Upravljanje urbanim područjima

Keser, Ivana

Doctoral thesis / Disertacija

2021

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zadar / Sveučilište u Zadru**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:162:831879

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-28**

Image not found or type unknown

Repository / Repozitorij:

University of Zadar Institutional Repository

Image not found or type unknown

SVEUČILIŠTE U ZADRU
i
SVEUČILIŠTE U TERAMU
ZDRUŽENI POSLIJEDIPLOMSKI SVEUČILIŠNI STUDIJ
SOCIOLOGIJA REGIONALNOG I LOKALNOG RAZVOJA



Ivana Keser

UPRAVLJANJE URBANIM PODRUČJIMA: POTENCIJAL INTEGRIRANOG PRISTUPA U GRADU ZAGREBU

Doktorski rad

Zadar; Zagreb, 2020.

SVEUČILIŠTE U ZADRU

i

SVEUČILIŠTE U TERAMU

ZDRUŽENI POSLIJEDIPLOMSKI SVEUČILIŠNI STUDIJ

SOCIOLOGIJA REGIONALNOG I LOKALNOG RAZVOJA

Ivana Keser

UPRAVLJANJE URBANIM PODRUČJIMA: POTENCIJAL INTEGRIRANOG PRISTUPA U GRADU ZAGREBU

Doktorski rad

Mentor

prof. dr. sc. Zdravko Petak

Komentorica

izv. prof. dr. sc. Karin Doolan

Zadar; Zagreb, 2020.

SVEUČILIŠTE U ZADRU

TEMELJNA DOKUMENTACIJSKA KARTICA

I. Autor i studij

Ime i prezime: Ivana Keser

Naziv studijskog programa: Združeni poslijediplomski sveučilišni studij Sociologija regionalnog i lokalnog razvoja

Mentor: prof. dr. sc. Zdravko Petak

Komentorica: izv. prof. dr. sc. Karin Doolan

Datum obrane: 23. prosinca 2020.

Znanstveno područje i polje u kojem je postignut doktorat znanosti: društvene znanosti, sociologija

II. Doktorski rad

Naslov: Upravljanje urbanim područjima: potencijal integriranog pristupa u Gradu Zagrebu

UDK oznaka: 911.375(497.5Zagreb)

Broj stranica: 251

Broj slika/grafičkih prikaza/tablica: 17

Broj bilježaka: 64

Broj korištenih bibliografskih jedinica i izvora: 293

Broj priloga: 5

Jezik rada: hrvatski

III. Stručna povjerenstva

Stručno povjerenstvo za ocjenu doktorskog rada:

1. doc. dr. sc. Željka Tonković, predsjednica
2. doc. dr. sc. Anđelina Svirčić Gotovac, viša znanstvena suradnica, članica
3. dr. sc. Sanja Maleković, znanstvena savjetnica, članica

Stručno povjerenstvo za obranu doktorskog rada:

1. doc. dr. sc. Željka Tonković, predsjednica
2. doc. dr. sc. Anđelina Svirčić Gotovac, viša znanstvena suradnica, članica
3. dr. sc. Sanja Maleković, znanstvena savjetnica, članica

UNIVERSITY OF ZADAR

BASIC DOCUMENTATION CARD

I. Author and study

Name and surname: Ivana Keser

Name of the study programme: International Joint Postgraduate Doctoral Study Sociology of Regional and Local Development

Mentor: Professor Zdravko Petak, PhD

Co-mentor: Associate Professor Karin Doolan, PhD

Date of the defence: 23 December 2020

Scientific area and field in which the PhD is obtained: Social Sciences, Sociology

II. Doctoral dissertation

Title: Urban Governance: the Potential of an Integrated Approach in the City of Zagreb

UDC mark: 911.375(497.5Zagreb)

Number of pages: 251

Number of pictures/graphical representations/tables: 17

Number of notes: 64

Number of used bibliographic units and sources: 293

Number of appendices: 5

Language of the doctoral dissertation: Croatian

III. Expert committees

Expert committee for the evaluation of the doctoral dissertation:

1. Assistant Professor, Željka Tonković, PhD, chair
2. Senior Research Associate, Anđelina Svirčić Gotovac, PhD, member
3. Senior Scientific Adviser, Sanja Maleković, PhD, member

Expert committee for the defence of the doctoral dissertation:

1. Assistant Professor, Željka Tonković, PhD, chair
2. Senior Research Associate, Anđelina Svirčić Gotovac, PhD, member
3. Senior Scientific Adviser, Sanja Maleković, PhD, member

Izjava o akademskoj čestitosti

Ja, **Ivana Keser,** ovime izjavljujem da je moj **doktorski** rad pod naslovom **Upravljanje urbanim područjima: potencijal integriranog pristupa u Gradu Zagrebu** rezultat mojega vlastitog rada, da se temelji na mojim istraživanjima te da se oslanja na izvore i radove navedene u bilješkama i popisu literature. Ni jedan dio mojega rada nije napisan na nedopušten način, odnosno nije prepisan iz necitiranih radova i ne krši bilo čija autorska prava.

Izjavljujem da ni jedan dio ovoga rada nije iskorišten u kojem drugom radu pri bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj, obrazovnoj ili inoj ustanovi.

Sadržaj mojega rada u potpunosti odgovara sadržaju obranjenoga i nakon obrane uređenoga rada.

Zadar, 23. prosinca 2020.

Sadržaj

Uvod **1**

1. Transformacije suvremenih gradova **10**

1.1. Sociološki pristup gradovima 10
1.2. Promjene u upravljanju 17

2. Društveni akteri urbanog upravljanja i odnosi moći **21**

2.1. Tipologija društvenih aktera 21
2.2. Društvene teorije moći 27

3. Teorijski pristupi upravljanju **35**

3.1. Pomak od vladanja ka javnom upravljanju 35
3.2. Kompleksnost definiranja pojma urbanog upravljanja 39
3.3. Teorija urbanog upravljanja 42
3.4. Tipologija urbanog upravljanja 44
3.5. Integrirano urbano upravljanje 49
3.5.1. Integracija javnih politika 49
3.5.2. Definiranje integriranog upravljanja 54
3.5.3. Uloga participacije u urbanom upravljanju i razvoju 58
3.6. Potencijalne prepreke, prednosti i manjkavosti integriranog urbanog upravljanja 61
3.7. Integrirani urbani razvoj u Europskoj uniji 65

4. Participacija aktera u kreiranju urbanih politika **74**

4.1. Definiranje pojma participacije i njeni principi 74
4.2. Presjek razvoja i zastupljenosti participacije u relevantnim dokumentima 80
4.3. Participativne metode 84
4.4. Transformativni i instrumentalni pristupi u participaciji aktera 92
4.5. Gradacija participacije 94

4.6. Prednosti participacije 98
4.7. Nedostaci participacije i njenih instrumenata 100
4.8. Smjernice za dizajniranje participativnog procesa 103
4.9. Iskustva i primjeri dobre prakse integriranog urbanog upravljanja usmjereni na jačanje participacije 109

5. Metodologija istraživanja 120

5.1. Tema i istraživačka pitanja 120
5.2. Istraživački proces 121
5.3. Studija slučaja 122
5.4. Intervjui 127
5.5. Fokusne grupe 130
5.6. Pregled relevantnog normativnog okvira 133
5.7. Obrada i analiza podataka 137
5.8. Etički aspekti istraživanja 140

6. Upravljanje u urbano-okolišnom sektoru Grada Zagreba: nalazi istraživanja . 142

6.1. Model upravljanja u urbano-okolišnom sektoru u Gradu Zagrebu 142
6.1.1. Horizontalna suradnja i koordinacija odabranih gradskih ureda i sektora 143
6.1.2. Razmatranje postojećeg modela upravljanja 150
6.2. Integrirano upravljanje 161
6.2.1. Razumijevanje integriranog urbanog upravljanja 161
6.2.2. Potencijal za integrirano urbano upravljanje u urbano-okolišnom sektoru 165
6.3. Participacija neformalnih aktera 168
6.3.1. Razumijevanje važnosti participacije 169
6.3.2. Participativne metode 173
6.3.3. Prepreke provođenju participacije 182

7. Rasprava 189

8. Zaključak 209

9. Popis korištenih izvora i literature 214

9.1. Literatura 214
9.2. Dokumenti 226
9.3. Ostali izvori 230

10. Sažetak rada i ključne riječi na hrvatskom i engleskom jeziku 234

10.1. Sažetak 234
10.2. Abstract 236

11. Prilozi 239

11.1. Popis oznaka i kratica 239
11.2. Popis shema, slika i tablica 240
11.3. Protokol za fokusne grupe 241
11.4. Protokol polustrukturiranog intervjua 245
11.5. Tablica tema i pod-tema 248

12. Kratki životopis i popis radova autora 249

12.1. Životopis 249
12.2. Popis radova 249

Uvod

Suvremeni gradovi suočeni su s porastom problema s kojima se moraju uhvatiti u koštac poput ekološkog zagađenja, prometne nepovezanosti, izostanka kontinuiranog ekonomskog razvoja, povećane razine nezaposlenosti i siromaštva ili pak porasta društvene i prostorne segregacije gradova. Navedene probleme grada Mumford (1988) naziva njegovom mračnom stranom koja u ekstremnim scenarijima dovodi do kaosa i pretvaranja megalopolisa u nekropolis, odnosno „*grad mrtvih*“ (Mumford, 1988, prema Šarinić i Čaldarović, 2015). Kompleksnoj slojevitosti gradova doprinose i drugi novonastali procesi i fenomeni poput informacijsko-komunikacijskih tehnologija koje su, kako Sassen (2010) ističe, omogućile širenje transnacionalnih i translokalnih mreža, globalnu umreženost gradova, uzlet neoliberalnog kapitalizma i jačanje uloge neformalnih aktera u gradovima. Posljednjih godina sve je naglašenija i uloga gradova kao generatora razvoja koji se nalaze pod pritiskom odgovornosti iznalaženja rješenja za brojne goruće probleme. Mnogi gradovi Globalnog Sjevera usmjereni su tako na prilagođavanje novonastalim ekološkim, ekonomskim i socijalnim šokovima kroz 'pametna' i održiva rješenja. Istovremeno, gradovi Globalnog Juga pokušavaju napredovati ubrzanim korakom kako bi postali prilagodljivi brojnim ugrozama, ali s druge strane nastoje sanirati neke osnovne komunalne potrebe grada poput pitke vode ili pak kanalizacijskog sustava (Gupta i suradnici, 2015b:16). Obzirom na navedene globalne pojavnosti suvremeni gradovi izloženi su brojnim izazovima koji se mogu promatrati kroz tri dimenzije: ekonomsku – koja se odražava kroz utjecaj globalnog kapitala; društvenu – koja upozorava na fragmentiranost i raslojavanje; te, političku – koja upozorava na demokratski deficit (Šarinić i Čaldarović, 2015). Ovaj rad se dotiče političke i društvene dimenzije.

Politička dimenzija usko je povezana sa izostankom doktrine dobrog upravljanja koje, među ostalim, karakteriziraju standardi poput participacije, vladavine prava, transparentnosti, responsivnosti, jednakosti, odgovornosti, djelotvornosti i učinkovitosti. U kontekstu participacije koja je u središtu ovog istraživanja, zanimljiv je Simmelov (1903) konstrukt blaziranog (*blasé*) načina ponašanja pojedinaca u gradovima koje Čaldarović (2012) opisuje kao proces samoisključivanja iz potencijalnog angažmana u raznolikim društvenim situacijama kao svojevrsni oblik psihološke zaštite od negativnih utjecaja i osjećaja bespomoćnosti življenja u gradovima. Iako je od Simmelovog konstrukta prisutan vremenski odmak od jednog stoljeća,

i dalje je prisutan proces samoisključivanja neformalnih aktera kada je riječ o kreiranju urbanog života. Neformalni akteri, poput građana, isključeni su i zbog nepravovremenog i nesadržajnog informiranja, a upravo generiranje i prenošenje informacija Castells (2000:56) smatra osnovnim izvorom moći.

Iako se radom ne ulazi u detalje nejednakosti i segregacije u suvremenim gradovima o kojima pišu brojni značajni autori pa tako i Castells, koji navodi novi oblik dvojnog grada kojeg karakteriziraju brojne fragmentacije, ipak se digitalna i društvena nejednakost obrađuju u kontekstu mogućnosti participacije u kreiranju i donošenju razvojnih politika. Naime, izostanak lokaliziranog odgovora kroz *bottom-up* pristup detektirao je Čaldarović (1987:26) u radu od prije više od 30 godina gdje navodi kako u cilju postizanja zajedničkog interesa i rješavanja problema u gradovima odlučivanje treba spustiti na manje prostorne jedinice u kojima ima više šansi da dođe do preklapanja društvenog i prostornog, uz ostvarivanje pravne i financijske autonomije. Shodno tomu, jačanje lokalne autonomije, smanjenje nejednakosti i dominacije prostora kapitala usko je povezano sa participativnim upravljanjem koje nanovo aktualizira slogan pravo na grad. Naime, kako Harvey (2008:42) navodi „*... polagati pravo na grad znači zalagati se za svojevrsnu oblikovnu moć u procesima urbanizacije, moć nad načinima na koje se naši gradovi grade i preoblikuju, i činiti to na fundamentalan i radikalan način.*“ Drugim riječima, postizanje razine građanske moći pretpostavlja značajniju ulogu građana u donošenju odluka, kontrole ishoda te ostvarivanje partnerstva kroz pregovaranja i postizanja kompromisa sa nositeljima moći što Arnstein (1969) postavlja kao najvišu razinu uključivanja građana.

Turbulentna i strelovita događanja koja utječu na i transformiraju moderne gradove čine gradove istraživačkim izazovom na početku 21. stoljeća, kako za sociologe, politologe, pravnike, ekonomiste i urbaniste, tako i za sve ostale stručnjake koji se bave ovim područjem istraživanja. U fokusu ovog rada je jedan aspekt problematike gradova: upravljanje. Naime, sredinom 20. stoljeća u sektoru pružanja javnih usluga dogodio se paradigmatski *policy* pomak od vladanja (*government*) prema javnom upravljanju (*governance*) što je u teoriji prema brojnim autorima rezultiralo promjenama iz institucionaliziranog, centraliziranog, hijerarhijskog organiziranja pružanja javnih usluga prema improviziranom, disperznom, kooperativnom stilu donošenja odluka (Peters, 1996; Pierre, 1999; May i suradnici, 2005; Brenner, 2004; Heinelt i Kübler, 2005). Navedene promjene utjecale su na sve upravljačke razine pa tako i na lokalnu razinu, uključujući gradove, na procese donošenja odluka u njima i na kreiranje urbanih politika (DiGaetano i Strom, 2003; Jacquier, 2005; Giersig, 2008).

Intencija promjena je, između ostaloga, i adresiranje problema demokratskog deficita. Specifičan fokus ovoga rada je integrirani model urbanog upravljanja, kao jedan vid tih promjena, a koji gradovima nastoji pružiti mogućnost da zadrže svoju funkciju pokretača društvenog napretka i gospodarskog razvoja te opstanu kao centri povezivanja, kreativnosti i inovacija kroz održiva i inovativna rješenja. Takav model upravljanja svoje uporište ima u instrumentima kojima se ostvaruje integrirani urbani razvoj čija je potka participacija neformalnih aktera. Europska Unija (EU) istaknula je potrebu za integriranim i holističkim pristupom u rješavanju urbanih problema usvajanjem niza formalnih dokumenata o politikama urbanog razvoja. *Acquis Urbain* razvija europski sustav za jačanje integriranog pristupa urbanom razvoju, odnosno zagovara nužnost primjene integriranog pristupa razvoju čemu svoj obol daju procesi decentralizacije i europeizacije kojima se osnažuje europske gradove na implementaciju integriranog pristupa. Integrirano upravljanje odnosi se na horizontalnu integraciju sektorskih politika i različitih uključenih aktera (*inter* i *intra* upravljačkog sustava), na vertikalnu integraciju različitih razina upravljanja (lokalna, regionalna, nacionala, supranacionalna) kao i na integracije izvan administrativnih granica (metropolitanska regija, satelitski gradovi). U ovom je radu fokus na horizontalnoj integraciji.

Integrirano urbano upravljanje nije novitet u području znanstvenog istraživanja. No, u hrvatskom kontekstu nedovoljno je istraženo upravljanje urbanim područjima iz perspektive uključenosti različitih aktera u ostvarivanju postavljenih postulata i ciljeva urbanog razvoja. U ovom radu se razmatra model upravljanja urbano-okolišnog sektora Grada Zagreba kao i implementacijska praksa i potencijal integriranog upravljanja u tom sektoru, a s fokusom na participaciju i odnose moći koji je uokviruju. Kao što je već spomenuto, istraživanjem je obuhvaćena horizontalna integracija, odnosno njena dva aspekta: a) segment integriranog urbanog upravljanja koji pretpostavlja intenzivniju i kvalitetniju kooperaciju i koordinaciju formalnih aktera unutar gradske uprave; te, b) participacija neformalnih aktera u procesu donošenja odluka i kreiranja javnih politika.

Opći cilj istraživanja provedenog za potrebe ovog doktorskog rada jest utvrđivanje modela upravljanja u urbano-okolišnom sektoru Grada Zagreba te razumijevanje mogućnosti i prepreka za integrirano urbano upravljanje. Opća istraživačka pitanja ovog rada su: 1. Koji je model upravljanja dominantan u urbano-okolišnom sektoru Grada Zagreba? 2. Postoje li elementi integriranog pristupa upravljanju? te 3. Koje su mogućnosti, a koje barijere integriranom upravljanju na primjeru urbano-okolišnog sektora Grada Zagreba? Specifična pitanja su: 1.

Kako predstavnici gradske uprave shvaćaju i primjenjuju integrirano upravljanje s posebnim fokusom na participaciju? i 2. Kako relevantni neformalni akteri poput organizacija civilnog društva, stručnjaka i znanstvenog sektora te privatnog sektora razumiju integrirano upravljanje s posebnim fokusom na participaciju? Kako ocjenjuju primjenu toga na primjeru urbano-okolišnog sektora Grada Zagreba?

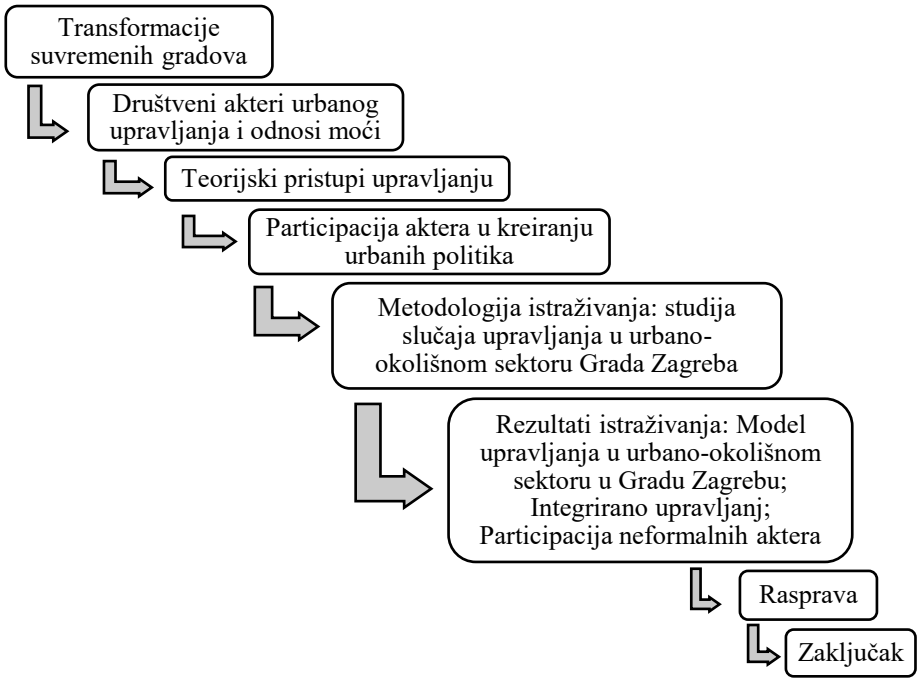
Teorijska polazišta ovog rada su višestruka. Istraživanje se oslanja na tipologiju urbanog upravljanja koju su razvili DiGaetano i Strom (2003) koja pruža širu sliku za razumijevanje mogućih tipova upravljanja kako bi se utvrdilo koja tipologija ili hibrid je poklapajuća sa tipom upravljanja u urbano-okolišnom sektoru Grada Zagreba. Osnovni kriteriji (ključni donositelji odluka, politički ciljevi, logika upravljanja i odnosi upravljanja) kojima se karakteriziraju tipovi urbanog upravljanja prema DiGaetanou i Stromu (klijentelistički, korporativni, menadžerski, pluralistički i populistički) koriste se kao uporište u analizi postojećeg modela upravljanja u urbano-okolišnom sektoru Grada Zagreba. Za ovo istraživanje navedena tipologija je relevantna zbog svoje usmjerenosti na odnose između formalnih i neformalnih aktera.

Segment integriranog urbanog upravljanja koji pretpostavlja intenzivnu i kvalitetnu suradnju i koordinaciju formalnih aktera unutar gradske uprave uokviruju teorije koordinacije javnih politika, pri čemu se preuzimaju sukcesivne razine ostvarivanja koherentnosti u oblikovanju javnih politika koje je razvio Peters (2004): negativna koordinacija, pozitivna koordinacija, *policy*-integracija, razvijanje učinkovitih vladinih strategija. U dijagnostičke svrhe utvrđivanja suradnje različitih gradskih tijela u urbano-okolišnom sektoru u ostvarivanju zajedničkih ciljeva korišten je i Metcalfeov (1994) pristup analizi izmjere kapaciteta koordinacije javnih politika (neovisno donošenje odluka, komunikacija s drugim odjelima/sektorima odnosno razmjena informacija, konzultacije s drugim tijelima, izbjegavanje međusobnog neslaganja, iznalaženje dogovora između ureda/sektora i drugo).

Inter aspekt horizontalnog integriranog upravljanja, koji uključuje participaciju neformalnih aktera povezuje se s tipologijama od Arnstein (1969) i Anokye (2013). Općenito, aktivno uključivanje aktera u kreiranje urbanih politika s ciljem poboljšanja održivosti gradova (Abbott, 1996; Agger i Norvig Larsen, 2009) je i glavna karakteristika integriranog urbanog upravljanja u kojem potrebe društva, odnosno javni interes definiran kroz javni diskurs, zauzimaju središnju pozornost (Tasan-Kok i Vranken, 2011). Mapiranje aktera u stvaranju urbanih politika oslanja se na Bassandovu (2001) tipologiju pojedinačnih aktera: ekonomski akteri, stručni akteri,

politički akteri te civilni akteri, a njihova participacija analizira se kroz jednosmjerne ili dvosmjerne participativne metode (Anokye, 2013). Istraživanjem se željelo utvrditi razumijevanje participacije kako formalnih tako i neformalnih aktera te koliko se u praksi primjenjuju participativne metode uključujući informiranje, konzultiranje, dijalog i partnerstvo, odnosno više razine participacije sukladno Arnsteininoj gradaciji participacije (1969). Kroz tipologiju razine participacije koju je modelirala Arnstein (1969) u radu se utvrđuje na kojoj od osam razina spektra participacije možemo pozicionirati interakciju neformalnih i formalnih aktera u urbano-okolišnom sektoru. U tom kontekstu vrlo je važna redistribucija moći jer bez nje participacija omogućava puko zadovoljavanje forme na korist nositelja moći. Integracijom Arnsteininog (1969) poimanja moći i Bassandove (2001) tipologije društvenih aktera dolazimo do teze kako su u poziciji moći formalni akteri, a neformalni akteri svojim djelovanjem dovode u pitanje granice i raspodjelu moći (Arnstein, 1969).

Doktorski rad je strukturiran u nekoliko cjelina koje se tematski raščlanjuju na poglavlja organizirana na slijedeći način:



Shema 1: Prikaz strukture rada

Prvu cjelinu čini pregled konceptualnih pristupa urbanom razvoju kroz osvrt na transformacije i procese relevantne za kontekst urbanog upravljanja (Andersen i van Kempen, 2003; Gupta i suradnici, 2015a). U prvom dijelu navode se ključni uvidi sociološkog pristupa gradovima kroz tri epohe: klasična urbana sociologija, nova urbana sociologija i sociologija urbanog. U drugom dijelu se mapiraju šire institucionalne, političke i ekonomske promjene koje su utjecale na suvremene gradove poput globalizacije koja je oslabila nacionalnu državu, proces decentralizacije koji je ojačao poziciju gradova i njihovu autonomiju kao i ulogu civilnog društva, zatim integracija između različitih sektora i javnih politika kao i nezadovoljstvo građana i porast očekivanja spram kvalitete vlasti.

Druga cjelina razmatra uloge društvenih aktera koji sudjeluju u procesu urbanog upravljanja kao i njihove pozicije moći u procesima upravljanja što predstavlja temelj za utvrđivanje tipa upravljanja, mogućih elemenata integriranog upravljanja kao i razine participacije neformalnih aktera. Teorijski okvir za navedeno oslanja se na klasifikaciju društvenih aktera koju je razvio Bassand (2001) te Arnsteinino (1969) razmatranje moći kao odnos snaga u kojem jedni ograničavaju djelovanje drugih, a drugi svojim djelovanjem preoblikuju granice i raspodjelu moći (Arnstein, 1969). Preuzeta Bassandova tipologija društvenih aktera podijeljena je u dvije skupine, formalni akteri (politički akteri) te neformalni akteri (stručnjaci, građani, ekonomski akteri) koji upravljaju procesima urbane stvarnosti ovisno o moći s kojom raspolažu. Tumačenja pojma moći prikazana su kroz rad odabranih teoretičara, konkretnije, Maxa Webera kojem u sociološkoj teorijskoj tematizaciji moći pripada klasična aura. Potom kroz rad suvremenih društvenih teoretičara, A. Giddensa i M. Foucaulta koji, kako Kalanj (2010:265) ističe, u svojim prepoznatljivim koncepcijama pristupaju moći ne kao konjunkturnom ili povremenom već kao trajnom, strukturalno nezaobilaznom problemu cjelovite društvene teorije. Također, obuhvaćeno je tumačenje moći M. Castellsa koji apostrofira kako moć prožima sve dimenzije ljudskog djelovanja, te P. M. Halla koji postavlja fokus na procese moći odnosno međusobno ponašanje osoba u interakciji, pri čemu proces pregovaranja i sporazumijevanja predstavlja ključ za razumijevanje zajedničkog djelovanja.

Treća cjelina adresira integrirani pristup razvoju s fokusom na integrirano upravljanje (Tosics, 2017; Jacquier, 2005; Pollitt, 2003). U prvom dijelu detaljnije se analizira paradigmatski pomak od vladanja ka javnom upravljanju (Peters, 1996; Pierre, 1999) odnosno

demokratizacija i proširenje političke arene u kojoj se odluke donose odozgo prema dolje (*top-down)*, ali i odozdo prema gore (*bottom-up*), što ima direktne implikacije na područje urbanog upravljanja. *Distinkcija pristupa analizi između američkih i europskih gradova prikazana je kroz teoriju urbanog režima (*Fainstein i suradnici, 1983; Elkin, 1987; Stone, 1989) i teoriju urbanog upravljanja (Giersig, 2008). Potonja je relevantna za ovaj doktorski rad jer ju karakterizira umrežavanje formalnih i neformalnih aktera (pri čemu lokalne institucije imaju ključnu ulogu u njihovoj koordinaciji), fleksibilnost te manja razina institucionalizacije (Pierre, 2014). Potom se tematizira *intra* aspekt horizontalnog integriranog upravljanja kroz teoriju koordinacije javnih politika (Peters, 2004) i pristup izmjere kapaciteta koordinacije javnih politika (Metcalfe, 1994) koje su korištene u dijagnostičke svrhe utvrđivanja suradnje različitih gradskih tijela u urbano-okolišnom sektoru u ostvarivanju zajedničkih ciljeva s ciljem utvrđivanja mogućih elemenata integriranog upravljanja kao i u svrhu utvrđivanja modela upravljanja prisutnog u urbano-okolišnom sektoru Grada Zagreba pri čemu se također koristi ideal-tipska tipologija Digaetana i Stroma (2003). Potom se razmatraju nužne promjene u upravljačkim procedurama i formama koje zahtjeva aspiracija postizanja integriranog urbanog razvoja, uzimajući u obzir potencijalne prepreke, prednosti i manjkavosti integriranog urbanog upravljanja. U posljednjem dijelu prikazan je presjek usmjerenosti EU na jačanje integriranog pristupa urbanom razvoju ponajviše kroz prizmu kohezijske politike, najvažnije razvojne politike EU.

Posljednje teorijsko poglavlje ekstrahira participaciju kao jedan od ključnih elemenata integriranog upravljanja. Povezanost participacije s tradicionalnom teorijom demokracije koja se temelji na ljudsko-pravaškoj postavci (Heinelt i suradnici, 2002) obrađena je kroz kronološki prikaz relevantnih dokumenata kako bi se predočio utjecaj europeizacije na jačanje lokalne demokracije. Sadržaj i obuhvat participacije obrađen je kroz temeljne principe (Anokye, 2013): (a) polaganje računa, (b) transparentnost, (c) uključivost, (d) legitimitet, (e) društveno učenje, (f) smanjenje sukoba, (g) djelotvornost, (h) učinkovitost, te, (i) jednakost. Temeljem relevantnih definicija i teorija participacije stvara se uporište za pružanje odgovora na specifična istraživačka pitanja kroz mozaičko slaganje participativnih metoda i principa što pozicionira razinu participacije u Gradu Zagrebu u skladu sa Arnsteininom (1969) tipologijom razine participacije uređene po modelu ljestvi. Mapiranje aktera u stvaranju urbanih politika oslonilo se na Bassandovu (2001) tipologiju pojedinačnih aktera: ekonomski akteri, stručni akteri, politički akteri te civilni akteri, a njihova participacija analizirala se kroz jednosmjerne

ili dvosmjerne participativne metode (Anokye, 2013). Posljednje potpoglavlje temeljem primjera dobre prakse integriranog urbanog upravljanja u europskim gradovima nudi pregled razvojnih projekata koji ukazuju na pozitivne pomake u kvaliteti upravljanja urbanim područjem s naglaskom na jačanje participacije.

U petoj cjelini rada prikazan je metodološki pristup istraživanju teme urbanog upravljanja u urbano-okolišnom sektoru. Istraživanje je dizajnirano kao studija slučaja urbanog upravljanja u Gradu Zagrebu korištenjem metode polu-strukturiranog intervjua i fokusne grupe uz pregled relevantnog normativnog i strateškog okvira. Oslanjajući se na tipologiju istraživačkih strategija koju je razvio Yin (2007) koristiti se kompozitni (*embedded*) dizajn s jednim slučajem (Yin, 2007), konkretnije, unutar urbano-okolišnog sektora Grada Zagreba, fokus je usmjeren na određene pod-jedinice, a to su relevantni gradski uredi, Razvojna agencija Grada Zagreba i podružnice i trgovačka društva Zagrebačkog holdinga. Oslanjajući se na teorijske smjernice definirane kroz tipologiju aktera koju je razvio Bassand (2001), navode se četiri tipa aktera uključena u istraživanje: ekonomski akteri, stručni akteri, politički akteri te civilni akteri. Potom se elaboriraju razlozi odabira Grada Zagreba kao jedinice analize, s posebnim osvrtom na urbano-okolišni sektor, dok se u završnom djelu metodološke cjeline razlaže pristup analizi prikupljenog materijala te etički aspekti provedenog istraživanja.

U šestoj cjelini su prikazani rezultati provedenih polustrukturiranih intervjua sa formalnim akterima odnosno predstavnicima upravljačke strukture u gradu Zagrebu. Također, prikazani su i rezultati provedenih fokusnih grupa sastavljenih od neformalnih aktera odnosno predstavnika civilnog, privatnog i znanstvenog sektora. Konačno, poseban segment šeste cjeline čini pregled relevantnog normativnog i strateškog okvira u sferi urbano-okolišnog sektora. Rezultati istraživanja koncipirani su u tri tematske cjeline: 1. Model upravljanja u urbano-okolišnom sektoru u Gradu Zagrebu (horizontalna suradnja i koordinacija odabranih gradskih ureda i sektora, razmatranja postojećeg modela); 2. Integrirano upravljanje (razumijevanje integriranog urbanog upravljanja i potencijal za integrirano urbano upravljanje u urbano-okolišnom sektoru); 3. Participacija neformalnih aktera (razumijevanje važnosti participacije, participativne metode, prepreke provođenju participacije).

Sedma i osma cjelina, temeljem cjelokupnih rezultata istraživanja, donose zaključna razmišljanja koja nalaze svoje uporište u razrađenom teorijskom okviru te odgovore na postavljena istraživačka pitanja. Rezultati istraživanja upućuju na hibridni model upravljanja u

urbano-okolišnom sektoru u Gradu Zagrebu, točnije na korporativno-klijentelistički tip urbanog upravljanja. Principi dobrog upravljanja koji su preduvjet za *policy* integraciju između različitih razina vlasti i sektora politika, kao i za participaciju građana i njihovo osnaživanje, nisu u potpunosti zastupljeni stoga ne možemo govoriti o primjeni integriranog pristupa na primjeru urbano-okolišnog sektora u gradu Zagrebu. Prema sukcesivnim razinama ostvarivanja koherentnosti u oblikovanju javnih politika postoji najniža razina koordinacije, negativna koordinacija. Gradska vlast nije stvorila javno-političke kanale za mobilizaciju aktera, a spektar participativnih metoda koji su u primjeni svrstavaju razinu participacije u tokenizam. Konkretnije, akteri u poziciji moći – politički akteri – upravljaju, što uključuje i upravljanje uključivanjem neformalnih aktera, no takvo se upravljanje ne provodi kroz strukturiran i jasno osmišljen participativan pristup, što potiče neformalne aktere na preispitivanje granica i raspodjele moći (Arnstein, 1969). Istraživanjem je utvrđena prisutnost jake horizontalne socijalne kohezije (odnos između građana) koja je rezultat rada civilnog sektora koji, uz ostale neformalne aktere, djeluje kao glavni generator pozitivnih promjena kroz *bottom-up* pristup. Zaključno se obrazlaže znanstveni doprinos istraživanja koji je usmjeren na produbljivanje sociooloških spoznaja o teoriji i praksi integriranog upravljanja, s posebnim naglaskom na participaciju i pitanje moći koje je nedovoljno zastupljeno u domaćoj znanstvenoj literaturi. Praktične implikacije ovoga rada odnose se na pružanje preporuka vezano uz jačanje dijaloga i informiranja, transparentnosti i participacije svih društvenih aktera u urbanom upravljanju s ciljem jačanja održivog lokalnog odnosno urbanog razvoja.

1. Transformacije suvremenih gradova

Ovim poglavljem namjera je prikazati procese koji su utjecali na transformacije suvremenih gradova i koji su relevantni za kontekst urbanog upravljanja. Urbane transformacije utjecale su na sociološke pristupe gradovima koji su u različitim epohama razvijali različite analitičke alate kroz usmjerenost na određene teme. Prvi dio ovog poglavlja nudi ključne uvide u sociološki pristup gradovima te je podijeljen na klasičnu, novu urbanu sociologiju i sociologiju urbanog. Prva polovica dvadesetog stoljeća predstavlja epohu koja je bogata sociološkim radovima koji gradove svode na mjesto gdje se događaju društveni problemi te se naziva *Klasična urbana sociologija*, odnosno sociologija grada. Uslijed gubitka ključne uloge u izučavanju gradova, urbana sociologija sredinom dvadesetog stoljeća ulazi u fazu transformacije koja se još naziva i *Nova urbana sociologija* koja sagledava grad kao kontejner društvenih procesa te razmatra ideju društvene proizvodnje prostora i efekte strukturne moći. Novo tisućljeće i novi trendovi (globalizacija, nove informacijske tehnologije i drugo) bili su polazište za novu fazu koja se naziva *Sociologija urbanog* i koja pristupa gradu kao samostalnoj društvenoj cjelini te razmatra kako gradovi i urbane grupe utječu na društveni život i kolektiv. Upravo je sociologija urbanog informativna za ovaj rad s obzirom da je usmjerena na suvremeno urbano društvo koje, iako je umreženo na svim razinama, inklinira polarizaciji i nejednakosti. Uslijed učinaka oprečnih trendova u procesu globalizacije gradovi su postali vrlo kompleksni tehnički i društveni sustavi što postavlja zahtjev pred najnoviju urbanu sociologiju da bude transdisciplinarna po svom dosegu. Jedan od glavnih predstavnika posljednje etape razvoja urbane sociologije je Bassand čijoj je razini aktera, sastavljenoj od podređenih i nadređenih, posvećena veća pažnja u ovom istraživanju. Drugi dio ovog poglavlja skicira promjene u upravljanju i čimbenike koji su na to utjecali poput globalizacije koja je doprinijela slabljenju uloge nacionalne države te koncentracije moći koja se postepeno disperzira na različite aktere, institucije i najniže, lokalne, odnosno urbane, razine upravljanja.

1.1. Sociološki pristup gradovima

Transformacije suvremenih gradova rezultat su procesa urbanizacije i globalizacije. Urbanizacija je u 20. stoljeću globalni proces te je stvorila i nastavlja oblikovati moderne gradove na koje ima i kreativno (koncentracija ljudi, robe, usluga i mogućnosti) i destruktivno

djelovanje (fragmentacija i slabljenje koherencije mjesta, tradicije i postojećih mreža) (Giddens, 2007). Urbanizacija je povezana sa procesom povećanja gradskog stanovništva, širenjem gradskog načina života, ali i sa procesom industrijalizacije koji je dao osnovni pečat urbanizaciji (Čaldarović, 1987:10). Prema podacima Ujedinjenih naroda (UN), trenutačno polovina svjetske populacije živi u gradovima, a do 2050. godine očekuje se kako će ta brojka narasti do 70% (UN DESA, 2018). Izgrađena urbana područja (gradovi, naselja i predgrađa) dom su za skoro tri četvrtine građana u 28 država članica EU (Eurostat, 2015).

Giddens (2007:573) navodi kako je razvoj modernih gradova imao velik utjecaj na običaje, način ponašanja, mišljenja i osjećaje, pritom za jedne gradovi predstavljaju civiliziranost, izvorište su dinamičnosti i kulturnog stvaralaštva, za druge pak grad je zadimljeni pakao u kojem se guraju agresivne i nepovjerljive gomile, gdje caruju zločin, nasilje i korupcija. Porast stanovništva popraćen je i sa porastom nejednakosti i siromaštva što je potaknulo brojna istraživanja i sociološke analize modernih urbanih uvjeta života. Najutjecajnije sociološke teorije razvoja gradova počele su se razvijati početkom prošlog stoljeća pod okriljem tzv. Čikaške škole urbane sociologije čiji su predstavnici ponajviše bili usmjereni na analizu strukture gradova. Doprinos čikaške škole je dalekosežan: „*…postavila je osnovne metodološke elemente istraživanja gradskog tkiva, ponašanja stanovnika grada s obzirom na niz varijabli, situacija i konteksta…*“, „*....utemeljila je prve oblike profesionalne upotrebe kvalitativne metodologije…*“. te je „*...postavila temelje interdisciplinarnom proučavanju fenomena grada, njegove strukture i procesa*“ (Čaldarović, 2012:174). Čikaška škola urbane sociologije predvođena trojcem Parkom, Burgessom i Wirthom[1] usmjerila je svoje analize na grad, odnosno, kako ga Park još naziva „socijalnim laboratorijem“, koji je ujedno i heuristički prostor za razumijevanje šire dinamike u industrijskim kapitalističkim društvima (Sassen, 2005:353). Čikaški sociolozi su u tom socijalnom laboratoriju posvetili pažnju odnosima moći koje su razumijevali kao proces formiranja lokalnih elita i mehanizama pokroviteljstva i manipulacije, odnosno kontrole stanovništva kroz upravljačke institucije (Castells, 2016:4). Na djelovanje klasične urbane sociologije koja se povezuje sa stvaralaštvom tzv. Čikaške škole utjecao je Simmel koji je u radu *Metropola i mentalni život* (1903) tvrdio kako nemilosrdnost velikih gradova oblikuje ponašanje stanovnika koje primarno karakteriziraju impersonalni odnosi,

[1] Posebno se ističu slijedeća djela: Park: The City: *Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the City Environment* (Park, 1915); Burgess: *The Growth of the City: An Introduction to a Research Project* (Burgess, 1925); te, Wirth: *Urbanism as a Way of Life* (Wirth, 1938).

individualistički stil življenja i dominacija novčanog gospodarstva. Park (1915) i Burgess (1925) preuzeli su i dalje razvijali takvu pesimističnu viziju urbanog, usmjeravajući se na psihološku dimenziju života u megapolisima i na formiranje i segregaciju etničkih, nacionalnih, rasnih i socijalnih zajednica reducirajući pritom grad na mjesto gdje se nalaze društveni problemi (Wu, 2016). Naime, osim što je Chicago bio najvažniji sociološki centar u Sjedinjenim Američkim Državama, društveni kontekst tadašnjeg vremena bio je plodno istraživačko tlo uslijed naglašene migracije raznolikog stanovništva što je dalo veliki zamah u istraživanju tema poput socijalne adaptacije. Čikaški sociolozi u svojim analizama devijantnog ponašanja koristili su statističku metodu koja je i poslužila kao osnova za razvoj teorije o maloljetničkoj delikvenciji u prostoru grada pri čemu su se oslanjali na humanu ekologiju koja proučava čovjeka i njegov okoliš (Čaldarović, 2012:14). Čikaška škola značajna je i zbog utemeljenja i razvoja kvalitativne metodologije u društvenim znanostima koja se danas uz određene transformacije koristi u novijoj urbanoj sociologiji i brojnim drugim disciplinama. Čaldarović (2012:17) predbacuje klasičnoj sociologiji grada zastupanje ideje neutralnosti pojava u urbanim okvirima, koncentraciju na primjenu različitih tehnika za proučavanje „socijalnog laboratorija“, kao i inzistiranje na naivnoj primjeni ekološke teorije kao objašnjavajuće teorije o strukturi i funkcioniranju grada i njegovih žitelji.

Kriza urbane sociologije u kojoj su sociolozi izgubili središnje mjesto u urbanim studijama usko je povezana sa evolucijom urbanih pitanja tijekom 20. stoljeća te posljedičnim porastom interdisciplinarnih istraživanja grada jer se urbani fenomen koji egzistira u vrlo složenoj društveno-ekonomskoj klimi ne može više istraživati unutar jedne discipline (May i suradnici, 2005:343). Urbani sociolozi 60-ih i 70-ih godina prošlog stoljeća usredotočeni su na teme poput društvenih sukoba, moći, dostupnosti i kontrole resursa kao i sustava proizvodnje, potrošnje, razmjene i distribucije (May i suradnici, 2005:344), što je dalo veliki doprinos širenju horizonta unutar urbane sociologije. Uz navedene promjene valja napomenuti kako su nastupile promjene teorijskih i konceptualnih okvira urbane sociologije koji se proširuju prema općoj suvremenoj sociologiji. Šarinić i Čaldarović (2015:47) navode kako preoblikovanje klasičnog teorijskog koncepta urbane sociologije započinje 1970. na kongresu Međunarodnog sociološkog udruženja u Varni, kada je osnovan Odbor za urbano i regionalno istraživanje. Odbor je u svojem radu utvrdio kako je urbana sociologija izgubila stvarni interes za ispitivanje urbanih fenomena i više se orijentirala na proučavanje ljudskih odnosa u gradovima.

Harvey i Castells 60-ih godina prošlog stoljeća započeli su proces inovacije klasične urbane sociologije i razvoj tzv. nove urbane sociologije, u kojoj je veliki trag ostavio i Lefebvre o čijem radu će kasnije biti više riječi. Prema Giersigu (2008:32), za Harvey i Castellsa je univerzalna logika globalne kapitalističke ekonomije glavna pokretačka sila koja objašnjava konkretne oblike gradskih struktura i razvoja. Castells je u svojim radovima *The Urban Question* (1977) i *City, Class and Power* (1978) pokušao prikazati međudjelovanje proizvodnih odnosa i odnosa kolektivne potrošnje u formiranju urbanog prostora i u ukupnoj dinamici društva. On je ujedno i najistaknutiji kritičar klasične urbane sociologije Čikaške škole koji kroz sveobuhvatnu analizu promjena suvremenog društva naglašava značaj umrežavanja raznolikih procesa prisutnih u mjestima, tokovima prostora i tijekovima vremena (Šarinić i Čaldarović, 2015:17). Pritom se shvaćanje grada kao prostora određenog mjesta zamjenjuje poimanjem grada kao prostora na kojem se odvijaju određeni procesi koji nadilaze sam prostorni kapacitet grada i odnose se na šira gospodarska, društvena, politička i simbolička događanja koja utječu na grad u cjelini. Kompleksna slojevitost suvremenog urbanog društva odražava se kroz međusobni utjecaj društvenih odnosa i prostora unutar kojih se isprepliću odnos društva i tehnologije te prostora i tehnologije (Šarinić, Čaldarović, 2015). Teoretičari toga doba poput Castellsa i Lefebvrea postavili su fokus na i vratili u središte istraživanja upravo grad. Strukturne promjene gradova utjecale su na takve nove konceptualizacije suvremenih gradova. Castells je 1989. godine istražujući urbanizacijske procese u djelu *Informacijski grad* (Castells, 1989) upozorio na probleme dvojnog grada i društvene polarizacije koji nastaju kao rezultat nejednakog razvoja, odnosno porasta bogatstva bogatih i novih tipova siromaštva. Informacijski grad kao nova urbana forma nastala uslijed strukturne dominacije tokova zajedno sa umreženim društvom glavne su karakteristike informacijskog doba u kojem se organizacijski aranžmani temelje na informacijskim mrežama koje pokreću informacijsko – komunikacijske tehnologije (Castells, 2016). Jedna od ključnih karakteristika informacijskog društva su društveni pokreti koje Bassand (2001) opisuje kao skup pojedinaca koji tragaju za zajedničkim identitetom u otporu prema zajedničkom protivniku. Castells je godinama proučavao transformacijski potencijal urbanih društvenih pokreta kako bi pokazao kako "građani stvaraju gradove" reflektirajući njihove vrijednosti i interese u društvene mobilizacije ukorijenjene u višedimenzionalnim pitanjima koja nisu samo u gradu, već i o gradu (Castells, 1983).

Društveni pokreti donijeli su slogan „*pravo na grad*“ koji se razvio u okviru teorijskog stvaralaštva filozofa i sociologa Lefebvrea koji u svojim radovima, posebno u djelu *Pravo na*

grad (1971), ukazuje na nove aspekte proučavanja urbanog fenomena, urbanizma i uloge urbane sociologije. Lefebvre je bio usmjeren na uspostavljanje analitičkog pristupa gradu u okviru njegove teorije društvenog prostora, u kojoj je grad politički prostor unutar kojeg se zahtijevaju prava za društvene grupe (Isin, 2000:13). Pravo na grad postao je sloganom brojnih platformi civilnog društva u pokretima otpora neoliberalnoj transformaciji koja se tiču životnih uvjeta u urbanom kontekstu poput Varšavske ili Srđa,[2] koji dokazuju spremnost građana da se bore za proizvodnju prostora koja će se temeljiti na prostorima mjesta i društvenih potreba. Pravo na grad se, kao dio nove paradigme ljudskih prava, nakon duge vladavine pojedinačnih, partikularnih ljudskih prava, nameće kao začetak nove koncepcije *kolektivnih prava* na transformaciju kako nas samih tako i grada što ovisi o kolektivnoj moći za preoblikovanje procesa urbanizacije (Harvey, 2008:42). Pravo na grad očituje se kao superiorni oblik prava: pravo na slobodu, individualnost i socijalizaciju, habitat i stanovanje, no ono također pretpostavlja i pravo na participaciju (Lefebvre, 1996:173). U kontekstu ovog rada, pravo na grad jest pravo na participaciju u kreiranju javnih politika koje mora biti definirano u političkim agendama kroz jasno opredjeljenje ka otvorenoj komunikaciji sa građanima, podizanju razine povjerenja, osnaživanju građana i odgovornom upravljanju. Nadalje, riječ je o pravu građana, stanovnika grada kao i grupa koje oni čine, na sudjelovanje u svim mrežama i krugovima komunikacije, informiranja i razmjene (Lefebvre, 1996:194-195). Sintagma je obilježila razvoj nove urbane sociologije te zauzima i dalje vrlo važnu poziciju u suvremenim gradovima. Nova urbana sociologija proučava manifestacije društvenih procesa koji se odvijaju u prostornom kontekstu, odnosno proučava grad kao kontejner društvenih procesa te razmatra učinke strukturalne moći (Šarinić, Čaldarović, 2015; Wu, 2016).

Brojni urbani teoretičari (May i suradnici, 2005; Castells, 2002; Sassen, 2001; May i suradnici, 2005) razmatraju budućnost urbane sociologije koja je usmjerenija na društvene probleme odnosno na procese u urbanom okruženju, nego na sam grad. Njihove rasprave odvijaju se u okviru novog naleta kapitalizma, ekološke krize, erozije nacionalne države, povećanog individualizma i učinaka oprečnih trendova u procesu globalizacije (May i suradnici, 2005:348). Upravo je globalizacija utjecala na stvaranje novih urbanizacijskih formi, primjerice, industrijalizacija dijelom je zamijenjena deindustrijalizacijom, suburbanizacija

[2] U Zagrebu je bilo posljednjih godina sličnih pokreta poput *Savica za park* i *Vratite magnoliju*, a po uzoru na zagrebački pokret *Pravo na grad* pokrenuta je građanska inicijativa *Ne davimo Beograd* protiv urbanističkog i arhitektonskog projekta na Savi.

reurbanizacijom, centralizacija decentralizacijom koje su postale opća obilježja cijelog globaliziranog svijeta (Sviršić Gotovac, 2009:6). S obzirom na promijenjen kontekst, Šarinić i Čaldarović (2015) posebno naglašavaju kako urbana sociologija kao znanstvena disciplina mora razviti nove teorijske pristupe i znanstvene alate kako bi bila u mogućnosti istražiti novu urbanu stvarnost. Autori navode kako početkom 21. stoljeća nastupa posljednja etapa kategorizacije razvoja urbane sociologije od informacijskog doba do umreženog društva pod nazivom „najnovija urbana sociologija" odnosno sociologija urbanog koja mora biti transdisciplinarna po svom dosegu. Naime, restrukturiranje suvremene sociologije započelo je sa potragom za novim paradigmama, konceptima i teorijama uslijed razvoja informacijsko-komunikacijskih tehnologija, globalnih procesa povezivanja, te propasti socijalizma i uzleta neoliberalnog, globalnog kapitalizma, a što je stvorilo novu realnost za urbanu sociologiju (Šarinić i Čaldarović, 2015:13). Posljedično navedenome, najnovija urbana sociologija prepoznaje više-slojevitost proučavanja te vrednuje međuodnos lokalnog i globalnog (mjesto-prostor), iskustvenog i apstraktnog, stvarnog i simboličkog, uzimajući istovremeno u obzir ekonomski (kretanje kapitala), vremenski i politički kontekst (demokratičnost sustava). Stoga, uslijed brojnih promjena gradovi postaju vrlo kompleksni tehnički i društveni sustavi i kao takvi predstavljaju novi istraživački izazov za urbanu sociologiju na početku 21. stoljeća. Naime, suvremeno urbano društvo iako umreženo i povezano na svim razinama ujedno inklinira polarizaciji i nejednakosti koje se odvijaju u rasponu od malih gradova pa sve do gigantskih megapolisa. Osim nejednakosti među društvenim grupama, Seferagić (2007) navodi ekonomske nejednakosti (primjerice, smanjenje broja zaposlenih), digitalne nejednakosti (primjerice, neznanje korištenja elektroničke opreme) te nejednakosti u prostoru (selo-grad). Polarizacijom kao goruć̆im problemom suvremenih gradova bavi se Sassen (2001), teoretičarka koja je razvila teoriju o globalnim gradovima koje ona opisuje kao upravljačke centre i nositelje globalne ekonomije, poput Tokya, New Yorka i Londona, koji se suočavaju sa problemom dvojnog grada, odnosno s porastom društvene nejednakosti i polarizacije. Prema Šarinić i Čaldarović (2015), upravo su teritorijalna fragmentacija i društveno raslojavanje temeljne odlike suvremenih gradova u kojima koegzistiraju prostor mjesta u kojima se odvija proizvodnja svakodnevnih prostora života i prostor tokova, odnosno kapitala unutar kojih konvergiraju i divergiraju različitosti. Prostor tokova, kao materijalni oblik podrške dominantnim procesima i funkcijama u informatičkome društvu i umreženom društvu podrazumijeva smislene, repetitivne, programirane sekvence razmjene i interakcije između

fizički razdvojenih mjesta koja drže društveni akteri u gospodarskim, političkim i simboličkim strukturama društva (Castells, 2000:438). Kompleksnost odnosa prostora tokova i prostora mjesta je sveprisutna no taj međuodnos također ovisi o politici, ekonomiji i kulturi pojedinog grada. Šarinić i Čaldarović (2015) problematiziraju dominaciju prostora tokova nad prostorima mjesta koja su uslijed utjecaja informacijskog kapitalizma često isključena. Istovremeno, dominanti prostori kapitala preuzimaju svu moć na način da su snažniji i važniji od demokratskih procedura ili čak i zakona o zaštiti baštine ili generalnog urbanističkog plana. Dok Šarinić i Čaldarović kritiziraju postojeći pristup planiranju razvoja gradova kao pristupa isključivo u službi kapitala, u svom radu ne zagovaraju alternativu tom pristupu. Integrirani pristup upravljanju koji je u fokusu ovoga rada je jedna takva alternativa koju zagovaraju autori poput Tosicsa (2017), Jacquier (2005), Pollitt (2003) i drugih.

Glavni cilj (suvremene) sociologije grada koja pristupa gradu kao samostalnoj društvenoj cjelini jest opisati i objasniti razlikovanja i sličnosti pojedinih gradova te objasniti kako detektirane razlike i sličnosti utječu na društveni život i kolektiv (Wu, 2016). Šarinić i Čaldarović (2015) smatraju kako urbana sociologija koja se razvija u okviru tzv. Lozanske škole pruža najadekvatniju nadopunu teorijskog okvira jer omogućuje način istraživanja grada koji je primjenjiv na sve gradove. Posebno ističu primjer Bassandove (2007) višeslojne analize metropolizacijskih procesa koja podrazumijeva tri razine: analiza morfologije (urbane i društvene), analiza aktera te analiza dubinskih slojeva kolektivnih predodžbi, što daje okvir za analizu različitih urbanizacijskih procesa od mikrolokalne do globalne razine. Upravo Bassandovoj razini aktera posvećena je veća pažnja u ovom istraživanju koje pozicionira formalne aktere – zakonski određene aktere koji imaju prava i obaveze kao nositelje moći (politički akteri), u odnosu na neformalne aktere – aktere čija prava na participaciju proizlaze iz demokratskog sustava i temelje se na njihovim vrijednostima i interesima (ekonomski akteri, stručni akteri i civilni akteri). Sustav aktera sastavljenog od podređenih i nadređenih strukturira urbani fenomen u kojem je struktura moći „*... u neprekidnom pregovaranju, osim kada moć jednog aktera ili jednog saveza aktera dopušta unilateralne akcije*“ (Bassand, 2001:351). Njihov je međusoban položaj ponekad ravnopravan, a ponekad podređen, što otvara prostor za međusobnu suradnju i zajedničko djelovanje ili pak pružanje otpora kroz individualne ili organizirane pokrete (često kao otpor neoliberalnom društvenom razvoju u kojem dominiraju ekonomski parametri). Bassand (2001) zaključuje kako urbana moć upravlja gradom, odnosno kako urbani razvoj proističe iz strukture moći.

Zaključno, za ovo istraživanje najrelevantnija je Bassandova (2001) višeslojna analiza metropolizacijskih procesa koja podrazumijeva tri razine (analiza morfologije, analiza aktera te analiza dubinskih slojeva kolektivnih predodžbi) i predstavlja primjer suvremene urbane analize koja nudi relevantne podatke o različitim urbanizacijskim procesima od mikrolokalne do globalne razine. Društvo i grad obostrano utječu na međusobno oblikovanje, a jedno od polja na kojima ti odnosi dolaze do izražaja je i političko polje unutar kojeg egzistira specifična struktura moći aktera što je upravo i u fokusu ovog istraživanja.

1.2. Promjene u upravljanju

Globalizacija, privatizacija, internacionalizacija, promijenjena uloga države, proces decentralizacije i jačanja autonomije lokalne samouprave neki su od čimbenika koji su oblikovali urbane politike 21. stoljeća. Osim navedenog, na promjene u upravljanju utjecalo je nekoliko značajnih faktora, pri čemu se posebno ističu povećana koncentracija ljudi u gradovima u prošlom stoljeću; podudaranje procesa kontinuirane urbanizacije i konsolidacije nacionalnih država kao globalnih političkih aktera; te pojava velikih gradova kao čvorišta urbane, nacionalne i globalne ekonomije (Gupta i suradnici, 2015b:4). Također, velik utjecaj imalo je i nezadovoljstvo građana i porast očekivanja spram kvalitete vlasti kao i njene prilagođenosti potrebama građana, krutost proračuna i tehnološki pomaci u mogućnostima pružanja usluga (IPAA, 2002; van Marissing i suradnici, 2005).

Urbani teoretičari i praktičari pridaju značajnu pažnju analizama kojima se žele iznaći bolji načini pružanja javnih usluga u kontekstu globalizacije koja je izvršila golem pritisak na gradove. Globalizacija se može opisati kao društveno-povijesni proces ujedinjavanja komunikacijskog i simboličkog prostora cijelog svijeta u jedinstvenu cjelinu sa specifičnim „otocima“ – naseljima, mjestima, prostorima (Čaldarović, 2011). Riječ je procesima koji učvršćuju svjetske društvene odnose i međuovisnost, no o njoj treba promišljati i kao lokalnoj pojavi koja utječe na sve građane. Naime, pokretačka snaga globalizacije, odnosno jedan od važnijih čimbenika koji ubrzava globalizaciju jest rast međunarodnih i regionalnih vlasti. No kako globalizacija napreduje, postojeće političke strukture i modeli nisu adekvatni za upravljanje svijetom punim rizika, nejednakosti i opasnosti koje prelaze nacionalne granice te mnoge procese koji zahvaćaju društva u cijelom svijetu ne mogu kontrolirati trenutačni mehanizmi upravljanja (Giddens, 2007:74). Kada govorimo o pritiscima s kojima se gradovi

suočavaju nužno je sagledati širu sliku u kojoj je globalizacija transformirala gradove u vitalne stožere globalne ekonomije koji su postali kritični u koordinaciji protoka informacija i upravljanju poslovnim aktivnostima (Giddens, 2007:591). Istovremeno, globalizacija je primjerice oslabila nacionalnu državu, kako po pitanju njezine uloge, tako i u vezi koncentracije moći koja se postepeno disperzira na različite aktere, institucije i najniže, lokalne, razine upravljanja. Vidljiv je odmak od isključivo državnog ili tržišnog pristupa pružanju usluga prema modelu partnerstva kojeg obilježava koalicija interesa različitih sektora kako bi se uspostavila i nadzirala dogovorena strategija rješavanja urbanih problema (Bailey i suradnici, 1995). Na taj se način omogućava integracija ne samo između sektora i aktera, već i između javnih politika. Navedeno je važan čimbenik za suvremeno urbano društvo koje je suočeno s nizom problema koji zahtijevaju usuglašeno i usklađeno djelovanje različitih aktera privatnog i javnog te civilnog sektora (Musa i Petak, 2015:120), posebno imajući na umu kako uspješno prevladavanje takvih poteškoća podrazumijeva strukturirano nastupanje svih sektora zahvaćenih istom ili sličnom problematikom.

Utjecaj na suvremene gradove imao je i proces decentralizacije koji je ojačao poziciju gradova i njihovu autonomiju kao i ulogu civilnog društva. Teorijski okviri koji afirmiraju lokalnu razinu upravljanja naspram nacionalne su mnogostruki. Prema Chaskinu i Gargu (1997), pritisak na lokalnu vlast proizlazi iz najmanje dva uvjerenja. Prvo se uvjerenje temelji na ideji kako lokalna vlast može skrbiti o brigama, potrebama i prioritetima pojedinaca i obitelji koje žive u lokalnoj zajednici, dok se nacionalna odnosno regionalna vlast nalaze predaleko kako bi omogućile individualno skrojena rješenja za lokalne probleme i potrebe. Drugo uvjerenje temelji se na hipotezi kako su centralizirani pokušaji provođenja društvenih promjena i pružanja usluga, doživjeli neuspjeh, te kako je, stoga, potreban lokalizirani odgovor.

Osim veće koncentracije moći upravljanja na lokalnu razinu gradova, Mayer (2007:91) ističe i kako gradovi egzistiraju u sve kompetitivnijem okruženju u kojem lokalne vlasti smanjuju poreze te potiču poslovne zone, ekonomsku učinkovitost i javno-privatna partnerstva, pri čemu glavni cilj predstavlja mobilizacija gradskog prostora kao arene ekonomskog rasta. Naime, 70-ih i 80-ih godina prošlog stoljeća gradovi svjedoče procesima redukcije javnih službi i troškova kao i privatizaciji gradske infrastrukture (osnovni mehanizam neoliberalizma). Ujedno, 90-ih godina prošlog stoljeća intenziviraju se politike lokalnog ekonomskog razvoja kao i novi oblici koordinacije i organizacijskog umrežavanja, pri čemu se društveni, politički i ekološki kriteriji koriste kao alati za postizanje gospodarske konkurentnosti. Politika rasta u gradovima, kao

posljedica globalizacije neoliberalizma, označila je početak izrazite kompeticije u kojoj se gradovi natječu za što veći kapital kojim grade novu infrastrukturu te transformiraju i estetski uljepšavaju centre okupljanja kako bi ojačali imidž i privukli još više korporacija, a što dovodi do komercijalizacije javnog prostora (Mayer, 2007). Ovakvo neoliberalno razvojno usmjerenje naglasak je postavilo na urbano poduzetništvo temeljeno na javno-privatnom partnerstvu. Takav oblik koalicije ekonomskih interesa i lokalnih vlasti primarno ima fokus na ekonomski razvoj i investicije, no djelomično zanemaruje poboljšanje uvjeta života (Unalan, 2011). Ovaj trend kompeticije i komercijalizacije gradova popraćen je sve većim negodovanjem, u prvom redu aktivista koji ukazuju na negativne posljedice privatizacije i izostanka participacije šire javnosti u procesu restrukturiranja. Negodovanje je prisutno i zbog učinaka procesa urbanizacije[3] poput segregacije, ekoloških problema, divlje i bespravne gradnje, destrukcije prostora i dr.[4] Iako društveni pokreti u samim počecima nisu imali utjecaj na gradske politike, kako je anti-globalizacijski pokret dobivao sve više lokalni karakter, jačao je i otpor prema negativnim posljedicama neoliberalnih projekata i urbanog upravljanja kroz koje se i takvi projekti provode (Mayer, 2007). Globalna ekonomska kriza ukazala je na manjkavosti tehnokratskog, rastu usmjerenog i konkurentno orijentiranog pristupa koji se temeljio na neostvarenim europskim razvojnim ciljevima koji su dominirali u 2000-ima (Peti, 2012:63). Povećana razina nejednakosti i isključenosti, kao i favoriziranje ekonomskog rasta na štetu širih društvenih ciljeva, aktualizirali su ideje protivne neoliberalizmu. Pristupi koji viziju urbane budućnosti temelje na pravednosti, poput pravednog grada (Fainstein, 2014; Soja, 2010) i prava na grad (Lefebvre, 1971; Harvey, 2008), pozicioniraju pravednost i uključenost (što uključuje kako jednakost tako i prihvaćanje različitosti) kao ključne elemente procesa urbanog upravljanja. Pritom se navedeni elementi razmatraju kako prilikom osmišljavanja i implementacije javnih politika, tako i u vezi učinaka koje takve politike ostvaruju. Posljednje navedeno je od značaja za ovaj rad imajući u vidu kako spomenuta uključenost (participacija) predstavlja fundament integriranog pristupa urbanom upravljanju koje se temelji na uključivanju brojnih aktera koji kroz svoje socijalne i druge vještine u simultanom nastojanju zajednički ostvaruju postavljene ciljeve. Konkretnije, riječ je o mrežnom tipom upravljanja sa

[3] Fenomen urbanizacije pretpostavlja širenje gradskog načina života te obuhvaća brojne aspekte i operacionalizacije pojma „urbanog načina života“ kroz prizmu širenja gradske kulture, razvoja masovnih medija, preobrazbu od proizvođačkog ka potrošačkom obliku egzistencije, raznolike varijacije na položaj čovjeka u velikim gradovima i slično (Čaldarović, 1987:9).

[4] U hrvatskoj literaturi spominje se „Varšavska“ odnosno „Cvjetni trg“ kao primjer većine navedenih učinaka procesa urbanizacije (Svirčić Gotovac, 2009; Mišetić i Ursić, 2010; Dolenec i suradnici, 2017).

naglašenom horizontalnom interakcijom i povećanom važnosti lokalnih institucionalnih kapaciteta (Boraaand i Hausendorf, 2009; Williams, 1999). Uz integrirano urbano upravljanje povezuju se različiti oblici odnosa – neformalni, kooperativni, koordinirani, kolaborativni i partnerski (IPAA, 2002; Pollitt, 2003; Jacquier, 2005). Naime, dosadašnji organizacijski modeli oformljavali su se oko određenog zadatka, dok se integrirani, odnosno kako ga se još naziva *joined-up* koncept formira oko znanja te njegova usmjerenost počiva na timskom radu i partnerstvu u zajedničkom upravljanju s ciljem donošenja održivih rješenja za vrlo složene probleme. Slijedom navedenog, urbano-okolišni sektor u Gradu Zagrebu koji je obuhvaćen istraživanjem prikazanim u ovom radu zapravo obuhvaća više sektora koji nužno moraju strukturirano i zajedno nastupati, oslanjajući se pritom na činjenicu kako u svojim individualnim naporima ovise o učinku povezanih sektora. U skladu sa spomenutim promišljanjima Chaskina i Garga (1997) o ulozi lokalnih vlasti po pitanju brige o lokalnoj zajednici, ovo istraživanje povezuje teorije građanske participacije koje idu korak dalje te propituju u kojoj mjeri, s jedne strane, lokalna vlast može odrađivati ovu ulogu bez značajne participacije građana, te, s druge strane, koliko participacija građana pridonosi ostvarenju navedene uloge. Shodno navedenom prikladno je Giddensovo (2007:570) pitanje *Kome pripadaju gradovi*, upraviteljima nove globalne ekonomije koji posjećuju „urbanu zonu glamura“ – omamljujući vrtuljak otmjenih restorana i hotela, uredskih zgrada, aerodroma i kazališta – ili gradskim korisnicima na margini ekonomskog rasta čiji su zahtjevi da žive u istom gradu jednako legitimni, ali često puno manje dobrodošli.

2. Društveni akteri urbanog upravljanja i odnosi moći

Kako bi se pružio odgovor na istraživačka pitanja potrebno je ustanoviti koji akteri sudjeluju u procesu urbanog upravljanja kao i poziciju moći u društvenim odnosima što predstavlja temelj za utvrđivanja tipa upravljanja, elemenata integriranog upravljanja kao i razine participacije. Prije no što se posveti pozornost društvenim akterima i sociološkim tumačenjima pojma moći potrebno je napomenuti u kojem okviru ovo istraživanje zahvaća upravljačku strukturu. Naime, integrirano upravljanje odnosi se na horizontalnu integraciju sektorskih politika i različitih uključenih aktera (*inter* i *intra* upravljačkog sustava), na vertikalnu integraciju različitih razina upravljanja (lokalna, regionalna, nacionala, supranacionalna) kao i na integracije izvan administrativnih granica (metropolitanska regija, satelitski gradovi). Ovim istraživanjem obuhvaćena je isključivo horizontalna integracija, odnosno onaj segment integriranog urbanog upravljanja koji pretpostavlja intenzivniju i kvalitetniju kooperaciju i koordinaciju formalnih aktera unutar gradske uprave kao i participaciju neformalnih aktera u procesu donošenja odluka i kreiranja javnih politika. Teorijski okvir za navedeno oslanja se na tipologiju društvenih aktera koju je razvio Bassand (2001) koja je poslužila kao predložak u kojem su zastupljeni svi društveni akteri uključeni u ovo istraživanje te razmatranje redistribucije moći između formalnih i neformalnih aktera kao odnosa snaga u kojem jedni ograničavaju djelovanje drugih, a drugi svojim djelovanjem preoblikuju granice i raspodjelu moći (Arnstein, 1969).

2.1. Tipologija društvenih aktera

Uloge društvenih aktera kao i njihovi međusobni odnosi promjenjivog su karaktera. U ovom radu društveni akteri će biti analizirani kroz prizmu urbanih aktera prema klasifikaciji koju je razvio Bassand (2001) u svom radu *Za obnovu urbane sociologije – 11 teza*. Bassand (2001) razlikuje četiri vrste pojedinačnih aktera: ekonomski akteri (vlasnici gradskih zemljišta, poduzetnici), politički akteri (političke stranke, politički lideri), stručnjaci (urbanisti, arhitekti, sociolozi, politolozi, inženjeri, ekonomisti, pravnici i drugi stručnjaci) i građani (stanovnici, građani koji se diferenciraju prema njihovoj društvenoj poziciji, starosti, stilu, obrazovanju, kulturi, te organizacije civilnog društva). Seferagić (2007:364) ističe kako tipologije na određen način ukalupljuju aktere u određene ladice koje su odijeljene, samostalne i nepomične no u stvarnosti akteri se međusobno odnose na razne načine i aktivni su.

Procesima urbane stvarnosti upravljaju akteri koji: imaju određen položaj u društvu i posljedično nejednako raspolažu resursima društva; brane interese i vrijednosti; odražavaju odnose s drugima; oblikuju identitet u interakciji s drugima; nude projekte s ciljem realizacije; te su neprekidno od života do smrti na putu socijabilnosti (Bassand, 2001:347). Nadalje, ubrana stvarnost je vrlo konfliktna s obzirom na hijerarhijski sustav aktera u smislu moći, odnosno, urbana moć, strukturirana od podređenih i nadređenih aktera, upravlja urbanim razvojem temeljem čega se Bassanda može svrstati pod predstavnike konfliktne teorije (Zlatar, 2013). Nadalje, Svirčić Gotovac (2009:24) ističe kako se aktere može okarakterizirati nositeljima društvenih procesa, ovisno o moći koju imaju, te ih se može objasniti kroz dihotomnu podjelu na nove i stare, slabe i jake, urbane i ruralne, globalne i lokalne. Bassand navodi kako se u kolopletu odnosa podređenih i nadređenih aktera ostvaruju savezi ili pak unilateralne akcije, pružaju otpori ili pak kreiraju političke, društvene ili ekonomske organizacije i pokreti što na direktan ili indirektan način utječe na proces upravljanja. Kada je riječ o hijerarhiji moći, na vrhu se nalaze ekonomski akteri koji su inicijatori promjena u prostoru i predvode ih, potom slijede politički akteri koji ili podržavaju ili osporavaju odluke ekonomskih aktera,[5] stručni akteri temeljem svog znanja imaju autonomiju i moć, no najčešće su podržavatelji određene političke i ekonomske moći i odluka koje iz tog proizlaze, na posljednjem mjestu su civilni akteri (Bassand i suradnici, 2001, prema Zlatar 2013:82).

Oslanjajući se na teorijske smjernice definirane kroz tipologiju pojedinačnih aktera koju je razvio Bassand (2001) u doktorskom istraživanju su uključena četiri tipa aktera: ekonomski akteri (privatni sektor), politički akteri (upravljačka struktura), stručni akteri (znanstveni sektor) i civilni akteri (građani i organizacije civilnog društva). Procesima urbane stvarnosti upravljaju akteri, od kojih neki upravljaju, drugi se opiru i osporavaju ovisno o tome koji položaj u društvu i društvenim pokretima zauzimaju (Bassand, 2001). U svrhu razumijevanja jednog od ključnih procesa integriranog upravljanja, participativnog procesa, valja definirati tko su sudionici, koliko često i kako mogu sudjelovati, koliko novaca u gradskom proračunu je predviđeno za participativni proces, kako se donose odluke i tko snosi odgovornost za donošenje krajnjih odluka (Hordijk i suradnici, 2015:134). Prilikom definiranja aktera participativnog procesa obično se koristi razlikovanje aktera javnih politika (pojedinci, formalne ili neformalne skupine

[5] Bassand navodi primjer prijedloga investicije izgradnje podzemne garaže ispod gradskog trga za što je potrebno dozvola političkih aktera čime takav projekt postaje javan, a njegova realizacija ovisi o političkoj odluci.

ili institucije) koji se prema svojem javnom statusu, interesu i vrijednostima klasificiraju na državne aktere i nedržavne aktere i sudjeluju u procesu stvaranja politika (Petek, 2014).

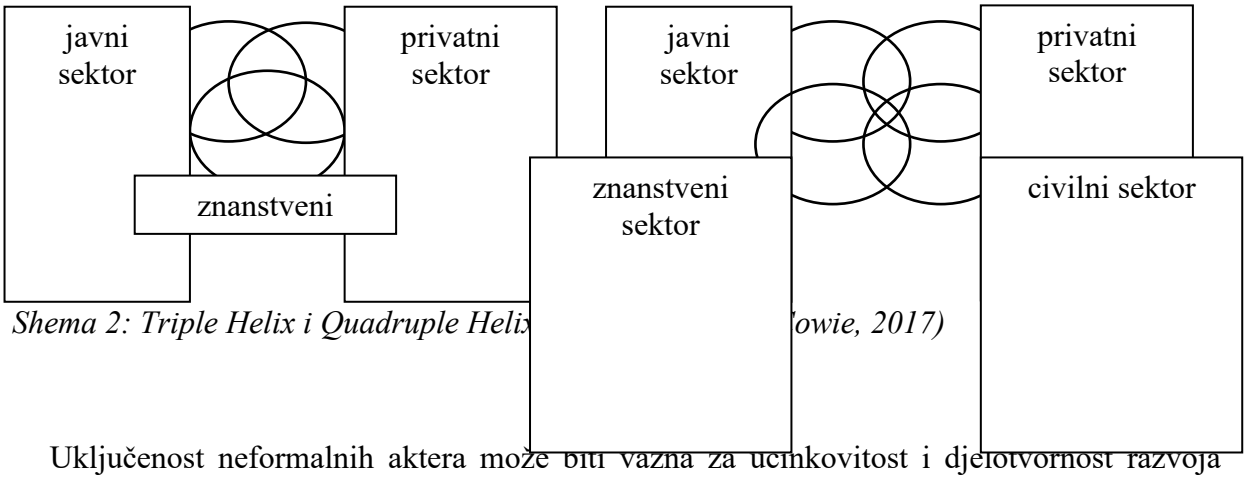
Po pitanju državnih aktera bitno je za istaknuti kako je njihovo djelovanje utemeljeno na suverenosti (pravo (odnosno odgovornost) na ekskluzivno i formalno odlučivanje prema unaprijed zadanim uvjetima i procedurama) te prostorno ograničeno na određeni teritorij. Iako načelno usmjereno na ostvarivanje javnog interesa, a što uključuje čimbenike transparentnosti i predvidljivosti, djelovanje državnih aktera ujedno učestalo obilježavaju rigidnost, sporost i neučinkovitost (Petek, 2014).

Poradi lakšeg utvrđivanja razlike između državnih i nedržavnih aktera, kategorizacija se uvelike olakšava ako se temeljena odrednica razlikovanja svodi na postojanje ili nepostojanje formalno specificiranog ovlaštenja za donošenje odluka. Time se razlikovanje državnih i nedržavnih aktera zapravo poistovjećuje sa razlikovanjem formalnih i neformalnih aktera. Formalni akteri (državni akteri) jesu ustavno odnosno zakonski određeni akteri koji imaju prava i obveze u vezi sudjelovanja u stvaranju javnih politika, te uključuje sve oblike vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska) na svim razinama (horizontalno odnosno vertikalno). Neformalni akteri (nedržavni akteri, poput: građana, birača, organizacija civilnog društva, medija, istraživačkih ustanova i sl.), pak, svoje pravo sudjelovanja u stvaranju javnih politika temelje na općim postavkama demokratskog sustava kojima se građanima omogućava aktivno djelovanje odnosno participacija. Neformalni akteri, za razliku od formalnih koji djeluju po službenoj dužnosti, svoju participaciju temelje na određenim vrijednostima i interesima koje zastupaju. U literaturi o javnim politikama izraz/pojam dionik (*stakeholder*) često se koristi kao istoznačnica za neformalne odnosno nedržavne aktere, dakle one pojedince, skupine i organizacije koji u procesu stvaranja politika sudjeluju zato što imaju određeni „udio“ ili „ulog“ (*hold a stake*) u nekom problemu, vjeruju i žele utjecati na određenu politiku. Dakle, svojevoljno i aktivno iskazuju interes i utječu na proces stvaranja politika, a ne zato što ih normativan okvir na to obvezuje (Petak i Petek, 2014). U ovom istraživanju preuzeta Bassandova tipologija društvenih aktera podijeljena je u dvije skupine: formalni akteri (politički) te neformalni (stručnjaci, građani, ekonomski akteri).

Ridder i suradnici (2005:1) navode tri razine participacije nedržavnih aktera: informiranost (pružanje pristupa informacijama i aktivna diseminacija predstavlja preduvjet za uključivanje javnosti), konzultacije (pravo javnosti da reagira na prijedloge vladajućih) i aktivna uključenost

(aktivno sudjelovanje kroz rasprave sa predstavnicima vlasti; definiranje *policy* agende, iznalaženje rješenja, sudjelovanje u donošenju odluka te participacija u implementaciji). Neovisno o razini, postavlja se pitanje tko je pozvan sudjelovati i tko se osjeća pozvanim sudjelovati. Naime, lokalne vlasti mogu selektivno odaslati poziv na participaciju i tako odabrati one aktere koji imaju preklapajuće interese i stavove u cilju realizacije partikularnih ciljeva.

Pomak od *triple helix* modela kojim se naglašava važnost suradnje javnog sektora sa poslovnim sektorom i znanstvenim sektorom ka *quadruple helix* modelu (Shema 2, ispod) u kojem se jednako važno mjesto pridaje i civilnom sektoru na tragu je Bassandove (2001) tipologije pojedinačnih aktera. Participacija različitih neformalnih aktera može rezultirati integrativnijim politikama upravo zbog šire i sveobuhvatnije percepcije i specifičnih znanja s kojima raspolažu akteri izvan javnog sektora, a koja mogu biti od pomoći pri formuliranju rješenja za postojeće urbane izazove. Takvu participaciju karakterizira holistički pristup kroz *quadruple helix* model u kojem su potrebe građana u središtu pozornosti (Interreg – North Sea Region, In for Care, 2018).



Shema 2: Triple Helix i Quadruple Helix [illegible]owie, 2017)

Uključenost neformalnih aktera može biti važna za učinkovitost i djelotvornost razvoja programa pridonoseći pritom jačanju povjerenja javnosti u donesene odluke; generiranju boljeg razumijevanja problema, prioriteta i rješenja; izgradnji šire potpore programima i inicijativama; povećanju razine znanja kroz razmjenu informacija, podataka, iskustava i naučenih lekcija; odražavanju šireg spektra javnih interesa i vrijednosti u donošenju odluka; bržoj identifikaciji različitih aspekata problema; okupljanju različitih stavova sa ciljem postizanja konsenzusa na kolaborativan način te unaprjeđenju *policy* integracije (Schwedler, 2011:35). U cilju ostvarenja

navedenog važno je sukladno potrebama i situaciji komplimentirati što širi spektar participativnih metoda.

Tipologiju društvenih aktera u hrvatskom kontekstu nužno je promatrati kroz proces modernizacije, odnosno tranzicije koji su utjecali na mijenjanje političkih, društvenih, kulturnih i ekonomskih čimbenika. U konceptualno-teorijskom smislu, Kalanj (2007:113) definira modernizaciju kao opći proces prijelaza iz tradicionalnog u moderno koji obuhvaća četiri među povezane dimenzije: političku modernizaciju (razvoj ključnih institucija koje omogućuju sudjelovanje u donošenju odluka); ekonomsku modernizaciju (rastuća podjela rada, upotreba upravljačkih tehnika, usavršavanje tehnologije i povećavanje trgovačkih olakšica); društvenu modernizaciju (povećanje pismenosti, urbanizacije, opadanja tradicionalnog autoriteta i rastuća socijalna i strukturalna diferencijaciju); kulturnu modernizaciju (obilježena procesom sekularizacije u kojemu religijsko mišljenje, praksa i institucije gube svoje presudno društveno značenje). Upravo politička modernizacija povezana je sa participacijom u procesu odlučivanja uslijed uspona građanskih prava temeljem kojih građani imaju mogućnost biti dio cjelokupnog procesa odlučivanja odnosno kreiranja javne politike.

Kada je riječ o modernizaciji u nacionalnom kontekstu važno je spomenuti i proces postsocijalističke tranzicije koji također ima izravan utjecaj na političke procese. Prema opservaciji Tomić-Koludrović i Petrić (2007) hrvatsko društvo uslijed kompleksnih promjena koje su se odvijale je između dvije modernizacije, u prijelazu od tranzicijskog prema mješovitom društvu koje obilježavaju procesi prve i druge modernizacije. Prva modernizacija pokušava uspostaviti institucije moderne države, dok druga procesima globalizacije i zakonskim promjenama povezanim s priključivanjem EU nastavlja modernizacijski proces na razini koju prva modernizacija još nije dosegla (Tomić-Koludrović i Petrić, 2007:876).

Seferagić (2007:363), kada je riječ o nacionalnom kontekstu, promjenjivi karakter uloge društvenih aktera pripisuje raspadu socijalizma, tranziciji i neoliberalizmu na djelu, uslijed čega hrvatsko društvo karakterizira deregulacija državnih poslova i porast lokalne moći u političkoj sferi, privatizacija i porast samostalnosti ekonomskih aktera u ekonomskoj sferi, gubitak moći planiranja kao političke i stručne djelatnosti, te pojava civilnoga sektora kao samostalnoga aktera u odnosu s navedenima.

Od osamostaljenja Republike Hrvatske (RH) i početka tranzicije svi tipovi aktera iskusili su preobrazbu i transformaciju, neki poput civilnog aktera doživjeli su svoju afirmaciju po prvi

puta (Svirčić Gotovac, 2009:26). Građani, odnosno civilni akter prema Bassandovoj (2001) tipologiji aktera, iako je često zanemaren pa čak i isključen iz arene kreiranja i donošenja odluka, istovremeno je sveprisutniji i njegova uloga jača i napreduje ka jednakopravnom položaju unutar četverokuta u odnosu prema lokalnim akterima, stručnjacima i ekonomskim akterima. Kako je već ranije navedeno važnost jačanja pozicije civilnog aktera prepoznata je i u konceptu integriranog urbanog upravljanja. Ovim radom želi se naglasiti važnost upravo civilnog društva u kreiranju urbane realnosti, pritom ne umanjujući ulogu i važnost eksperata i privatnog sektora kao i akademske zajednice. Rad koristi termin civilno društvo i pritom izbjegava pojmove poput nevladinih organizacija ili neprofitnog sektora inspiriran shvaćanjem civilnog društva kako ga shvaćaju Bežovan i Matančević (Bežovan i Matančević, 2017:17, prema Edwards 2005:29-30): „*Civilno društvo u biti je kolektivna akcija - u udrugama, preko društva i kroz javnu sferu – i kao takvo daje bitnu protutežu individualizmu; kao kreativna akcija, civilno društvo daje toliko potreban lijek cinizmu koji toliko inficira suvremene politike; i kao vrijednosno određena akcija, civilno društvo daje ravnotežu prema inače oholom utjecaju državne vlasti te iskušenjima i poticajima tržišta, čak i ako su ove vrijednosti osporavane, kao što često jesu*."

Ekonomski akter, odnosno privatni sektor, uz političke aktere je najprisutniji u društvenoj svakodnevnici, štoviše njegova uloga i moć neusporedivo je veća u liberalnoj, tržišnoj, privatiziranoj ekonomiji nego je bila u prijašnjem državno planskom sustavu (Seferagić, 2007; Svirčić Gotovac, 2009). Razlog tomu jest njihov politički i ekonomski utjecaj, odnosno pozicija moći da transformiraju grad, ponekad na štetu javnog interesa kao što je to bio slučaj sa Cvjetnim trgom. Urbanisti, arhitekti, sociolozi, politolozi, inženjeri, ekonomisti, pravnici i drugi stručnjaci također zauzimaju vrlo važnu ulogu kao korektiv privatnih i obrana javnih interesa, međutim istovremeno mogu podilaziti privatnim investitorima za vlastite interese (Seferagić, 2007). Utjecaj na društvene promjene, pa tako i mogućnost sudjelovanja u kreiranju urbanih politika, odnosno urbanom upravljanju proizlazi iz moći određenih aktera. Upravo navedene hrvatske specifičnosti koje su transformirale grad ne za ljude već za profit, što je zaključak iz kuta kritičke urbane teorije i pitanja moći, dovode do teorijske teze kako upravljanje Grada Zagreba na primjeru urbano-okolišnog sektora nije dovoljno participativno u smislu uključivanja neformalnih aktera.

2.2. Društvene teorije moći

Pojam moći usko je povezan sa djelovanjem različitih društvenih aktera, pri čemu se posebno ističe kako razina participacije aktera u urbanom upravljanju upravo ovisi o količini moći s kojom pojedini akteri raspolažu. Konkretnije, u kontekstu ovog istraživanja moć se razmatra sukladno shvaćanju redistribucije moći između formalnih i neformalnih aktera koja se promatra kao odnos snaga u kojem jedni ograničavaju djelovanje drugih, dok drugi svojim djelovanjem preoblikuju granice i raspodjelu moći (Arnstein, 1969).

Kalanj (2010) ističe kako je problem moći jedna od ključnih tema sociologije, ali isto tako i drugih znanstvenih disciplina uključujući političke znanosti, pravne teorije i drugih. Brojni teoretičari su proučavali društvene teorije moći pri čemu se posebno ističu J. J. Rousseaua, T. Hobbesa, N. Machiavellija, J. Lockea, M. Webera, M. Foucaulta, A. Giddensa, P. Bourdieua, M. Castellsa, J. Gaventa i drugih. Usprkos brojnim tumačenjima ne postoji jedinstveno razumijevanje moći, štoviše postoje brojna razlikovanja i prijepori. Primjerice, moć posjeduju akteri od kojih su neki moćni, a drugi nemoćni; moć je prožeta i utjelovljena u mreži odnosa i diskursa koji utječu na svakoga, ali ju ne posjeduje pojedinac; nadalje, promišljanja moći kao „*zero-sum*" koncepta prema kojem dobivanje moći jednog aktera pretpostavlja gubitak odnosno odricanje od moći drugih aktera; moć je akumulativna i fluidna; moć uključuje sukob i borbu za vlast; moć nije ograničen resurs, mogu je koristiti, dijeliti ili stvarati različiti akteri i njihove mreže na više različitih načina; moć je negativna osobina – zadržati moć pretpostavlja primjenu kontrole nad drugima; moć je sposobnost pozitivnog djelovanja, i sl. (Gaventa, 2009:6). U ovom potpoglavlju razmatrati će se promišljanja Maxa Webera, kojem u sociološkoj teorijskoj tematizaciji moći pripada klasična aura, te promišljanja suvremenih društvenih teoretičara, A. Giddensa i M. Foucaulta, koji, kako Kalanj (2010:265) ističe u svojim prepoznatljivim koncepcijama, pristupaju moći ne kao konjunkturnom ili povremenom već kao trajnom, strukturalno nezaobilaznom problemu cjelovite društvene teorije, zatim M. Castellsa koji apostrofira kako moć prožima sve dimenzije ljudskog djelovanja te P. M. Halla koji na tom tragu postavlja fokus na procese moći odnosno međusobno ponašanje osoba u interakciji.

McNamee i Glasser (1987) analiziraju glavne sociološke teorijske pristupe konceptu moći kroz makroteorijsku perspektivu i mikroteorijsku perspektivu pritom ističući kako se koncept moći najbolje može razumjeti integrirajući dvije perspektive. Naime, do sredine osamdesetih godina dvadesetog stoljeća, mikro i makro sociološki pristupi su bili tradicionalno odvojeni, no

posljednjih desetljeća u sociološkim raspravama prevladavaju teze da je primarni zadatak sociološkihteorije prevladati mikro-makro dualizme[6] (Tomić-Koludrobić i Knežević, 2004:110). Makro teorije su usredotočene na proučavanje globalnih društvenih sustava i institucija, a mikro teorije (mikrosociologija) proučavaju ljudske međuodnose u malim sustavima preko interakcionističkog pristupa koji je usredotočen na aktere, akciju i interakciju kroz mikro pristup ljudskom djelovanju (Ritzer, 1997; Zlatar, 2013). Makroteorijski pristup razumijevanja koncepta moći usmjeren je na resurse moći; onaj tko ima moć kontrolira ključne resurse u društvu. Nadalje, prisutan je svojevrstan determinizam, odnosno razumijevanje kako se moć kreće od vrha prema dnu različitih organizacijskih hijerarhija, što moć čini asimetričnom. Mikroteorijski pristup razumijevanja koncepta moći usmjeren je na procese moći poput pregovaranja i uvjeravanja, te se moć razumijeva kao neformalna, nekumulativna i recipročna što dovodi u pitanje hijerarhijsku strukturu moći. Iskorak u razumijevanju koncepta moći učinjen je integracijom mikro i makro pristupa (Giddens, Foucault) odnosno odbijanjem dualnosti strukture i procesa.

Weber (1999:50) definira moć kao mogućnost da se vlastita volja nametne ponašanju drugih. Pojam moći je amorfan odnosno moć se javlja u različitim oblicima te se stoga može tumačiti kao ostvarenje nečije volje ne samo protiv tuđe volje već i ostvarenje moći s drugima čime se obuhvaćaju fenomeni i otpora i sukoba, ali i kooperacije i konsenzusa (Berenskoetter, 2007). Weber smatra kako odnos moći nije nužno hijerarhijski kao što to podrazumijeva „*power over*“[7] (sposobnost djelovanja relativno moćnog aktera na način da utječe na djelovanje i mišljenje relativno nemoćnih) već otvara prostor promišljanju moći u pozitivnom kontekstu kroz „*power to*“ (moć koja donosi željene promjene u životima kroz sposobnost djelovanja, ostvarivanja prava ili glasa) (Berenskoetter, 2007; Gaventa, 2009).

Vlast je institucionalizirana moć, ona je koncentrirana, centralizirana i utvrđena normativnim poretkom društvene organizacije u kojoj određena zapovijed pretpostavlja poslušnost odnosno dobrovoljan pristanak podređenih što je za Webera glavno lice moći (Đurić, 1964; Katunarić, 1999). Vlast u općem smislu moći Weber (1999:51) prikazuje na dva načina:

[6] Ritzer (1997:388) navodi kako se najznačajniji oblici konsenzusa o centralnim teorijskim pitanjima sociologije mogu naći u radu Anthonyja Giddensa o teoriji strukturacije, Jürgena Habermasa o integraciji sistemske teorije i teorije akcije, Jeffreyja Alexandera koji poziva na integraciju akcije i poretka, te brojnih drugih.

[7] Gaventa (2009) osim „*power over*“ i „*power to*“ navodi i „*power within*“ koja se odnosi na stjecanje osjećaja vlastita identiteta, samopouzdanja i svijesti koji su preduvjet za djelovanje te „*power with*“ koja se odnosi na sinergiju koja se može ostvariti kroz partnerstva, suradnju ili kroz procese kolektivnog djelovanja i stvaranja savezništva.

vlast na temelju konstelacije interesa (posebno na temelju monopolističkog položaja, primjerice na tržištu) i vlast po sili autoriteta (moć za izdavanje zapovijedi i obveza poslušnosti koja se zahtjeva neovisno o motivima i interesima). Unutar normativnog poretka društvene organizacije institucionaliziran je odnos podređenosti i zapovijedanja koji svoju legitimnost temelji na pravu zapovijedanja onih koji obnašaju vlast i podređenosti onih koji u obostranoj raspodjeli prava i obveza smatraju da duguju poslušnost normativnom poretku. Kalanj (2010: 200) ističe kako je vlast samo „poseban slučaj moći" no u toj svojoj „posebnoj" ulozi ona je jedna od ključnih elemenata djelovanja zajednice. Weber je utvrdio četiri idealna tipa društvenog djelovanja (akcija): tradicionalno (po navici i običajima), afektivno (emocionalno povišeno kao i dramatsko, glumljeno), vrijednosnoracionalno (u znaku svetog cilja) i svrhovitoracionalno (izborom sredstava za postizanje ciljeva s najmanje štetnih posljedica, najobzirnije djelovanje) (Katunarić, 1999:34). Neovisno o kojem tipu društvenog djelovanja je riječ, Weber povezuje moć s političkim djelovanjem (dominacijom) koje u osnovi ima uporište u odnosu podređenosti većine i zapovijedanja manjine. Taj odnos egzistira temeljem provedene zapovijedi koja manjini daje legitimitet te podređenosti većine koja sadržaj zapovijedi smatra maksimom svog ponašanja te se podvrgavaju volji manjine zbog straha, poštivanja, korisnosti, oportunosti, tradicije ili već nekog drugog razloga (Kalanj, 2010). Jedna od osnovnih kritika jest da Weberova teorija ne nudi procedure izmjere količine moći te adekvatno ne prikazuje izvaninstitucionalni oblik moći, odnosno, Weberov naglasak na službenim/formalnim strukturama moći podcjenjuje sposobnost podređenih da manipuliraju odnosom moći (McNamee i Glasser, 1987).

Parsons interpretira moć kao sposobnost sustava – moć je sposobnost sustava da odradi poslove koji se kolektivno smatraju važnim (McNamee i Glasser, 1987). Parsons je razumijevanje strukture društvene moći razvio na temelju kritike Millsova (1956) shvaćanja moći koje se temelji na teoriji nultog zbroja; osoba ili grupa posjeduju moć u onom stupnju u kojem ju ne posjeduje druga osoba ili grupa. Parsons se suprotstavlja takvom poimanju te smatra kako se moć treba razumjeti kao igra iz koje obje strane mogu izvući korist. Uspoređujući moć s novcem, Parsons navodi kako novac ima vrijednost temeljem opće suglasnosti da se koristi kao sredstvo razmjene. Jednako tako, moć postaje sredstvo za postizanje individualnih ili kolektivnih ciljeva zbog suglasnosti pripadnika društva da legitimiziraju rukovodeće položaje (Kuvačić, 1990:70). Moć kao instrument za zadovoljavanje općih ciljeva osigurava djelotvornost poduzete akcije što omogućuje političkom subsistemu

skladno ispunjavanje njegove funkcije pod pretpostavkom da ta djelotvornost odgovara vrijednostima prema kojima se politički subsistem ravna (Kalanj, 2010:279). U tom smislu razina moći koja je izvedena iz autoriteta u međuzavisnom je odnosu sa povjerenjem kolektiva. Autoritet je institucionalizirana legitimizacija na kojoj počiva moć, a definira se kao institucionalizirano pravo vođe da očekuje podršku pripadnika kolektiva (Parsons, 1966:11). Nadalje, Parsons u svojoj elaboraciji moći koja svoje uporište nalazi u suglasnosti nositelja moći i onih koji su joj podčinjeni isključuje prinudno nametanje i pritom svjesno ignorira hijerarhijski karakter moći kao i interesne podjele. Upravo Giddens upućuje kritiku na Parsonsovu orijentiranost na normativnu suglasnost jer time podcjenjuje relevantnost osporavanja normi kao i važnost prilika u kojima sila i nasilje, prijetnje silom i nasiljem, na izravan način služe za sankcioniranje djelovanja (Giddens, 1984:258). Za razliku od Weberovog racionalnog objašnjenja ljudskog djelovanja, Parsonsov pristup kroz prizmu društvenih ograničenja determinira ulogu aktera zapostavljajući njegovu voljnu komponentu (Svirčić Gotovac, 2009:23). Konkretnije, definiranje moći kao sposobnost sustava umanjuje sposobnost pojedinca da djeluje samostalno što upućuje na podređivanje ponašanja pojedinaca ciljevima sustava i tendenciju ignoriranja dinamike međuljudskih odnosa (McNamee i Glasser, 1987).

Već u svojoj ranoj stvaralačkoj fazi, u središte svog istraživanja Castells je pozicionirao moć kao ključnu odrednicu za razumijevanje primarnog izvora društvene strukturacije i dinamike. U svom radu *Sociology of power* Castells (2016) ističe kako su odnosi moći temeljni odnosi društva u kojima oni društveni akteri koji provode moć oblikuju norme, dominantne institucije i organizacije te komunikacijske sustave u skladu sa svojim interesima te oblikuju obrasce društvenog ponašanja, onoga što se nagrađuje, kažnjava ili pak ignorira. U tom smislu, moć je sposobnost takvih društvenih aktera da, favorizirajući vlastitu volju, interese i vrijednosti asimetrično utječu na odluke drugih aktera, a to čine prisilom i/ili izgradnjom značenja u ljudskim umovima kroz mehanizme kulturne proizvodnje i distribucije. Međutim, Castells naglašava kako ovdje nije riječ o jednostavnom procesu linearne kauzalnosti. Društveni akteri koji provode moć međusobno se razlikuju no zajednički djeluju s ciljem pronalaska konvergencijske točke njihovih interesa i vrijednosti (Castells, 2016:2). S druge strane, akteri čiji su interesi i vrijednosti nedovoljno zastupljeni u vladajućim institucijama pružaju otpor što stvara odnose suprotstavljene moći, odnosno procese usmjerene na poništavanje ili pregovaranje o onim pravilima koja favoriziraju dominantne aktere u društvenim institucijama.

Institucije i norme su izraz stanja odnosa moći, što je beskrajni proces društvene konstrukcije i dekonstrukcije, uvijek zaokupljen neizvjesnom ravnotežom između reprodukcije društvene strukture i njene transformacije (Castells, 2016:2). Radeći distinkciju između dva oblika provedbe moći, prisile i uvjeravanja, Castells (2016:9) razlaže svoju hipotezu kako moć koja se oslanja na prisilu jest slab i neodrživ oblik moći, a kako je moć nad umovima važnija od moći nad tijelima (podčinjenih) pod time podrazumijevajući sposobnost određenih diskursa koje će pojedinci internalizirati i prihvatiti u učinkovitom komunikacijskom procesu između pošiljatelja i primatelja diskursa. Neovisno o tome što su odnosi moći ugrađeni u institucije društva, Castells baš kao i Foucault ističe kako moć prožima sve dimenzije ljudskog djelovanja (financije, proizvodnja, potrošnja, trgovina, mediji, komunikacija, kultura, zdravstvo, obrazovanje, znanost, tehnologija i društvena konstrukcija prostora i vremena).

Pojam moći u smislu utjecaja ili kontrole ponašanja drugih jedno je od ključnih obilježja mikroteorijskog pristupa razmatranja koncepta moći. Hall (1973) naglašava kako je ključni temelj ove perspektive zajedničko djelovanje, odnosno međusobno ponašanje osoba u interakciji, pri čemu proces pregovaranja i sporazumijevanja predstavlja ključ za razumijevanje zajedničkog djelovanja odnosno otklanjanja problema i tenzija. Hall postavlja fokus na procese moći odnosno razmatra kako moć izvire iz odnosno kako se ocrtava u situacijama u kojima nadvladavaju privatni ciljevi, nesklad i konkurencija. Moć, koja izvire iz procesa pregovaranja, počiva ne samo na odnosima sile i negativnih posljedica koje iz toga proizlaze, već i na sposobnosti pojedinaca da tijekom pregovora više ili manje uspješno koriste odnosno iskorištavaju mehanizme poticanja, uvjeravanja, tajnosti i neznanja. Asimetričan odnos moći i vlasti Hall (1985) promatra kao suprotstavljene idealtipove istog kontinuuma, pri čemu vlast predstavlja kontrolu i usmjeravanja ponašanja drugih s ciljem ispunjavanja kolektivnih ciljeva, dok moć predstavlja kontrolu nad postupanjem drugih s ciljem ispunjavanja pojedinačnih, osobnih ciljeva. U takvoj strukturi dominantna skupina vrši značajan utjecaj na kulturu odnosa, društvene vrijednosti i konstrukciju stvarnosti, pri čemu se poseban naglasak postavlja na komunikaciju nadređenih spram podređenih. Potonje Baumgartner i suradnici (1976) nazivaju relacijskom kontrolom odnosno „meta-moći“, gdje podređeni djeluju u puno težim i rizičnijim startnim pozicijama i sa daleko manje izgleda za uspjeh u ostvarenju vlastitih ciljeva. Meta-moć stoga predstavlja mjerilo kontrole dominantne skupine nad cjelokupnom društvenom strukturom i odnosima, odnosno, mehanizam uspostavljanja onih društvenih vrednota i relacija odnosa koji odgovaraju nadređenima i koje podređeni s vremenom usvajaju kao zadane.

Drugim riječima, moć predstavlja sposobnost jedne skupine da drugima nametne svoje potrebe, vrednote i viđenje stvarnosti kao njihove vlastite, ali dodatno predstavlja instrument za bolje razumijevanje krajnjih ishoda koji proizlaze iz prethodno opisanog procesa pregovaranja nadređenih i podređenih (McNamee i Glasser, 1987).

Foucault pak čini radikalan odmak od prijašnjih načina poimanja moći koji je teško uklopiv s prethodnim idejama, a razlog tomu jest što je moć prema njegovu tumačenju difuzna, a ne koncentrirana, moć je utjelovljena i izvedena, a ne posjedovana, te moć nije prisilna već diskurzivna (Gaventa, 2003:3). Moć je raspršena i utjelovljena u diskursu, znanju i režimu istine. Foucault naglašava kako moć nije nužno represivna, isključiva i negativna te, iako i može biti sve navedeno, ona također može biti i pozitivna jer također proizvodi stvarnost (Gaventa, 2003). U svojoj knjizi *Znanje i moć* Foucault (1994) navodi kako moć karakterizira nekoliko značajki: a) moć nije nešto što se stječe ili dijeli, moć se provodi polazeći od bezbroj točaka i u igri nejednakih i pokretljivih odnosa; b) odnosi moći su imanentni drugim odnosima; c) moć dolazi odozdo, odnosno u odnosu moći ne postoji binarna i sveobuhvatna opreka između vlastodršca i podvlaštenih; d) odnosi moći su istovremeno intencionalni i nesubjektivni odnosno moć se provodi temeljem niza težnji i ciljeva; e) tamo gdje postoji moć postoji i otpor koji nikada nije u izvanjskom položaju spram odnosa moći te postoje razni otpori različitih vrsta (mogući, nužni, nevjerojatni, spontani, divlji, usamljeni, usklađeni, podmukli, nasilni, nepomirljivi, spremni na pogodbu, koristoljubivi, žrtveni). Foucault (1994:65) smatra kako „*... pod moći ponajprije valja razumjeti mnoštvo odnosa snaga koji su imanentni području u kojem se očituju i tvore njegovu organizaciju ...*“ te kako „*... moć nije institucija i nije struktura, ona nije stanovita sposobnost kojom su neki obdareni; ona je naziv što se pridaje nekoj složenoj strategijskoj situaciji u danom društvu.*“ Iako Foucault naglašava kako moć nije institucija, istovremeno institucije proizvode, reproduciraju i distribuiraju znanje u skladu s vladajućim režimom istine stoga zaslužuju pažnju jer imaju kapacitet za integracijom moći (Županov, 2009).

Pojam genealogije Foucault preuzima od Nietzschea – genealogija znanja istražuje uzorke pojavljivanja i djelovanja određenih diskursa (Županov, 2009:9). Foucault svoj pojam *volje za znanjem* izvodi iz Nietzscheove genealogije morala i volje za moći. Naime, u razumijevanju Foucaultove koncepcije moći krucijalna je njena nerazdvojivost od i isprepletenost sa znanjem. Znanje je imanentno moći, moć je imanentna znanju. Koherentnost moći i znanja pretpostavlja kako uspostavljanje znanja omogućava provođenje određene moći, kao i što točka provođenja

moći ujedno je točka oblikovanja znanja. Moć kao tvorbena i sveprisutna snaga djeluje posvuda, sve obuhvaća i odasvud dolazi i pojavljuje se u svakom trenutku društvenih odnosa na svim razinama (Foucault, 1994). To je ono što Foucault označava terminom mikrofizika moći. Foucaultovu koncepciju karakterizira nekoliko analitičkih operacija.: 1. desupstancijalizacija: moć je relacijska stvarnost: 2. dehijerarhizacija: strukture i dinamika moći ne proizlaze iz strogo hijerarhijskog vrhovnog entiteta što ne znači da je moć simetrično raspoređena već da simbioza znanja i moći, ovisno o okolnostima, može zadobiti dominantan položaj; 3. raščaravanje centralnosti: oduzima auru ne samo centralnoj poziciji moći u društvu nego i tradicionalnom pojmu suvereniteta; 4. deetatizacija: država se više ne može smatrati jedinim i glavnim faktorom moći; 5. desubjektivacija: naglašava moć struktura nad subjektom, činjenicu da se moć ne može smatrati pukim proizvodom, protegnućem subjekta nego da ona proizvodi, oblikuje subjekte; 6. diskurziviranje: analitički i epistemološki postupak koji moć promatra ne kao puku represiju nego kao skup diskurzivnih tehnologija normalizacije, discipliniranja i kontrole (Kalanj: 2010:295-296).

Giddens (2007:420) definira moć kao element svih društvenih odnosa te kao sposobnost pojedinaca i skupina da provedu vlastite interese ili ciljeve, čak kad im se drugi protive te katkad uključuje izravnu uporabu sile. Riječ je o pojmu koji zahvaća odnose između djelovanja i strukturalnosti, pritom moć označava sposobnost da se nešto ispuni, obavi, učini te kao takva ona je nužno uključena u ljudsko djelovanje (Giddens, 1984:345). Nadalje, Giddens u svojoj dekonstrukciji pojma ističe kako moć ne predstavlja prepreku slobodi i emancipaciji – štoviše ona je njihov medij – te također moć ne poistovjećuje sa sukobom kao interesnom podjelom ili aktivnom borbom. On u svojoj knjizi *The Constitution of Society* postavlja pitanje o logičkoj povezanosti djelovanja i moći te konstatira kako je moć transformativni kapacitet aktera koji je u stanju djelovati na drugačiji način, odnosno sposoban je intervenirati u nizu događaja ili pak suzdržati se od takve intervencije s učinkom da utječe na određeni proces ili stanje stvari (Giddens, 1984:14). Biti djelatni akter znači moći razviti raspon kauzalnih moći uključujući i one kojima se utječe na kauzalne moći drugih aktera (Giddens, 1984:14). Djelovanje ovisi o sposobnosti aktera da promijeni postojeće stanje stvari, odnosno njegova sposobnost prestaje u trenutku kada izgubi sposobnost stvaranja promjene, odnosno moć. Moć logički prethodi subjektivnosti, odnosno oblikovanju refleksivnog praćenja djelovanja, točnije, kontrole. Navedeno je potrebno naglasiti zbog toga što koncept moći u društvenim znanostima vjerno odražava dualizam subjekta i objekta. Prema tome, moć je često definirana u terminima namjere

ili volje kao sposobnosti ostvarivanja željenih i namjeravanih rezultata. Nasuprot tomu, Parsons i Foucault promišljaju moć prije svega kao svojstvo društva ili društvene strukture. Giddens svoja promišljanja diferencira u odnosu na dualizam subjekta i objekta i promišljanja Foucaulta i Parsonsa time što povezuje djelovanje i moć čime strukturacijski prevladava tradicionalni i uvelike artificijelni sociološki dualizam između subjektivne i objektivne dimenzije društvenosti (Kalanj, 2010:284). Moć unutar društvenih sustava koji uživaju kontinuitet kroz vrijeme i prostor pretpostavlja regulirane odnose autonomije i zavisnosti između aktera ili kolektiva u kontekstu društvene interakcije. No svi oblici zavisnosti nude resurse kojima oni koji su podčinjeni mogu utjecati na aktivnosti svojih nadređenih. To Giddens (1984) naziva dijalektika kontrole u društvenim sustavima.

Integracijom Arnsteininog poimanja moći kao odnos snaga u kojem jedni ograničavaju djelovanje drugih, a drugi svojim djelovanjem preoblikuju granice i raspodjelu moći te Bassandove tipologije društvenih aktera dolazimo do konstrukta kako društveni akteri nejednako raspolažu resursima društva pa tako i razinom moći koja se reflektira kao odnos snaga koja ih pozicionira u moćnije ili manje moćne aktere društvenih procesa. Naime, Arnsteinino poimanje moći usmjereno je na resurse moći te se moć nameće od vrha prema dnu pri čemu oni na vrhu imaju moć, a oni na dnu nemaju. Međutim, svojom gradacijom participacije od neparticipacije do građanske kontrole Arnstein ukazuje kako redistribucijom moći koja se konstruira kroz društvene odnose (pregovaranje, jednosmjerne i dvosmjerne metode participacije) ne shvaća moć nužno deterministički, već otvara prostor za preoblikovanje granica moći pri čemu se moć može nalaziti i izvan upravljačkih sustava i institucija. Navedenim, Arnstein na svojevrstan način integrira makroteorijsku i mikroteorijsku perspektivu postavljajući moć u hijerarhijsku strukturu u kojoj manjina zapovijeda, a većina je podređena, a istovremeno razmatrajući mogućnost transformacije strukture moći kroz redistribuciju moći i na izvaninstitucionalne, neformalne aktere čime se hijerarhijska struktura moći dovodi u pitanje.

3. Teorijski pristupi upravljanju

Na početku ovog poglavlja adresira se paradigmatski pomak od vladanja odnosno hijerarhijskog, zastarjelog i sektorskog pristupa ka javnom upravljanju odnosno mrežnom, uključivom i partnerskom pristupu (Peters, 1996; Pierre, 1999) što ima direktan utjecaj na područje urbanog upravljanja. U nastavku teksta prikazuju se teorije, koncepti i ključne definicije, potrebne za razumijevanje urbanog upravljanja, koje predstavljaju teorijsko uporište ovog istraživanja. Teorija urbanog upravljanja postavlja kao polazišnu postavku uključivanje širokog spektra različitih aktera (Giersig, 2008; Pierre, 2014). Istraživanje prikazano u ovom radu oslanja se na tipologiju urbanog upravljanja koju su razvili DiGaetano i Strom (2003) koja pruža širu sliku za razumijevanje mogućih tipova upravljanja kako bi se utvrdilo koja tipologija ili hibrid je poklapajuća sa tipom upravljanja u urbano-okolišnom sektoru Grada Zagreba. Teorija koordinacije javnih politika (Peters, 2004) i pristup izmjere kapaciteta koordinacije javnih politika (Metcalfe, 1994) korištene su u dijagnostičke svrhe utvrđivanja suradnje različitih gradskih tijela u urbano-okolišnom sektoru u ostvarivanju zajedničkih ciljeva s ciljem utvrđivanja mogućih elemenata integriranog upravljanja. Potom se razmatraju se nužne promjene u upravljačkim procedurama i formama koje zahtjeva aspiracija postizanja integriranog urbanog razvoja, uzimajući u obzir potencijalne prepreke, prednosti i manjkavosti integriranog urbanog upravljanja. U posljednjem dijelu ovog poglavlja prikazan je kratak presjek europskih dokumenata koji uokviruju i urbane politike u RH, s obzirom na preuzimanje pravne stečevine kao i implementaciju EU politika u RH, a iz kojih je razvidna usmjerenost EU na jačanje integriranog pristupa urbanom razvoju kroz različite mehanizme.

3.1. Pomak od vladanja ka javnom upravljanju

Posljednjih desetljeća brojna se nastojanja pružanja odgovora na pitanja i izazove koje je postavila globalizacija sve više pomiču s nacionalne razine ka lokalnoj i regionalnoj razini uslijed smanjene uloge države. Urbano upravljanje je jedna od leća kroz koje urbanisti proučavaju urbani razvoj, čiji početak pozicioniranja kao istraživačke teme započinje devedesetih godina prošlog stoljeća, a čemu je prethodila institucionalizacija i operacionalizacija neoliberalne ideologije koja je pak bila isprepletena s procesom globalizacije i usmjeravanjem na investicije i tržišno natjecanje (McCann, 2017). Navedeno je izvršilo

direktan utjecaj na proces donošenja odluka i kreiranja politika pri čemu je ojačano partnerstvo između različitih društvenih aktera (u prvom redu javno-privatna partnerstva), a što, uz koherentnost i koordinaciju, predstavlja jednu od glavnih karakteristika javnog upravljanja.

Zbog svoje širine, javno upravljanje kao teorijski konstrukt vrlo je teško uokviriti. Hendriks (2014:555) navodi kako je riječ o kontejneru koji sadrži mnogo toga čemu se teško razaznaje početak i kraj. Brojni autori (npr. Rhodes, 1997; Pierre, 1999, 2000, 2011, 2014; Peters, 1996, 2000, 2004; Kooiman, 2002; Le Galès, 2002; Brenner, 2004; Heinelt i Kübler, 2005; DiGaetano i Strom, 2003) posvetili su svoja istraživanja analizi novog javnog menadžmenta, novog javnog upravljanja, dobrog upravljanja, mrežnog upravljanja (i sl.), područja koja krajem 1980-ih godina dobivaju sve veći značaj.

Pierre i Peters, značajni autori u području proučavanja transformacije uloge vlasti u upravljanju, u zajedničkoj knjizi *Governance, Politics and the State* (2000) navode tri razloga zbog kojih je došlo do sve veće uporabe izraza javno upravljanje (*governance*) umjesto vladavine (*government*):[8] usmjerenost na kontrolu ishoda (*outputs*) i rezultata (*outcomes*) umjesto ulaznih čimbenika (*inputs*) procesa vladavine; smanjena uloga države u regulaciji društva (povećana ovisnost države o nedržavnim akterima) te glomaznost javnog sektora. Pomak od vladanja ka javnom upravljanju nije uzrokovan isključivo neuspjehom prvog, već proizlazi iz odnosa javnih institucija i zajednice. Naime, prema Heinelt (2010), tradicionalni državni instrumenti intervencije u društvo, poput zakona i novca, pokazali su se strukturno nesposobnim koordinirati društvene interakcije na djelotvoran (efektivan) i učinkovit (efikasan) način (Heinelt, 2010:15). Referirajući se na Kooimana (2002) i Schmittera (2002), Heinelt (2010:16) navodi kako javno upravljanje obuhvaća donošenje odluka na sveopće zadovoljstvo i suradnju prilikom implementacije takvih odluka. Dodatno, javno upravljanje odnosi se i na interaktivne dogovore (sporazume) u kojima i formalni i neformalni akteri participiraju s ciljem rješavanja društvenih problema te poticanja normativnih rasprava o načelima koja su temelj aktivnosti upravljanja.

Pomak od vladanja (*government*) prema javnom upravljanju[9] unio je niz promjena u načinu organiziranja pružanja javnih usluga (Jurlina Alibegović i Kordej-De Villa, 2009:51). Giersig

[8] Petak (2014) navodi kako ovisno o kontekstu još se može prevesti kao vlada, vlast ili vladavina.

[9] Petak (2008) koristi spomenutu sintagmu kao najprimjereniju u prevođenju pojma governance, koji se odnosi na dva strukturna svojstva: izmijenjenu ulog u vlasti u društvu i kapacitet ostvarivanja kolektivnih interesa.

(2008:58) definira spomenuti pomak kao prijelaz iz vrlo institucionaliziranog, centraliziranog, hijerarhijskog planiranja prema improviziranom, disperznom, kooperativnom i projektnom stilu donošenja odluka. Manjkavosti tradicionalnog pristupa iskazivale su se u njegovoj sporosti i neučinkovitosti, pretjeranoj birokratiziranosti te zatvorenosti spram građana. Nadalje, takav pomak ostavlja prostor za otklon od poimanja moći kao nužno represivne, koncentrirane, posjedovne i isključive i pritom, kako Foucault ističe, do izražaja dolaze značajke poput difuznosti, utjelovljenosti i diskurzivnosti moći. Javno upravljanje nije lišeno hijerarhijskih odnosa niti borbe za moći, no ono počiva na principima reciprociteta i međuzavisnosti (Giersig 2008:57), čime se odnos javne uprave i građana usmjerava od dotadašnjeg vertikalnog ka novom horizontalnom odnosu. Petak (2008:13) ističe kako javno upravljanje naglašava važnost usmjeravanja u međusobnim odnosima politike, društva i ekonomije, a kao temeljne elemente koncepta javnog upravljanja navodi kolektivne ciljeve, koordinaciju, upravljačke kapacitete i odgovornost.

VLAST, VLADANJE (staro poimanje)	**UPRAVLJANJE (novo poimanje)**
Država	Država i civilno društvo
Javni sektor	Javni, privatni i nevladin sektor
Institucije	Procesi
Organizacijske strukture	Politike, proizvodi (usluge), rezultati
Izravno pružanje usluga	Omogućavanje (usmjeravanje)
Naređivanje, nadzor, usmjeravanje	Vođenje, facilitiranje, kolaboracija, trgovanje
Hijerarhija i nadležnost	Mreže i partnerstva

Tablica 1: Obilježja (starog) vladanja i (novog) upravljanja. Izvor: Sumpor (2009:92), prema: Knox i Carmichael (2002)

Temeljem tablično prikazanih obilježja (Tablica 1, iznad), javno upravljanje možemo okarakterizirati kao proces donošenja odluka temeljen na oba pristupa, odozdo prema gore (*bottom-up) i* odozgo prema dolje (*top-down)*, kroz mrežu i partnerstva različitih institucionalnih i izvaninstitucionalnih aktera. Nije, stoga, riječ o gubitku državne kontrole već o promjenama kontrolnih metoda. Jacquier (2005:364) ističe kako provođenje lokalne demokracije temeljene na participativnim principima, odnosno poboljšanje javno-privatnog

partnerstva, promicanje višerazinske suradnje, umrežavanje javnog sektora i suradnja različitih aktera iz privatnog, javnog i civilnog sektora znači slabljenje tradicionalnog oblika vladanja i povećanje moći drugih razina vlasti, posebice onih u gradovima. Pritom neminovno dolazi do slabljenja uloge države kao nositelja najveće koncentracije moći koja se disperzira prema razinama hijerarhijski nižim od državne. Heinlet (2010:15) takve promjene interpretira kroz tumačenje javnog upravljanja kao drugačijeg načina koordinacije društvene interakcije, odnosno kako ono ne počiva na državnoj subordinaciji i regulaciji društva već na horizontalnoj i kooperativnoj koordinaciji. Schmitter (2001:3) pak definira javno upravljanje kroz prizmu interakcije između aktera koju promišlja kao *„… metodu/mehanizam rješavanja različitih problema/konflikata u kojima akteri redovito dolaze do međusobno zadovoljavajućih i obvezujućih odluka kroz pregovore jednih s drugima i suradnjom u implementaciji odluka.*" Posljednjim se usmjeravamo na segment važan za ovo istraživanje, a riječ je o transformaciji vertikalnog u horizontalni sustav kojim se proširuje fokus sa *kako* na *tko* upravlja, čime se nedržavne aktere postavlja u ravnopravniji položaj sa državnim akterima. Time se otvara prostor za participaciju koja prema Kooimanu uključuje *„… sve oblike interaktivnih rješenja u kojima sudjeluju i javni i privatni subjekti sa ciljem rješavanja društvenih problema*" (Kooiman 2002:73).

Iz svega navedenog ostavlja se dojam idealiziranja paradigme javnog upravljanja, no važno je razumjeti kako *governance* ne isključuje *government*, odnosno javno upravljanje ne isključuje hijerarhijsku strukturu odnosa koja i dalje egzistira. Također, javno upravljanje ne podrazumijeva jednaku raspodjelu moći između svih društvenih aktera, već ono podrazumijeva svojevrsnu dekonstrukciju dosadašnje jasno postavljene hijerarhije s jasno definiranim obvezama i pravima u jednu novu konstrukciju umreženih odnosa gdje moć nije koncentrirana, već se pojavljuje u svakom trenutku društvenih odnosa na svim razinama (Foucault, 1994). Imajući na umu prethodno pojašnjene razlike između vladanja i javnog upravljanja, Hendriks (2014:556) naglašava kako valja biti na oprezu sa nerealističnim poimanjem modernog javnog upravljanja temeljenog na ne-hijerarhijskim odnosima, kao i rješavanja javnih problema na neformalne i neobvezujuće načine. Drugim riječima, javno upravljanje ima svojih manjkavosti zbog čega se ne može govoriti o njegovoj potpunoj i stalnoj uspješnosti. Ono je, kao i *government*, izloženo neuspjehu zbog svog pomalo nepredvidljivog i improvizacijskog karaktera u kojem se gubi jasna struktura pravila kao i demarkacija odgovornosti.

Rasprava o pomaku od vladanja ka javnom upravljanju i promjenama koje su time uslijedile imaju direktan utjecaj na područje urbanog upravljanja. Naime, proces decentralizacije pridonosi jačanju legitimiteta jedinica lokalne samouprave, a disperzija moći pridonosi umrežavanju formalnih i neformalnih aktera kroz različite oblike suradnje kako na horizontalnoj tako i na vertikalnoj razini čime se u teoriji otvara prostor za jačanje razvoja lokalne participacije.

3.2. Kompleksnost definiranja pojma urbanog upravljanja

Kako Giersig (2008) ističe, urbano upravljanje je termin koji je vrlo kompleksan, no to ne znači izostanak konceptualne koherentnosti, već je riječ o višeznačnom/višeslojnom fenomenu koji se u osnovi razlikuje od vladavine jer podrazumijeva širu uključenost aktera (državnih i nedržavnih) koji su povezani partnerstvima temeljenim na obostranim interesima, razmjeni resursa i predanosti, čime mogu maksimizirati individualnu i opću korist (Andersen i van Kempen, 2003). Uobličeno u definiciju (Habitat III, 2015), urbano upravljanje predstavlja *software* koji omogućava funkcioniranje urbanog *hardware*-a, odnosno predstavlja sučelje za ispunjenje potreba građana koje zahtjeva adekvatan pravni okvir i efikasne političke, upravljačke i birokratske mehanizme.

Kako bi se postavili dobri standardi upravljanja gradom (neovisno o modelu upravljanja), osim ranije spomenutih procesa promjene poput decentralizacije važno je razmotriti i doktrinu dobrog upravljanja. Navedena je doktrina shvaćena kao svojevrsna garancija standarda kvalitete, a karakterizira ju naglašena nužnost uključivanja nedržavnih/neformalnih aktera u različite procese, od formiranja pravila, procesa odlučivanja, raspodjele resursa do pružanja usluga. U literaturi koja se bavi javnom upravom bilo je mnogo rasprave o tome što točno predstavlja dobro upravljanje, odnosno kakvo upravljanje mora biti da bi se ono okarakteriziralo „dobrim“. Kao rezultat često se predviđaju standardi kvalitete koje upravljanje mora sadržavati kako bi bilo riječ o dobrom upravljanju. Primjerice, UNDP (1997) navodi osnovne standarde dobrog upravljanja: participacija; strateško planiranje, vladavina prava; transparentnost; responsivnost; konsenzus; jednakost; odgovornost; djelotvornost i učinkovitost. S vremenskim odmakom prepoznati su još neki standardi kojima se proširuje poimanje dobrog upravljanja, pa tako Vijeće Europe (2007) navodi još ekstenzivniju listu standarada: 1. pravično vođenje izbornog postupka predstavničke i participativne demokracije,

2. odazivnost lokalnih tijela, 3. djelotvorno i učinkovito korištenje resursa, 4. otvorenost i transparentnost rada lokalne vlasti, 5. vladavina prava, 6. etičko ponašanje kojim se osigurava da javni interesi budu važniji od privatnog, 7. kompetentnost i kapaciteti, 8. inovativnost i otvorenost promjenama, 9. održivost i orijentacija na dugoročnost, 10. kvalitetno financijsko upravljanje kako bi se osiguralo razborito i produktivno korištenje javnih sredstava, 11. ljudska prava, kulturna raznolikost i socijalna kohezija kako bi svi građani uživali zaštitu i poštovanje i 12. odgovornost. Europska komisija (2004) pak definira dobro upravljanje kao transparentno i odgovorno upravljanje ljudskim, prirodnim, ekonomskim i financijskim resursima u svrhu pravičnog i održivog razvoja, unutar konteksta političkog i institucionalnog okruženja koje podupire ljudska prava, demokratske principe i vladavinu prava. Neovisno o široj ili užoj listi predviđenih standarada kvalitete, doktrina dobrog upravljanja služi kao okvir za redefiniranje odnosa građana i vlasti odnosno uprave koji nadopunjuje, a onda i zamjenjuje tradicionalne načine demokratskog odlučivanja (Musa, 2017:30).

Slično pristupima dobrog upravljanja koji su skicirani u *policy* dokumentima Europske komisije (Europska komisija, 1997, 1998, 2001a) Vijeća Europe i UNDP-a, autori poput Jurlina Alibegović i Kordej-De Villa (2009:51) polaze od pretpostavke kako je dobro upravljanje glavni preduvjet za postizanje održivog razvoja na lokalnoj razini, a Kokx i van Kempen (2010:358) navode kako se principi dobrog upravljanja smatraju bitnim uvjetima za *policy* integraciju između različitih razina vlasti i sektora politika, kao i za uključenost građana i njihovo osnaživanje. Pritom se principi otvorenosti, participacije i koherentnosti odnose na tip mrežnog upravljanja, dok se principi odgovornosti i učinkovitosti odnose na tip neoliberalnog novog menadžmenta (Rhodes, 2000) o čemu će više riječi biti u tipologiji urbanog upravljanja. Prema Hendriksu (2014:566), tip upravljanja može biti razmatran kao responsivan u mjeri i na način organiziranja reprezentacije, participacije, pristupačnosti i otvorenosti. Nadalje, tip upravljanja može biti razmatran djelotvornim u mjeri i na način koji je pokazao sposobnost odrađivanja zadataka, rješavanja problema te isporuke vrijednosti za novac. Uz responsivnost i djelotvornost ravnopravno stoji jednako važan temeljni element dobrog upravljanja, a to je proceduralna pravda kao centralna ideja vladavine prava odnosno vladavina ravnopravnih i odgovornih građana. Koncepcija „dobrog“ urbanog upravljanja svakako nije novi *momentum* – suradnja različitih aktera u kreiranju urbanih politika postojala je i prije – no ta je suradnja posljednjih godina intenzivirana i sveprisutnija u puno većem broju urbanih područja, poradi

čega se uz suvremeno urbano upravljanje vežu i koncepti poput integriranog pristupa, koji nude svojevrsnu nadogradnju postojećih pristupa.

DiGaetano i Strom (2003:373) u svom razmatranju urbanog upravljanja u središte postavljaju standard konsenzusa pa tvrde kako je urbano upravljanje proces usklađivanja donošenja političkih odluka, koji se tumači kao niz posredničkih funkcija kroz različite strukturne, kulturne i administrativne razine upravljanja. Slično tomu, Pieterse (2000:4) u knjizi *Participatory Urban Governance* urbano upravljanje shvaća kao učinkovito kolaborativno planiranje, proces donošenja odluka i implementacije koordiniranih napora lokalnih vlasti, organizacija civilnog društva i privatnog sektora usmjerenih ka progresivnom postizanju održivog urbanog razvoja. Naglasak na horizontalnoj suradnji i standardu participacije vidljiv je i kod Gupte i suradnika (2015:4) koji razumijevaju urbano upravljanje kao višestruki modus kroz koji gradske vlasti, gospodarstvenici i građani dolaze u interakciju pri upravljanju vlastitim urbanim prostorom i životom. Pritom je navedena interakcija isprepletena s ostalim upravljačkim tijelima i dionicima koji također upravljaju svojim prostorom, a što predstavlja višeslojan zbir pojavnosti urbanog upravljanja. Urbano upravljanje pretpostavlja kako autoritet za donošenje odluka i akteri za izvršavanje odluka trebaju biti razdvojene funkcije pri čemu političke institucije osiguravaju izvršavanje odluka (naglasak na odgovornosti) dok u implementaciji odluka sudjeluju i društveni akteri (naglasak na podršci pri ostvarivanju ciljeva) (Pierre, 2014:11). Sličan pristup može se uočiti i kod Hendriksa (2014:555) koji navodi kako je urbano upravljanje institucionaliziran radni okvir koji oblikuje proizvodne i korektivne kapacitete u rješavanju urbanih pitanja, pritom uključujući brojne državne i nedržavne aktere. Urbano upravljanje se razlikuje od tradicionalnog oblika vladanja time što pretpostavlja uključivanje svih relevantnih aktera iz javnog sektora, privatnog sektora te organizacija civilnog društva, koji su međusobno povezani partnerstvima koja im omogućuju ostvarivanje koristi, kako individualnih tako i kolektivnih (Andersen i van Kempen, 2003). Sve pobrojane definicije urbanog upravljanja sadrže standarde dobrog upravljanja – participacija, jednakost, odgovornost, učinkovitost, konsenzus i održivost.

Spomenute promjene koje su obilježile gradove, u prvom redu interakcija i suradnja državnih i nedržavnih aktera, mogu pridonijeti bržim i adekvatnijim odgovorima na postojeće socio-ekonomske promjene kao i potaknuti mobilizaciju širokog raspona resursa, vještina i znanja sa ciljem unapređenja pružanja usluga (Silvi i Syrettu, 2006:99). Istovremeno, zbog manjka

standarda dobrog upravljanja poput transparentnosti i odgovornosti mogu i narušavati legitimitet i djelotvornost institucija.

3.3. Teorija urbanog upravljanja

U ovom se radu koristi pojam urbanog upravljanja naspram pojma urbani režim. Obje teorije polazišta su kako sposobnost političkog djelovanja zavisi o različitim društvenim skupinama koje se oslanjaju na međusobnu suradnju i ostvarivanje zajedničkih ciljeva. Također njihovo razumijevanje moći ne temelji se na društvenoj kontroli, hijerarhiji i dominaciji (*power over*) već na moći koja povezuje i spaja resurse i znanja (Giersig, 2008). Iako pojam urbanog upravljanja u mnogočemu podsjeća na pojam urbanog režima koji je postavio nove standarde u istraživanju urbanih politika ipak postoji jasna distinkcija. Naime, kod urbanog režima naglašena je bilateralna interakcija između gradskih institucija i korporativnih interesa što je karakteristično za američke gradove no to nije primjenjivo na europske gradove u kojima nije toliko prisutna kontrola političkih procesa i institucionalnih ovlasti ključnih za ostvarenje korporativnih interesa. Obilježje urbanog upravljanja jest otvorenost višerazinskim interakcijama između lokalne vlasti i drugih aktera.

Teorija urbanog režima, koja se kao konceptualni okvir javlja sredinom 80-ih godina 20. stoljeća u radovima autora Fainstein i suradnici (1983) i Elkin (1987), a pravi zamah dobiva u studiji Stonea iz 1989. o revitalizaciji Grada Atlante, nudi instrumente za proučavanje javno-privatnih (državnih-nedržavnih) urbanih koalicija i načina kojima se postiže interakcija i donose odluke. Naglasak je na potrebi za suradnjom i koordinacijom između državnih i nedržavnih aktera kao i na iznalaženju odgovora na pitanje kako koherentno upravljati složenim društvima i kako akteri mobiliziraju svoje resurse i znanje u cilju omogućavanja vlastitog pristupa participativnom donošenju odluka (Heinelt i suradnici, 2006). Politička moć ne oslanja se isključivo na društvenu kontrolu, hijerarhiju i dominaciju, već na mogućnost povezivanja resursa i znanja kako bi se zajednički ciljevi postigli što učinkovitije kroz horizontalnu suradnju različitih aktera (Giersig, 2008:66). Stone je postavio novi teorijski okvir u istraživanju urbanih politika koji je bio dugo očekivan i dobro prihvaćen od političkog i korporativnog vodstva kojima je zajednički interes stvaranje koalicija i postavljanje zajedničkih ciljeva. U tom međuzavisnom odnosu gradovi kontroliraju političke procese i institucionalne ovlasti ključne za ostvarenje korporativnih interesa, dok lokalne institucije ovise o korporativnom sektoru koji

stvara nova radna mjesta, potiče rast te omogućava financijske i organizacijske resurse potrebne za implementaciju političkih projekata (Pierre 2011:11). Istraživanja u području urbanih politika u Sjedinjenim Američkim Državama posljednjih godina kretala su se unutar teorije urbanog režima i urbane političke ekonomije u industrijskom društvu u kojem dominira svega nekoliko izuzetno snažnih korporativnih struktura. Riječ je o bilateralnoj interakciji između gradskog vijeća i korporativnih interesa. Pierre (2011) u navedenom prepoznaje manjkavost u provođenju komparativnog istraživanja urbanih politika jer takva istraživanja zahtijevaju teorije koje su otvorene višerazinskim interakcijama između lokalne vlasti i drugih aktera. Upravo u navedenome prednjači teorija urbanog upravljanja koja nudi širi generički teorijski okvir za urbane politike.

Teorija urbanog režima naišla je na kritiku zbog svoje pristranosti interpretaciji američkih gradova (Digaetano i Strom, 2003), koristeći instrumente koji nisu primjenjivi na europske gradove, te zbog nemogućnosti ispunjavanja zahtjeva neophodnih za uspostavu smislenog i integriranog pristupa urbanog istraživanja. Pierre (2011) naglašava kako političke i institucionalne razlike između Amerike i Europe predstavljaju problem u implementaciji teorije urbanog režima u europske urbane politike koje, za razliku od američkih, ne apostrofiraju dominantnost korporativnih interesa. Nadalje, Kazepov (2005) naglašava značajnu ulogu institucija u europskim gradovima u kreiranju, koordiniranju i reguliranju odnosa i interakcije između aktera. Valja spomenuti i kako europska urbana politika 80-ih godina prošlog stoljeća nije prolazila krizu poput one američke, obilježene ograničenom autonomijom i institucionalnom fragmentarnosti. Slijedom promjena u nacionalnim politikama prema gradovima došlo je do veće potrebe za oslanjanjem na vlastite snage i većom lokalnom mobilizacijom, kao i potrebom za strategijama suradnje na lokalnoj razini. Smanjeni državni poticaji ostavili su traga na američku urbanu političku ekonomiju koju sve više karakterizira natjecanje između gradova u privlačenju privatnih investicija, a što predstavlja snažan poticaj političkom vodstvu za stvaranje kolaborativnih strategija sa korporativnim sektorom kako bi se osigurale investicije i potaklo lokalnu ekonomiju. Stoga je za europske gradove važno obuhvatiti strukturalni kontekst, političku kulturu i institucionalni okvir unutar kojih se formiraju modeli urbanog upravljanja. Autori poput Kazepova i Sassen prepoznaju razlikovanje američkih gradova u odnosu na model „europskog grada“ u tome što je u njemu sadržan *urbs* i *civitas* kao nerazdvojni element urbanosti (Šarinić i Čaldarović, 2015:8).

Teorija urbanog upravljanja proizlazi kao alternativni pristup kojim se upravo nadomješta spomenuta manjkavost otvorenosti višerazinskim interakcijama između lokalne vlasti i drugih aktera (Giersig, 2008). No, ova dva pristupa, iako različita, nisu suprotstavljena već dijele slične konceptualne i teorijske „leće" promatranja. Polazište obje teorije je kako gradovi imaju dovoljno institucionalnih kapaciteta za preuzimanje ključnih funkcija. Teorija urbanog upravljanja naglašava ključnu ulogu lokalnih političkih institucija u koordinaciji relevantnih dionika u ostvarenju zajedničkih ciljeva (Pierre, 2014:11). Pritom ona ne propisuje određen izvor moći niti tipove partnerstva, ali pretpostavlja uključivanje širokog spektra društvenih aktera.

Teorija urbanog upravljanja dobila je na značaju sa rastućom ulogom civilnog društva i smanjenom ulogom države. Jedno od shvaćanja procesa upravljanja počiva na uvjerenju kako je upravljanje proces koji državne i ne-državne aktere umrežava (vertikalno i horizontalno) kako bi se generirale, vodile i implementirale javne politike, odnosno, kako upravljanje predstavlja djelovanje međuovisnih aktera koji pregovaraju o javnim pitanjima. Teorija urbanog upravljanja zauzima sve više prostora u akademskom istraživanju gdje je često percipirana kao (politička) reakcija na šire društvene promjene, kao što su globalizacija, internacionalizacija i privatizacija (Anderson i van Kempen, 2003). Također, ono što razlikuje ove dvije teorije jest opseg uključenih aktera. Dok u teoriji urbanog režima prevladava pristup političke ekonomije koji ograničava broj relevantnih aktera, a kako će kasnije u istraživanju biti dodatno pojašnjeno, upravo uključivanje širokog spektra različitih aktera polazišna je postavka za teoriju urbanog upravljanja.

3.4. Tipologija urbanog upravljanja

Različiti oblici urbanog upravljanja 90-ih godina prošlog stoljeća razvijali su se paralelno s pomakom od industrijske ka postindustrijskoj ekonomiji te sve naglašenijoj ulozi konkurentnosti i gospodarskog rasta (Pierre, 2014). Prema van Marissing i suradnicima (2005), urbanu politiku početkom novog tisućljeća obilježili su sljedeći procesi: (a) pomak od vladanja ka javnom upravljanju, (b) pokušaj integriranja politika, (c) osnaživanje građana; (d) pomak od univerzalnih prema *area-based* politikama,[10] te (e) djelotvornost politika poprima sve veći

[10] Participacija zauzima vrlo važno mjesto u *area-based* pristupu u kojem partnerstvo sa lokalnim akterima igra važnu ulogu u poticanju uključivanja, odgovornosti i osjećaja vlasništva (Agger i Norvig Larsen, 2009:1085).

značaj. Spomenute promjene potakle su povećan interes znanstvenika koji su prepoznali mogućnost iznalaženja novih tipova upravljanja kojima bi se nadišla birokratska rigidnost, mobilizirao širok raspon resursa, vještina i znanja, omogućila brža i fleksibilnija reakcija na promjenjiv socio-ekonomski kontekst te time otvorila vrata i drugim akterima u kreiranju urbanih politika.

Unutar različitih tipova upravljanja nalaze se modaliteti poput mreža, tržišta i hijerarhija temeljem kojih autori poput Pierre i Peteresa (2000), Kooimana (2003) i drugih postavljaju okvire tipova urbanog upravljanja. Istraživanje prikazano u ovom radu oslanja se na tipologiju urbanog upravljanja koju su razvili DiGaetano i Strom (2003) koja pruža širu sliku za razumijevanje mogućih tipova upravljanja kako bi se utvrdilo koja tipologija odgovara hrvatskom kontekstu. Premda je prisutan vremenski odmak od 20-ak godina, tipologija je i dalje vrlo relevantna u znanstvenoj literaturi neovisno o promijenjenom kontekstu od onog u kojem je nastala. Oslanjajući se na Pierrovu[11] tipologiju urbanog upravljanja, DiGaetano i Strom (2003) su kroz analizu gradova iz četiri zemlje (Sjedinjene Američke Države, Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska, Njemačka) identificirali pet tipova upravljanja: klijentelistički, korporativni, menadžerski, pluralistički i populistički (Tablica 2, ispod). Ovu tipologiju ne karakterizira dubinski pristup poput onog koji je primijenio Pierre no za ovo istraživanje je zanimljivo zbog svoje usmjerenosti na odnose između formalnih i neformalnih aktera jer daje dodatnu dimenziju njihovoj interakciji. Navedena tipologija je, poput Pierrove tipologije, ideal-tipska i rijetko kao takva egzistira u realnosti, a sami autori navode kako se, u praksi, javljaju hibridni tipovi poput korporativnog-klijentelističkog modela.

	Klijentelistički	**Korporativni**	**Menadžerski**	**Pluralistički**	**Populistički**
Odnosi upravljanja	Partikularni, personalizirani, razmjena	Isključivi pregovori	Formalni, birokratski ili ugovorni	Mirenje sukobljenih interesa	Inkluzivni pregovori
Logika upravljanja	Reciprocitet	Izgradnja konsenzusa	Autoritativan proces donošenja odluka	Upravljanje konfliktom	Mobilizacija šire podrške

[11] Pierre (1999) u svom radu *Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics* definira četiri ideal tipska modela urbanog upravljanja: menadžerski, korporativni, razvojni, socijalni tip urbanog upravljanja.

Ključni donositelji odluka	Političari i klijenti	Političari i moćni građanski lideri	Političari i državni službenici	Političari i organizirani interesi	Političari i lideri pokreta zajednice
Politički ciljevi	Materijalni	Ciljani	Materijalni	Ciljani	Simbolički

Tablica 2: Pet tipova upravljanja. Izvor: DiGaetano i Strom (2003:366)

DiGaetano i Strom (2003) koriste nekoliko osnovnih kriterija kojima karakteriziraju navedene tipove urbanog upravljanja: odnosi upravljanja, logika upravljanja, ključni donositelji odluka i politički ciljevi. Prvi kriterij tiče se odnosa u upravljanju koji su definirani vrstama interakcije između interesa (ekonomskih ili društvenih) formalnih i neformalnih aktera (uključuje i građane i poduzetnike). Drugi kriterij odnosi se na logiku upravljanja koja podrazumijeva način ili metode prema kojima se donose odluke. Treći kriterij ukazuje kako ključni donosioci odluka mogu biti različiti akteri: političari, birokrati i predstavnici različitih (ekonomskih ili društvenih) interesa. Konačno, četvrti kriterij razlikuje političke ciljeve kao materijalne (selektivne opipljive prednosti), svrhovite (neselektivne opipljive prednosti) i simboličke (neopipljive prednosti).

Shodno navedenome, prema navedenim autorima, prethodno nabrojani tipovi upravljanja imaju različite naglaske:

a) Klijentelistički tip upravljanja: naglasak se stavlja na personalizirane i partikularne odnose političara i privilegiranih interesa ili klijenata, dok je upravljačka logika pragmatički usmjerena na ostvarivanje materijalne svrhe (davanje selektivne prednosti političarima i odabranim interesima). DiGaetano (1988) kao klasičan primjer navodi američke stranačke mašinerije i redovito sklapanja političkih koalicija čime se održava sustav političkog patronata i favoriziranja kao kompenzacija za političku podršku;

b) Korporativni tip upravljanja: naglasak se stavlja na programske javno-privatne upravljačke odnose koje obilježava kompromis i konsenzus vladinih i civilnih elita (Schmitter, 1977), ali i razvoj isključivih upravljačkih koalicija između jačih (ekonomskih ili društvenih) dionika odnosno interesa. Levine (1989) kao klasičan primjer navodi povezanost gradonačelnika većih gradova i poslovnih elita na primjeru SAD-a;

c) Menadžerski tip upravljanja: prevladavaju formalni, birokratski i ugovorni odnosi vladinih službenika i privatnog sektora (Alford i Friedland, 1985; Pierre, 1999), pri čemu se naglasak postavlja na odluke dužnosnika i svrhovitost takvih odluka (djelotvornost i učinkovitost politika i programa). Kao primjer navode nametanje odgovornosti privatnim kompanijama koje pružaju određene komunalne usluge u gradovima (Michel, 1998; Negrier, 1999);

d) Pluralistički tip upravljanja: obilježen je visokom razinom natjecanja među konkurirajućim interesima gdje lokalna vlast predstavlja posrednika između konkurirajućih političkih i privatnih interesa (materijalne svrhe), i gdje se naglasak stavlja na upravljanje konfliktima, pri čemu spremnost na dogovor predstavlja preferirani stil političkog izričaja odnosno političke kulture;

e) Populistički tip upravljanja: predstavlja metodu široke mobilizacije svih slojeva društva u svrhu postizanja određene politike (donošenje i implementacija), pri čemu se naglasak upravljačke politike postavlja na promicanje demokratske uključenosti odnosno participacije pojedinaca i grupa (tzv. socijalna inteligencija grada) u procesu upravljanja (Elkin, 1987). Kao ključni akteri u navedenom tipu upravljanja nameću se političari i aktivisti koji kroz uspostavu institucionalnih mehanizama nastoje proširiti utjecaj i doseg građanske participacije i kontrole unutar procesa urbanog upravljanja.

DiGaetano i Strom (2003:370-371) navode kako je globalizacija utjecala na tipove urbanog upravljanja. Tako je, primjerice, u Britaniji došlo do pomaka od menadžerskog ka korporativnom tipu koji je u velikoj mjeri proizašao kao rezultat restrukturiranja u kojem je središnja vlast zahtijevala participaciju poslovnog sektora u procesu upravljanja. Naime, tipologija ukazuje na oslanjanje na interesne skupine i zadovoljavanje partikularnih interesa čime osjetno izostaje integracija i ostalih neformalnih aktera u proces upravljanja. Prema autorima, ekonomsko restrukturiranje također je dalo poticaj korporativnom aranžmanu u njemačkim gradovima jer su se tradicionalni birokratski pristupi pokazali krutim u pružanju odgovora na brze promjene. Devolucija u Francuskoj značajno je pak promijenila odnose između upravljačkih razina (nacionalna, regionalna i lokalna), pri čemu su lokalne vlasti pridavale veliki značaj intenzivnoj interakciji sa privatnim sektorom kako bi se formulirale i

provodile urbane *policy* odluke vezane za gospodarski razvoj. Iz perspektive integriranog urbanog upravljanja razvidno je kako niti jedan od pet navedenih tipova upravljanja pri definiranju vrste interakcije između interesa formalnih i neformalnih aktera ne uključuje sve društvene aktere (privatni, civilni i znanstveni sektor) već ih se pojedinačno ističe kao sudionike u donošenju i implementaciji određene politike. Drugim riječima, otvorenost višerazinskim interakcijama između lokalne vlasti i drugih aktera vidljiva je primjerice kod populističkog tipa upravljanja, no on ne razmatra odnosno ne uključuje sve neformalne aktere, kao što je to slučaj kod integriranog tipa, već ističe ulogu aktivista u odnosu na ostale društvene aktere. Kada je riječ o drugom kriteriju, logici upravljanja, DiGaetano i Strom u središte postavljaju standard konsenzusa kao niz posredničkih funkcija kroz različite strukturne, kulturne i administrativne razine upravljanja. Međutim, u razradi ove tipologije nije istaknuta sinergija javnih politika kao ni osnaživanje komplementarnih ciljeva kako bi se formirale zajedničke javne politike što je glavna karakteristika integriranog upravljanja.

Tipologija koju su razvili DiGaetano i Strom (2003) pruža širu sliku za razumijevanje mogućih tipova upravljanja i koristi se ovom istraživanju kako bi se utvrdilo koja tipologija ili hibrid je poklapajuća sa tipom upravljanja u urbano-okolišnom sektoru Grada Zagreba. No, važno je ponoviti kako izvedene modele svakako treba promatrati kao ideal tipove koji ne reflektiraju precizno empirijsko iskustvo urbanog upravljanja na bilo kojoj razini (Pierre, 1999). Dapače, u praksi se uglavnom preklapa dva ili više navedenih tipova upravljanja, pri čemu i sami akteri (i javni i privatni) često između sebe prave razlikovanje u smislu opredjeljenja za pojedini tip odnosno hibrid upravljanja. Također, gradovi kroz vrijeme mogu prelaziti sa jednog tipa upravljanja na drugi sukladno promjenama koje se događaju na nacionalnoj razini. Nadalje, neki tipovi urbanog upravljanja su relevantniji za pojedine sektore, unutar, primjerice, jedinica gradske vlasti, pri čemu je potrebno za naglasiti kako određeni tipovi nisu isključivo vezani uz određene tipove urbane političke ekonomije (ovisno o nacionalnom kontekstu), već se također oslanjaju i na određenu vrstu lokalne vlasti.

Potrebno istaknuti kako tipologija urbanog upravljanja koju su razvili Pierre (1999) te DiGaetano i Strom (2003) nikako nije suprotstavljena integriranom modelu, štoviše određeni elementi primjetni su u ranije i navedenim i proučenim tipovima, primjerice razvojni tip omogućava i olakšava interakciju i sporazumijevanje političkih i ekonomskih aktera, zatim korporativni tip upravljanja karakterizira kolektivistička politička kultura koja naglašava segment participativne lokalne demokracije kojoj je naklonjen i populistički tip ili pak

menadžerski tip pridaje važnost stručnjacima i njihovoj ekspertizi u području upravljanja. No, nijedan od navedenih tipova ne akcentira toliko snažno element participacije kao što to čini model integriranog upravljanja niti pristupa holistički kada je riječ o kooperaciji i suradnji na horizontalnoj i vertikalnoj razini kako različitih aktera tako i različitih sektora.

3.5. Integrirano urbano upravljanje

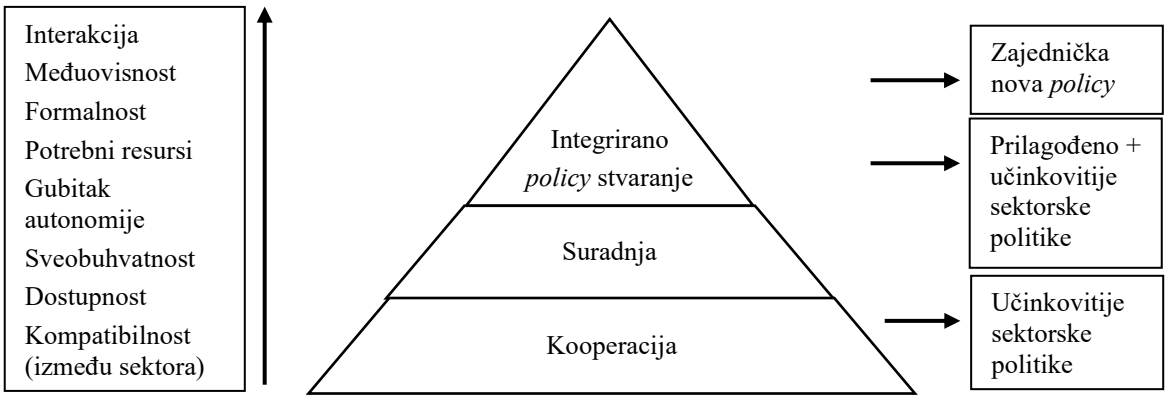
Integrirani pristup se u literaturi često spominje kao poželjan oblik upravljanja. Iako određene sličnosti su primjetne sa tipologijom koju su razvili DiGaetano i Strom (2003) u smislu da njihovi tipovi uključuju potenciranje pojedinog neformalnog aktera, kao što primjerice korporativni tip naglašava dominaciju privatnog sektora, odnosno ekonomskog aktera ili populistički tip koji pak naglasak stavlja na aktiviste, no nijedan od modela ne primjenjuje sveobuhvatan pristup uključivanja svih neformalnih aktera istovremeno s jednakim pristupom u sudjelovanju kreiranja i implementacije urbanih politika kao što to čini integrirani tip upravljanja. Prije samog detaljnijeg pojašnjenja i definicije integriranog urbanog upravljanja za potrebe ovog rada, valja objasniti integraciju javnih politika kako bi se time postavio širi okvir za integrirani model urbanog upravljanja. Naime, integracija javnih politika postaje glavni globalni izazov u ostvarivanju održivog razvoja jer proces usvajanja odluka postaje sve kompleksniji s obzirom na različite istovremene trendove razvoja. Međusektorska, preklapajuća pitanja koja dominiraju upravo horizontalnim politikama kao što je to zaštita okoliša, dodatno pridonose kompleksnosti mreže struktura, odnosa i procesa. Pojmovi poput koherentnosti, konzistentnosti, kolaboracije, suradnje i posebice koordinacije (usklađivanja) usko su vezani uz razumijevanje integracije. No, integracija javnih politika shvaćena je kao sofisticiranija kada se usporedi sa politikom kooperacije i koordinacije. Stoga je prvo potrebno definirati spomenute pojmove kako bi se objasnio odnos između koordinacije i integracije javnih politika.

3.5.1. Integracija javnih politika

Globalizacija utječe na razinu koordinacije činjenicom kako vrši pritisak na učinkovitost vlasti pri rješavanju socijalnih problema, potiče ekonomski rast te uvjetuje socijalni razvoj (Musa i Petak, 2015:120). Posljednjih desetljeća sve je izraženija potreba za novim mehanizmom koordinacije koji je u mogućnosti uspostaviti takvu strukturu vladavine koja horizontalno i

vertikalno povezuje i osigurava transparentno i djelotvorno donošenje odluka i njihovu implementaciju. Colebatch (2009:9) navodi jasnu međuzavisnost koherentnosti i *policy* koordinacije činjenicom kako je bitan dio *policy* aktivnosti usmjeren na način na koji različite agencije rješavaju ista *policy* pitanja. Musa i Petak (2015:122) definiraju *policy* integraciju kao napore usmjerene na sinkronizaciju i integraciju osmišljavanja i provedbe javnih politika.

Prema Petersu (2004), integracija javnih politika predstavlja razinu koordinacije unutar vlasti koja uključuje koordinaciju pružanja usluga i mogućnost da su za ostvarenje ciljeva zainteresirane i javne organizacije, a što čitav proces čini politički zahtjevnijim. Takva razina koordinacije zahtjeva ne samo kooperaciju nižih razina javnih tijela kako bi se osigurala implementacija, već i suradnju drugih razina vlasti kako bi se osigurala kompatibilnost postavljenih ciljeva. No, Stead i suradnici (2004) drže kako je integracija javnih politika dalekosežnija i sofisticiranija od koordinacije javnih politika, koja je, pak, sofisticiranija od puke kooperacije. U tom smislu Sumpor (2009:107) ističe kako je koordinacija nevidljiva sistemska funkcija upravljanja koja postaje sve bitnijim čimbenikom kako raste razumijevanje kompleksnosti koncepta održivog razvoja. Zavisno o razini njihove interakcije i kompleksnosti, integracija, koordinacija i kooperacija postavljene su na hijerarhijske razine kao što prikazuje Shema 3 (ispod).



Shema 3: Hijerarhijske razine integracije, koordinacije i kooperacije. Izvor: Stead i suradnici (2004)

Najniža razina, *policy* kooperacija (*policy cooperation*), podrazumijeva dijalog i informiranje; druga razina, *policy* suradnja (*policy coordination*), podrazumijeva kooperaciju i transparentnost, te pokušaje izbjegavanja sukoba (ali ne i nužno uspostavljanje istih ciljeva);

dok treća razina, *policy* integracija (*policy integration*), podrazumijeva dijalog i informiranje, transparentnost, pokušaje izbjegavanja sukoba, ali i zajednički rad, pri čemu se naglasak stavlja na sinergiju javnih politika te osnaživanje komplementarnih ciljeva kako bi se formirale zajedničke javne politike (Stead i suradnici, 2004).

U cilju pružanja odgovora na istraživačko pitanje *Postoje li elementi integriranog pristupa upravljanju?* kada je riječ o horizontalnoj *intra* suradnji, koristiti će se teorija koordinacije javnih politika (*policy coordination*) pri čemu se preuzimaju sukcesivne razine ostvarivanja koherentnosti[12] u oblikovanju javnih politika koje je razvio Peters (2004:5-7). Prema Petersu, najniža razina koordinacije uključuje negativnu koordinaciju koja označava činjenicu kako u djelovanju institucija javne uprave i različitih javnih agencija ne postoje preklapanja u obavljanju poslova. Ovaj oblik koordinacije uključuje minimalnu investiciju političkog kapitala te, iako može poboljšati pružanje usluga, nije vjerojatno kako će značajno promijeniti obrasce politike. Slijedeća razina jest pozitivna koordinacija koja ne uključuje samo izbjegavanje preklapanja u djelovanju različitih agencija i institucija, nego jasan sporazum o suradnji u isporuci usluga, pri čemu institucije (uglavnom na dnu) koordiniraju stvarnu isporuku programa. Slijedi puno zahtjevnija razina, *policy*-integracija, u kojoj različita tijela uprave i agencije trebaju surađivati u ostvarenju zajedničkih ciljeva. S obzirom na međusobno razlikovanje i moguće nekompatibilnosti organizacija potrebno je kroz proces pregovaranja usmjeravati ih jedne na druge kako bi nastupali integrirano. Konačna i najkompleksnija faza koordinacije jest razvijanje učinkovitih vladinih strategija, putem kojih se osigurava suradnja u pružanju usluga i zajednička usmjerenost spram zadanih ciljeva, te daje i jasna slika o budućnosti nekog sektora politike, i ulozi vlade u tom sektoru. Temeljem četiri navedene sukcesivne razine ostvarivanja koherentnosti u oblikovanju javnih politika u ovom radu će se utvrditi kako upravljanje urbanim razvojem izgleda u praksi na primjeru urbano-okolišnog sektora u Gradu Zagrebu te ima li gradska uprava polazište za primjenu integriranog upravljanja.

Metcalfe (1994) u radu *International Policy Co-Ordination and Public Management Reform* predlaže pristup izmjere kapaciteta koordinacije javnih politika koji je u ovom istraživanju korišten u dijagnostičke svrhe utvrđivanja suradnje različitih gradskih tijela u urbano-

[12] Koherentnost se odnosi na temeljni normativni kriterij kojim se označava da su svi dijelovi akcije usklađeni, te da nastojanja jedne organizacije nisu u suprotnosti s nastojanjima druge (Petak, 2009:264).

okolišnom sektoru u ostvarivanju zajedničkih ciljeva s ciljem utvrđivanja mogućih elemenata integriranog upravljanja. Metcalfe (1994:278) smatra kako neki sustavi djeluju učinkovitije, ravnomjernije i skladnije ako postoji koordinacija. Skala koordinacije politika (Tablica 3, ispod), razvijena u kontekstu europskih javnih politika, ima za cilj mjerenje i usporedbu kapaciteta koordinacije javnih politika između 12 država članica EU.

9. Vladina strategija
8. Postavljanje glavnih prioriteta
7. Postavljanje ograničenja na aktivnosti ministarstava
6. Arbitraža *policy* razlikovanja
5. Iznalaženje dogovora među ministarstvima
4. Izbjegavanje neslaganja među ministarstvima
3. Konzultacija s drugim ministarstvima (povratne informacije)
2. Komunikacija s drugim ministarstvima (razmjena informacija)
1. Neovisno donošenje odluka od strane ministarstava

Tablica 3: Skala koordinacije politika. Izvor: Metcalfe (1994:281)

Valja, međutim, imati na umu kako skala nije nužno ograničena na navedenu izmjeru. Modalitet mjerenja primjenljiv je u drugim područjima javnih politika i uprave gdje različite organizacije moraju zajednički djelovati kako bi se ostvarili ciljevi određene javne politike. Na taj je način moguće usporediti i državne vlasti u odnosu na kapacitet koordinacije, pri čemu se naglasak stavlja na kvalitativnu metodu mjerenja (bolja odnosno lošija razina mjerenja). Metcalfe (1994) navodi devet razina koordinacije:

1. Samostalnost u strateškom planiranju i definiranju javnih politika u pojedinim sektorima (negativna koordinacija);
2. Komunikacija i razmjena informacija između pojedinih ministarstava, javnih institucija i organizacija (negativna koordinacija);
3. Provedba redovitih konzultacija između sektora prilikom oblikovanja javnih politika (negativna koordinacija);

4. Izbjegavanje razilaženja u ključnim upravljačkim pitanjima (negativna koordinacija);
5. Pronalaženje dogovora odnosno konsenzusa između različitih tijela kroz zajednički rad u projektnim timovima (negativna koordinacija);
6. Arbitraža međuorganizacijskih razlika, pri čemu potencijalne konflikte rješava treća strana (negativna koordinacija);
7. Postavljanje ograničenja djelovanja organizacija (pozitivna koordinacija);
8. Uspostava nacionalnih prioriteta (pozitivna koordinacija); te,
9. Nacionalna strategija (pozitivna koordinacija).

Rezultati izmjere očituju se u spoznaji razlikovanja na upravljačkoj razini (primjerice, razina komunikacije, konzultacija, zajedničkog usvajanja odluka, arbitrarnog načina usvajanja odluka, i sl.).

Komponente koordinacijskog kapaciteta djeluju kumulativno jer više koordinacijske funkcije ovise o postojanju i pouzdanosti nižih. Sukladno tome, rezultati takve izmjere, poglavito ako je u pripremi ili tijeku određeni proces reforme, mogu poslužiti kao dijagnostičko sredstvo, kako bi se uočile slabe izvorišne točke – ne toliko u tijelima koje sudjeluju u procesu koordinacije, već u samoj koordinaciji – te iznašla adekvatna sredstva za uklanjanje istih, pri čemu se naglasak postavlja na rješenja koji nisu nužno podložna centralističkom odnosno institucionalnom odlučivanju.

Razlikovanja između različitih oblika koordinacije temelje se ne nekoliko kriterija (Musa i Petak, 2015:125): prvi kriterij je razina koordinacije (*policy* ili administrativna); drugi kriterij je djelokrug (*intra-* ili *inter-policy* koordinacija), treći kriterij je odnos između odgovornih tijela (negativna ili pozitivna koordinacija), četvrti kriterij je razina predmetne politike (vertikalna ili horizontalna koordinacija), te posljednji, peti kriterij je uključenost aktera (koordinacija različitih organizacija unutar jednog područja ili pak različitih područja, sa lokalnom, regionalnom, *supra* razinom vlasti, privatnim sektorom ili pak organizacija civilnog društva). Upravo su treći kriterij, odnos između odgovornih tijela te posljednji, peti kriterij, uključenost aktera, u fokusu ovog istraživanja pri čemu se nastojalo utvrditi oblik koordinacije između

formalnih aktera na *intra* razini te suradnja formalnih aktera na *inter* razini u odnosu sa neformalnim akterima na primjeru urbano-okolišnog sektora u Gradu Zagrebu.

3.5.2. Definiranje integriranog upravljanja

Kao što je objašnjeno u uvodnom dijelu poglavlja, integracija sektorskih politika kao i različitih razina upravljanja jest preduvjet za postizanje integriranog upravljanja i razvoja. Rijetko se u znanstvenim i stručnim radovima može naići na termin *integrated urban governance*, te se u redovitoj uporabi pojavljuje nekoliko termina koji se koriste kao sinonimi. Primjerice, OECD (1996) koristi termin *coherent policy making*, WHO i UNECE (2006) koriste *policy integration*, Ured Premijera Ujedinjenog Kraljevstva (2000) koristi *cross-cuting policy making*, pojedini autori koriste *policy coordination* (Challis i suradnici, 1988; Alter i Hage, 1993) ili pak *concerted decision-making* (Waren i suradnici, 1974), *joined-up policy* (Wilkinson i Appelbee, 1999), odnosno, *joined-up government* (Pollitt, 2003; Ling, 2002). Potreba za integriranim upravljanjem prepoznata je i od međunarodnih organizacija poput UN HABITAT, WHO, OECD, African Union, USAID, SIDA, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit i drugih. S obzirom na navedeno u vezi prisutnosti brojnih istoznačnica u znanstvenoj i stručnoj literaturi, ipak su prisutne kako određene nejasnoće tako i određena razlikovanja pobrojanih termina.

Pollitt (2003:35) je, na primjer, definirao koncept *joined-up government* kao nastojanje za uspostavu horizontalno i vertikalno koordiniranog razmišljanja i djelovanja, s ciljem postizanja niza pozitivnih ishoda (eliminacija negativnih među-učinaka različitih politika, racionalnije korištenje resursa, postizanje sinergije različitih ključnih dionika, izravniji pristup uslugama korisnicima). Istovremeno, Pollitt (2003:58) naglašava distinkciju između *joined-up government* i *joined up governance* na način da prvi termin shvaća kao koordinaciju rada tijela javnog sektora, dok se drugi termin odnosi na koordinaciju rada tijela javnog sektora međusobno i sa trećim dionicima (privatni i civilni sektor). Pritom Pollitt naglašava i fenomen *joining-up organizations*, odnosno javno-privatno partnerstvo ustrojeno radi određenog cilja, te *empowering citizens* inicijativu koja potiče izravnu participaciju građana u osmišljavanju javnih politika i pružanju usluga. Pollitt upozorava kako se navedeni termini počesto u literaturi miješaju i poistovjećuju, dok je u praksi moguće pronaći brojne primjere gdje navedeni fenomeni samostalno egzistiraju i proizvode učinke.

Integrirano upravljanje je termin koji se koristi u istraživanju koji čini temelj ovom radu sa značenjem koje mu se pridaje u definicijama koje slijede. Naime, Australski institut za javnu upravu je 2000. godine proveo istraživački projekt *Working Together – Integrated Governance* putem kojeg se nastojalo pospješiti razumijevanje glavnog pomaka u javnoj upravi kroz uključivanje integriranih rješenja kroz sve sektore i razine vlasti unutar upravljačkog okvira. U svrhu projekta prihvaćena je slijedeća definicija integriranog upravljanja: "*Integrirano upravljanje opisuje strukturu formalnih i neformalnih odnosa kako bi se zadaci rješavali kroz metodu suradnje, bilo između vladinih agencija ili između različitih razina vlasti (lokalna, državna), te ne-vladinog sektora*" (IPAA, 2002:2). Jednostavnije rečeno, integrirano upravljanje pretpostavlja integraciju unutar vlasti (*inter* i *intra*) i suradnju sa drugim sektorima. Definicijom IPAA inspiriran je Nacionalni suradnički centar za zdravu javnu politiku (2008:3), koji je ponudio slijedeće pojašnjenje pojma integriranog upravljanja: "*Inicijativa Integriranog upravljanja može se shvatiti kao inicijativa ukoliko je inicirana i razvijena od strane javne vlasti s ciljem integracije djelovanja drugih aktera, u svezi zajedničkih problema. Sukladno tome, integriranim upravljanjem naziva se bilo koja aktivnost s ciljem koordinacije javnih politika koja je inicirana od strane javnog tijela te shvaćena kao aktualna od strane više javnih i privatnih aktera, neovisno o pripadnosti istih jednoj ili više vladinih razina odnosno struktura, te neovisno o tome djeluju li ti akteri na jednoj ili više razina*". Iz ovih definicija proizlazi da se integrirano upravljanje odnosi na horizontalnu integraciju sektorskih politika i različitih uključenih aktera, na vertikalnu integraciju različitih razina upravljanja, kao i na integracije izvan administrativnih granica (gradska uprava – regionalna/nacionalna uprava).

Nastavno na spomenutu hijerarhijsku razinu kooperacije, koordinacije i integracije, važno je spomenuti Jacquiera (2005:368) koji povijesno promišlja tri temeljna tipa kooperacije/suradnje kada je riječ o *making the best of cities*: teritorijalna, vertikalna, horizontalna**.** Teritorijalna suradnja između urbanih aktera datira još iz 19. stoljeća, a prvenstveno se odnosi na lokalnu vlast (ali i privatni sektor, kao i vlastiti pogon grada) koja građanima pruža javne usluge poput vodoopskrbe, struje, kanalizacije, javnog transporta, škola i sl.. Višerazinska ili vertikalna suradnja pojavljuje se 70-ih godina prošlog stoljeća u Europi, a temelji se na preraspodjeli odgovornosti, znanja i moći između različitih političko-administrativnih razina (EU razina, nacionalna, regionalna, lokalna) vođenoj po principu supsidijarnosti. Iz perspektive nacionalne razine vertikalna suradnja predstavlja način pružanja lokalnim vlastima onih tehničkih i administrativnih znanja koja im nedostaju. Isto je kritizirano sa strane lokalne vlasti uz

obrazloženje kako je riječ o prenošenju odgovornosti sa nacionalne razine, ali ne i resursa/sredstava. Jacquier (2005:371) zaključuje kako progresivan prijenos znanja i vještina između različitih političko-administrativnih razina omogućuje decentralizaciju u povoljnim uvjetima. Treća i najkompliciranija razina u kojoj i nastaju integrirane politike i urbano upravljanje, jest horizontalna suradnja/kooperacija između različitih sektorskih politika (kultura, obrazovanje, prostorno planiranje, sigurnost, i druge) i širokog raspona usluga i različitih uključenih aktera. Horizontalna suradnja je, za razliku od prethodne dvije, heterogenog karaktera i kao takva okuplja čitav niz različitih vještina i znanja koja se međusobno razlikuju, a što nerijetko rezultira otporom.

Ranije navedenim definicijama istaknute su karakteristike kojima se integrirani pristup vodi, no valja jasno navesti temeljne principe integriranog urbanog upravljanja (Schwedler, 2011:11):

a) Temeljem načela supsidijarnosti i uključivanjem građana odluke se donose na onoj razini vlasti koja je najbliža njihovoj provedbi čime se omogućuje njihova najučinkovitija primjena;

b) Sustavni pristup koji koristi postojeću strukturu u rješavanju problema;

c) Problemima se pristupa integrirano i holistički kroz suradnju specijaliziranih odjela čime se stvaraju sinergijski učinci i smanjuju negativni učinci pojedinog sektora ili odjela;

d) Usmjerenost na potrebe građana, odnosno korisnika usluga na čije zahtjeve i potrebe vlast mora reagirati objektivno;

e) Participacija građana;

f) Osposobljavanje i osnaživanje interesnih skupina koje nisu u mogućnosti artikulirati svoje potrebe; istovremeno građani preuzimaju odgovornost za svoje djelovanje;

g) Menadžerski pristup podrazumijeva da upravljačka tijela raspolažu potrebnim znanjima i vještinama upravljanja.

IPAA (2000) navodi pretpostavljene rezultate koji proizlaze iz integriranog upravljanja: holistički pristup upravljanju, upravljanje usmjereno na korisnike, suradnja različitih službi, širi

društveni doprinos, povećan interes javnosti te viša razina povjerenja, povećan društveni kapital, udruživanje različitih odjela, programa i politika, i dr. Naime, povjerenje građana u javne institucije i njihovo međusobno približavanje je preduvjet za jačanje međusobne suradnje u ostvarivanju zajedničkih ciljeva u smislu postizanja bolje kvalitete života u lokalnim zajednicama (Bryson i suradnici, 2012). Gradska uprava zauzima ključnu ulogu u kreiranju odnosa sa zajednicom koji je temeljen na odnosu povjerenja, jer ako je program rada transparentan, ako postoje jasna pravila koja vrijede za sve jednako te ako je vodstvo kao facilitator spremno i otvoreno na dijalog, veće su šanse da se uspostave temelji za ostvarivanje kvalitetnih odnosa. Prema Jacquieru (2005:365), razlog pojave navedenih inicijativa koje okupljaju širok raspon aktera nije prolazan hir, već kriza tradicionalne vlasti koja ne uspijeva osmisliti adekvatne odgovore na nove tokove i kompleksnosti suvremenog društva kao i na fragmentacije i ekonomske nesigurnosti.

Za europski kontekst, neovisno koja terminologija je u uporabi, karakteristična je snažno iskazana potreba za koordinacijom u ekonomskom, društvenom i okolišnom aspektu sa ciljem transformacije urbanog upravljanja kako bi se integriranim politikama ostvario održivi urbani razvoj. U tome prednjače tri europske zemlje: Francuska, Nizozemska i Velika Britanija. Jacqiuier (2005) navodi slijedeći pregled stanja:

- u Francuskoj integrirani pristup dobiva na značaju 1982. godine kada je pokrenut *Neighbourhood Social Development Policy*, potom je uslijedila *Urban Social Development Policy* 1988. godine, te *Policy for the City* i *The City Contracts* iz 1990. godine; *Solidarity and Urban Renewal* zakonom iz 2000. godine uvedena je obveza izgradnje 20% socijalnih stanova u urbanim naseljima,
- u Nizozemskoj integrirani pristup zastupljen je od 1985. godine u *Programme for Accumulation Areas*, potom 1989. godine u *Social Renewal Programme*, zatim 1994. godine u *Delta Plan for the Major Cities*; od 1999. godine sredstva namijenjena urbanom restrukturiranju koncentrirana su u jedan fond, *Fund for Urban Renewal*,
- u Velikoj Britaniji 1991. godine pokrenut je *City Challenge Programme* za Englesku i Wales; te *Single Regeneration Budget Policy* iz 1993. godine,
- u Belgiji prva inicijativa bila je na regionalnoj razini; 1994. godine regija Brussels pokrenula je *Neighbourhood Contracts*, iste godine regija Wallonia

pokrenula je politiku za *Privileged Initiative Zones*; 1996. godine regija Flanders pokrenula je *Social Impulse Fund*; 2000. godine na federalnoj razini pokrenuta je the *Big City Policy* i uključivala je 15 komuna,

- u Danskoj je 1993. godine osnovan međuresorni *Urban Committee* koji je 1997. godine pokrenuo *Integrated Urban Renewal Programme*,
- u Švedskoj je 1995. godine pokrenut program za *Development of Underprivileged Neighbourhood*s; 1998. godine imenovan je ministar zadužen za *Metropolitan Affairs* te je potpisano sedam *Local Development Agreements* koji su uključivali 24 četvrti,
- u Italiji prve inicijative su pokrenute sredinom 90-ih godina; najvažnija je *Neighbourhood Contracts* iz 1997. godine, te
- u Njemačkoj 1996. godine pokrenuta je prva *Länder* razina inicijativa pod nazivom *Die Soziale Stadt*, te je 1999. godine ista proširena na područje čitave Njemačke (296 četvrti, 194 grada).

Kroz model integriranog urbanog upravljanja nastoji se potaknuti različite interesne skupine (*quadruple helix* model)[13] na prepoznavanje problema i definiranje ciljeva, ustrojiti oblik participativnog upravljanja kroz učestale konzultacije sa svim relevantnim akterima, potaknuti akademsku zajednicu i struku na iznalaženje adekvatnih mjera rješavanja uočenih problema, te osigurati podršku uprave i političkog vodstva koji će omogućiti učinkovitu provedbu odabranih mjera te snositi disciplinske i političke posljedice za nedostatak istih.

3.5.3. Uloga participacije u urbanom upravljanju i razvoju

Participacija u urbanom upravljanju izrazito je opterećena činjenicom kako se mobilizira kroz različite institucionalne i ideološke okvire. Dok instrumentalni pristup participaciju svrstava uz bok liberalnom shvaćanju umanjene uloge države, pri čemu se građane primarno svrstava pod potrošače i korisnike, transformativni pristup participaciju usmjerava na poboljšanje kvalitete

[13] Takav model pretpostavlja uključivanje četiri vrste pojedinačnih aktera prema tipologiji koju je razvio Bassand (2001).

deliberativnog dijaloga s ciljem transformacije postojeće strukture moći (Hordijk i suradnici, 2015:141). Ovim istraživanjem namjera je utvrditi što predstavlja temelje participacije i kako je shvaćen njezin primarni cilj, odnosno, je li participacija bliža neoliberalnom gledištu ili je više usmjerena prema deliberativnom razvoju. Također je važno ocijeniti u kojoj mjeri sami akteri sudjeluju u procesu donošenja odluka, a što predstavlja osnovu razlikovanja između neparticipacije i tokenizma (iako više na teoretskoj, a manje na praktičnoj razini).

Aktivno uključivanje i participacija svih aktera početkom 90-ih godina prošlog stoljeća dobiva sve značajniju ulogu u brojnim europskim urbanim politikama (Agger i Norvig Larsen, 2009:1085). Glavna karakteristika integriranog pristupa urbanom upravljanju jest participativnost, pri čemu potrebe društva, odnosno javni interes definiran kroz javni diskurs, zauzimaju središnju pozornost (Tasan-Kok i Vranken, 2011). Pritom se podrazumijeva holistički okvir u kojem se *top-down* aktivnosti na različitim razinama upravljanja (europski, nacionalni, regionalni i lokalni) i različitim područnim razinama (država, regija, grad i susjedstvo) integriraju sa *bottom-up* participacijom.

Kako bi gradovi poboljšali svoju održivost i omogućili svojim građanima višu razinu kvalitete života, gradske vlasti moraju preuzeti inovativne pristupe upravljanju, a jedno od primarnih zadataka jest osnažiti uključenost lokalne zajednice u planiranje urbanog razvoja (Abbott, 1996). Raspravljajući o održivom urbanom razvoju, u izvješću objavljenom od strane UNESCO-a Enyedi (2004) predlaže promjene u stavovima i pristupu lokalnih vlasti, urbanista i lokalnog stanovništva, pritom naglašavajući nužnu uspostavu procedura koje će građanima (javnosti) omogućiti pravo sudjelovanja i suodlučivanja. Pojedini gradovi uspješniji su u primjeni navedenog upravo kroz aplikaciju suvremenih horizontalnih instrumenata participacije i ostvarivanja partnerstva između građana i javne uprave (Tosics, 2017).

Za predmetno istraživanje važno je spomenuti Izvješće *Upravljanje zelenim urbanim površinama u odabranim EU gradovima* o rezultatima prve faze istraživanja inovativnih oblika participativnog upravljanja u Europi kao dio EU FP7 projekta GREEN SURGE (Buizer i suradnici, 2015). U projektu je korištena slijedeća definicija (Buizer i suradnici, 2015:8): „*Participativno upravljanje (urbanim zelenim površinama) je aranžman u kojem građani, poduzetnici, organizacije civilnog društva i drugi nedržavni akteri razvijaju i upravljaju mrežama urbanih zelenih površina na različitim razinama, sa ili bez sudjelovanja formalnih vlasti.*“ Dakle, ovom definicijom vidljiv je odmak od dominantne uloge formalne vlasti i

upravljačkog aranžmana u kojem su nedržavni akteri marginalizirani. Željelo se utvrditi i konceptualizirati inovativne aranžmane participativnog upravljanja u kojem su različiti akteri uključeni u upravljanje urbanom zelenom infrastrukturom (*UGI – Urban Green Infrastructure*) i u odlučivanje o bio-kulturnoj raznolikosti, te ispitati koji aranžmani upravljanja su najuspješniji u realizaciji očuvanja biološke raznolikosti, ekosustava, osnaživanja zajednice, povezivanja ljudi sa urbanim zelenim površinama, doprinosu zelenoj ekonomiji i promicanju prilagodbe klimatskim promjenama. Dodatno se željelo potaknuti razvoj smjernica za učinkovito participativno upravljanje za UGI planiranja kao i upravljanje u različitim kontekstima u različite svrhe. Komparativna studija dvadeset europskih gradova ukazala je na iznalaženje brojnih načina rješavanja izazova povezanih sa urbanim zelenim površinama, najistaknutiji su strateško planiranje, očuvanje mreže zelenih površina, obnova zapuštenih površina u prirodne rezervate i javne parkove. Kada je riječ o participativnom upravljanju, u svim gradovima obuhvaćenim istraživanjem prepoznata je snažna zastupljenost mehanizma savjetovanja o planiranju te strateškog sudjelovanja u odlučivanju. Prepoznata su još tri tipa uključenosti neformalnih aktera: suradnički oblik upravljanja u kojem neformalni akteri snose određena prava i odgovornosti, zatim neformalne spontane aktivnosti neformalnih aktera poput iznošenja mišljenja ili pak organiziranje građanskih pokreta te treće, neformalne inicijative po pitanju upravljanja zelenim urbanim površinama temeljene na *bottom-up* pristupu bez značajne intervencije gradskih vlasti. U velikom broju primjera formalni akteri zauzimaju glavnu ulogu inicijatora zaštite i obnove zelenih površina, a u nešto manjem broju prisutni su partnerski oblici (formalnih i neformalnih aktera) planiranja upravljanja zelenim površinama. Također, vidljiv je paradigmatski pomak od „*government*“ ka „*governanc*e“ koji se u brojnim gradovima manifestira kroz visoku razinu zastupljenosti neformalnih aktera u procesima razvoja, održavanja i upravljanja urbanim zelenim površinama.

Odnos lokalne samouprave i građana je pod brojnim pritiscima i kao takav posljednjih godina sve se više problematizira i aktualizira. Participacija građana je svojevrsni zaštitni znak procesa planiranja više od 30 godina, a svaka generacija nastoji poboljšati pristup i interakciju prema običnim građanima (Evans-Cowley i Hollander, 2010:405) jer ona predstavlja ključnu kariku u jačanju povjerenja u institucije te njihove odgovornosti i legitimnosti, kao i jačanju demokracije. Kolijevka/nukleus/habitus participacije leži u rukama aktivista, odnosno organizacija civilnog društva koje sustavno pozivaju na širu zastupljenost, informiranost i uključenost svih društvenih aktera. Institucionalizacija participacije i primjena i *bottom-up* i

top-down pristupa nastupa onog trenutka kad ju prepoznaje i primjenjuje upravljačka struktura. Ovo istraživanje upravo nastoji utvrditi prepoznaje li upravljačka struktura Grada Zagreba važnost i korisnost participacije u svom radu.

3.6. Potencijalne prepreke, prednosti i manjkavosti integriranog urbanog upravljanja

U praksi se pokazalo kako tradicionalni sektorski pristup, uz napomenu kako je poprilično skup i neučinkovit, često nije u stanju ponuditi adekvatna rješenja za postojeće probleme, te stoga potreba za novim oblicima upravljanja biva sve izraženijom (Aalbers i van Beckhoven, 2010). U pojedinim zemljama koje su izložene značajnim ekonomskim i političkim promjenama primjena integriranog urbanog upravljanja nailazi na čitav niz prepreka koje uključuju (Schwedler, 2011:43):

- Unutarnje ustrojstvo odnosno pravni okvir s ograničenom mogućnošću *policy* integracije,
- Neprepoznavanje potrebe za integriranim urbanim upravljanjem na najširoj društvenoj razini može ugroziti kontinuitet i transparentnost u procesu transformacije upravljačke strukture prilikom svakih novih izbora, promjene administrativnog osoblja ili pak postavljanja novih i drugačijih ciljeva,
- Fragmentirano djelovanje administrativnih tijela koja izolirano donose odluke te funkcioniraju u vrlo hijerarhijskom sustavu koji njima olakšava interne administrativne procese i kontrolu,
- Percipiranje promjena kao dodatno opterećenje zbog povećanog obujma poslova,
- Nedovoljno jasno definirana podjela odgovornosti u horizontalnom procesu (međusektorskom) te kompleksnija mjerljivost rezultata za razliku od hijerarhijskog sustava u kojem sustav poticanja, napredovanja i same plaće ovise o formalnim faktorima poput broja službenika ili veličini proračuna,
- Nevoljkost dijeljenja svojih kompetencija i resursa onih odjela ili sektora koji raspolažu sa većim financijskim sredstvima,

- Educiranost eksperta ograničena je na usko sektorska specifična znanja, odnosno prisutan je izostanak multidisciplinarnih edukacija,
- Nedovoljna razvijenost multidisciplinarnih i međusektorskih pristupa u odnosu na postojeće sektorske mehanizme, instrumente i alate koji se sustavno koriste godinama,
- Ograničena iskoristivost podataka, informacija i sustava praćenja za razvoj međusektorskog donošenja odluka,
- Izostanak dugoročnog planiranja,
- Ograničeno djelovanje jedinica lokalne samouprave, odnosno ograničena autonomija u procesu donošenja odluka kao i ograničena financijska sredstva,
- Neprepoznavanje potrebe za socijalno usmjerenim političkim modelima sa fokusom na jednake standarde života,
- Nedostupnost određenih društvenih skupina ili pak nemogućnost aktiviranja određenih aktera u zajednicama velikih interesnih razlika.

Navedene prepreke ukazuju na kompleksnost integriranog upravljanja koji zahtjeva jasnu opredijeljenost upravljačke strukture ka implementaciji integriranog pristupa koja svoju podršku ima u normativnom okviru, postojanje kapaciteta vodstva te posjedovanja znanja i organizacijskih vještina te visoku razinu prilagodljivosti i ustrajnosti usprkos preprekama i mogućim otporima.

INTEGRIRANO URBANO UPRAVLJANJE	
Prednosti	
Promiče	Sinergiju i ostvarivanje *win-win* rješenja između sektora Dosljednost između politika različitih sektora
Pomaže	Pri promociji inovacija u *policy* razvoju U implementaciji kroz razvoj novih alata i instrumenata
Povećava	Djelotvornost politika kao i pružanja usluga

Smanjuje	Dupliciranje u procesu razvoja i implementaciji politika
Omogućuje	Usmjerenost na ostvarivanje ciljeva vlasti Okvir za rješavanje potencijalnih sukoba
Potiče	Veće razumijevanje utjecaja politika na druge sektore
Utječe	Na uštedu resursa (vrijeme i novac) kroz zajedničko dijeljenje IT strukture, podataka, znanja i ostalog
Olakšava	Holistička rješenja koja su prilagođena životnim uvjetima građana kroz jačanje usmjerenosti korisnika na rješenja
Obogaćuje	Proces donošenja odluka kroz uključivanje organizacija civilnog društva putem procesa participacije
Dovodi	Do povećanog oslanjanja na vlastite snage Do osnaživanja građana Do povećane građanske odgovornost
Manjkavosti	
Nedovoljno jasna pozicija *policy* odgovornosti Izostanak demarkacije odgovornosti pri pružanju usluga	
Otežano nadziranje i mjerenje ishoda i učinaka Potrebe razvoja novih i sofisticiranih sustava mjerenja zbog nedostatnosti postojećih sustava	
Veći direktni, oportunitetni i organizacijski troškovi kao i uloženo vrijeme	

Tablica 4: Potencijalne prednosti i manjkavosti integriranog urbanog upravljanja. Izvor: Schwedler (2011:10)

Kada je riječ o prednostima integriranog upravljanja (Tablica 4, iznad), one su brojne. Integrirani pristup zahtjeva čitav niz organizacijskih promjena unutar kojih se spajaju odnosno osnivaju zajedničke strukture i (međusektorski) timovi koji dijele zajednički proračun i djeluju zajednički prema krajnjim korisnicima, usmjereni su ka ostvarivanju zajedničkih ciljeva i vođeni su zajedničkim indikatorima uspješnosti. Nakon implementacije koja je zahtjevna i skupa, integrirano upravljanje u bitnome doprinosi smanjenju dupliciranja poslova što

posljedično pridonosi uštedi resursa zbog međusektorskog dijeljenja podataka i znanja. Holistička rješenja osim što su usmjerena na krajnje korisnike, ona su također rezultat participativnog procesa u kojem sudjeluju različiti neformalni akteri što na njih djeluje osnažujuće i pridonosi povećanju njihove odgovornosti.

Iako integrirano upravljanje pretpostavlja ostvarenje moći kroz pozitivan kontekst „*power with"* (Gaventa, 2009), odnosno s drugima kroz kooperaciju i konsenzus, partnerstvo i procese kolektivnog djelovanja, ipak raspršenost moći među urbanim akterima, koja karakterizira integrirano upravljanje, nailazi na nedovoljno razjašnjenu podjelu odgovornosti među akterima. Naime, kako je ranije u tekstu navedeno, građani su osnaženi participirati i time preuzimati odgovornost, isto tako vlast ima odgovornost balansiranja između suprotstavljenih interesa i osiguranja jednakog tretmana svih aktera međutim nejasno je kojim instrumentima se taj međuodnos potvrđuje i kako se sprječava preuzimanje participativnog procesa od strane dominantnih elita. Značajna manjkavost integriranog upravljanja jest dugotrajnost, složenost i visoki organizacijski troškovi procesa jer uključuje usuglašavanje brojnih i različitih promišljanja i prijedloga.

Kako Jacquier (2005:367) naglašava, integrirani pristup ne može se samo uklopiti u postojeći formalni okvir već je potrebna vrlo dobra pripremljenost te promjena konfiguracije odnosa između različitih aktera kao i promjena u dosadašnjim profesionalnim obrascima ponašanja. Preduvjet za ostvarivanje navedenog jest postojanje kapaciteta vodstva, potrebna su znanja i vještine u prvom redu pregovaračke i organizacijske, visoka razina odgovornost, prilagodljivost, ustrajnost i otpornost na izazove poput promjene vlasti, otpora javnosti ili pak nerazumijevanje unutar strukture. Nadalje, preduvjet je također njihova predanost provođenju nužnih promjena, predviđena i dostupna financijska sredstva potrebna za ostvarivanje zadanih ciljeva, te spremnost na suočavanje sa čitavim nizom brojnih prepreka koje ovako vrlo opsežan i kompleksan pristup ima. Primjeni integriranog pristupa mora prethoditi dubinska i kvalitetna analiza kako bi se sa sigurnošću utvrdila razina učinkovitosti i selektirali oni projekti i/ili problemi koji zahtijevaju kolektivan, odnosno partnerski pristup različitih aktera. Istovremeno, redefiniranje sektorske organizacije rada je izuzetno kompleksan i zahtjevan posao te ne postoji politička moć koja u potpunosti može dokinuti svaki oblik sektorizacije.

Zaključno, mnogi svjetski gradovi suočeni su sa izazovom odabira modaliteta pristupa rješavanja svojih problema. Dodatno, aspiracija postizanja integriranog urbanog razvoja

zahtjeva promjene u upravljačkim procedurama i formama, nadilaženje puke koordinacije politika te zajednički rad svih sektora. Istovremeno, taj pristup se nikako ne smije razumijevati kao panaceu koja pruža rješenja za sve postojeće probleme, već je potrebno razmotriti kada je primjerenije koristiti tradicionalne instrumente u pružanju djelotvornijih rješenja, a kada takva rješenja može ponuditi integrirani pristup. Svakako u tom procesu nužno je poznavati prednosti i manjkavosti svakog pojedinog pristupa (Tablica 4, iznad). Temeljem navedenog, integrirani pristup nije primjenjiv u situacijama kada ne može ponuditi pružanje djelotvornijih rješenja od onih koje nude tradicionalni instrumenti. Primjera radi, u određenim okolnostima dostatan je sektorski pristup koji se oslanja na uzak krug specijalističkih znanja bez potrebe za vanjskom intervencijom u obliku financijskih sredstava, dodatnih znanja ili proširenja broja uključenih aktera. Dodatno, integrirano upravljanje nije novonastali pristup. Njegovi ključni elementi poput participacije, partnerskog djelovanja, sveobuhvatnog pristupa rješavanju problema te visoka razina odgovornosti i transparentnosti u radu egzistiraju na različitim upravljačkim razinama, no sam pristup zahtjeva doradu i jasniju konceptualizaciju kako bi operacionalizacija bila jednostavnija. Također, nužno je voditi računa o manjkavostima ovakvog pristupa te prilikom primjene minimalizirati ili u potpunosti izbjeći moguće negativne efekte.

3.7. Integrirani urbani razvoj u Europskoj uniji

Kao što je ranije spomenuto, europski gradovi i regije izloženi su brojnim pritiscima i izazovima nametnutim globalnom konkurentnošću, migracijama te različitim ugrozama za ljude i okoliš (rastuća nejednakost u raspodjeli bogatstva, prirodne katastrofe, zagađenje okoliša, gubitak bioraznolikosti, politička nesigurnost i drugo) što zahtjeva reorganizaciju njihove *policy* agende. Urbani razvoj s krajem 90-ih zauzima sve važnije mjesto u *Regionalnoj politici Europske unije* (Kokx i van Kempen, 2010), a što se očituje kroz kontinuirani porast interesa za društvenim, gospodarskim i fizičkim procesima koji dovode do transformacije gradova. Regionalna politika kao jedna od najvažnijih razvojnih i investicijskih politika EU, još ju se naziva kohezijska politika, predstavlja „*... skup aktivnosti usmjerenih smanjenju regionalnih i društvenih nejednakosti u Europskoj uniji*“ (Hooghe, 1996). Osnovna svrha kohezijske politike, koja se još naziva i politikom solidarnosti, jest kroz raznovrsne postupke redistribucije i regulacije smanjiti značajne gospodarske, socijalne i teritorijalne razlike koje postoje između EU regija, ali također i jačati globalnu konkurentnost europskog gospodarstva. Iako ne postoji

Europska urbana politika kao jedinstvena politika, EU je vrlo usmjerena na razvoj i regeneraciju urbanih područja kako bi kroz snažne i održive gradove ostvarila konkurentne i kohezivne regije. Revidirana EU Strategija održivog razvoja iz 2006. (Vijeće Europe, 2006) apostrofirala je potrebu postepene promjene neodrživog sustava proizvodnje i potrošnje, te uvođenja integriranog pristupa u postupke izrade EU smjernica i politika, pri čemu se posebno ističu principi solidarnosti i partnerstva. EU je kroz usvajanje brojnih formalnih dokumenata o politikama urbanog razvoja naglasila potrebu za integriranim i holističkim pristupom u rješavanju urbanih problema. *Acquis Urbain*[14] razvija europski sustav za jačanje integriranog pristupa urbanom razvoju, odnosno njime se promiče primjena integriranog pristupa razvoju čemu svoj obol daju procesi decentralizacije i europeizacije kojima se osnažuje europske gradove na implementaciju integriranog pristupa.

Od važnosti za ovo istraživanje je Leipziška povelja o održivim europskim gradovima (Leipzig Charter, 2007) čiji je osnovni cilj unaprijediti upravljanje gradovima zasnovano na integriranom pristupu koji je definiran kao proces u kojem se koordiniraju prostorni, sektorski i vremenski aspekti ključnih područja urbane politike s naglašenom participacijom svih društvenih aktera. U 2008. godini ministri su se u Marseilleu (Marseille Declaration, 2008) založili za primjenu Leipziške povelje te su se usuglasili oko holističkih strategija urbanog razvoja kojima se apostrofira nužnost poboljšanja koordinacije sektorskih politika, usmjerenost na znanje i interdisciplinarne vještine odgovornih za izradu tih politika. Povelja akcentira kako se pozitivni doprinosi politike integriranog urbanog razvoja očituju kroz pomirenje i usklađivanje interesa različitih razina vlasti i aktera (država, regija, grad, građani, gospodarstvenici, i sl.) te bolje iskoristivosti, učinkovitosti i isplativosti javno-privatnih inicijativa i investicija. Također, prepoznata je i potreba za praktičnim alatom koji bi opće ciljeve i preporuke Leipziške povelje sproveo u praksu. S tim ciljem razvijen je Referentni okvir za održive gradove (*Referential Framework for Sustainable Cities*, RFSC),[15] web alat koji je Europska komisija pokrenula kako bi potaknula europske gradove na suradnju i primjenu integriranog pristupa u planiranju urbanog razvoja te kako bi ocjenjivali vlastite strategije,

[14] Najrelevantniji dokumenti su: *The Bristol Accord* (Bristol Accord, 2005), *The Leipzig Charter on Sustainable European Cities* (Leipzig Charter, 2007), *The Marseille Declaration* (Marseille Declaration, 2008), *The Toledo Declaration* (Toledo Declaration, 2010), *The Territorial Agenda* (TA 2020, 2011), *Cities of Tomorrow - Challenges, visions, ways forward* (Europska komisija, 2011), *Riga Declaration – Towards an EU Urban Agenda* (Riga Declaration, 2015), te, *The Pact of Amsterdam* (Urbana agenda, 2016).

[15] The Reference Framework for Sustainable Cities. Mrežna stranica: http://rfsc.eu/, pristupljeno 15.6.2020.

programe i projekte, uspoređivali ih s ostalim gradovima, i na taj način razmjenjivali iskustva i unaprjeđivali svoja znanja i vještine. RFSC je rezultat rada članica EU, europskih institucija i organizacija koje predstavljaju gradove i lokalne vlade. Tijekom 2011. godine aplikacija je testirana u 66 gradova, a u travnju 2013. postala je dostupna svim europskim gradovima. Od travnja 2016. dostupna je nova verzija koja donositeljima odluka na gradskoj razini pomaže u ostvarivanju vizije „pametnih, održivih i uključivih" gradova. Kako bi se ostvarila buduća vizija europskih gradova u aplikaciji se prati pet dimenzija i 30 ciljeva razvoja, među ostalim i upravljačka dimenzija koja naglasak stavlja na integrirane teritorijalne strategije (održivo financiranje, građanska participacija, lokalna partnerstva i šira suradnja, i sl.).

Urbana agenda za EU – Amsterdamski pakt (Urbana agenda, 2016) od velike je važnosti za ostvarenje strateških ciljeva EU, a njena provedba uvelike ovisi o aktivnom uključivanju i suradnji urbanih nadležnih tijela s lokalnom zajednicom, civilnim društvom, privatnim sektorom i znanstvenim sektorom u svrhu unapređenja zakonodavnog okvira kako bi se postizali ciljevi uz minimalni trošak; dostupnijem financiranju putem EU fondova kroz simplifikaciju i bolju koordinaciju; stvaranje baze podataka o urbanim pitanjima; te, razmjeni uspješnih iskustava kroz umreženo informiranje. Ističe se da je u svrhu postizanja punog potencijala urbanih područja potrebno poboljšanje komplementarnosti politika kroz uključivanje svih razina vlasti, osiguravanje koordinacije i učinkovite interakcije između različitih sektora uz poštivanje načela supsidijarnosti i u skladu s nadležnostima svake razine. Urbana agenda apostrofira kako izjednačen, održiv i integriran pristup prema urbanim izazovima mora biti u skladu sa ranije spomenutom Leipziškom poveljom o održivim gradovima, Teritorijalnom agendom 2020, UN-ovom Agendom 2030 za održivi razvoj (Organizacija Ujedinjenih naroda, 2015) i globalnom Novom urbanom agendom Habitat III (Habitat III, 2015). Ujedno, navedeni pristup podrazumijeva kako je u cilju ostvarivanja dobrog urbanog upravljanja važna zastupljenost ekonomskih, okolišnih, socijalnih, teritorijalnih i kulturnih aspekata razvoja. U skladu s nadležnostima i odgovornostima različitih sudionika te uzimajući u obzir kako EU nema nadležnost za pojedina pitanja, partnerstvo razmatra relevantnost nekoliko pitanja[16] od zajedničkog interesa za odabrane prioritetne teme (Urbana

[16] Ostala se odnose na: teritorijalni razvoj temeljen na Teritorijalnoj agendi 2020 kroz upravljanje izvan administrativnih granica s fokusom na urbano-ruralnu, urbano-urbanu i prekograničnu suradnju; strateško urbano planiranje koje vodi računa o vertikalnoj koherentnosti strateških dokumenata s pristupom koji se temelji na lokacijskom pristupu i pristupu temeljenom na ljudima; inovativni pristupi, odnosno podrška specijaliziranom razvoju gradova; utjecaj na društvene promjene promičući osnaživanje i jednakost; policentričan razvoj i prepoznavanje mogućnosti malih i srednjih urbanih područja; urbana regeneracija kroz integraciju svih razvojnih

agenda, 2016:6), među ostalim i učinkovito urbano upravljanje, odnosno integrirani model upravljanja s fokusom na sudionički / participativan pristup.

U aktualnoj *Financijskoj perspektivi za razdoblje 2014.-2020.* kohezijska politika kao razvojna politika obvezna je omogućiti uvjete za pametan, održiv i uključiv razvoj, a *Strategija Europa 2020* i *Teritorijalna agenda 2020* omogućuju cjelokupni strateški okvir za kohezijsku politiku u postojećem razdoblju. Prijedlozi Europske komisije u sedmogodišnjem programskom razdoblju do 2020. godine (Europska komisija, 2014) usmjereni su na jačanje integriranih politika urbanog razvoja u svrhu promoviranja održivog razvoja gradova te jačanje njihove uloge u kontekstu kohezijske politike (Maleković, 2013:1). Teritorijalna Agenda 2020 definira šest teritorijalnih prioriteta[17] od kojih je jedan poticanje integriranog razvoja u gradovima, ruralnim i specifičnim regijama. Navedenim prioritetima ističe se važnost skladnog, učinkovitog i održivog teritorijalnog razvoja kako bi se svim građanima omogućile jednake mogućnosti u svim lokalnim i regionalnim zajednicama. Za hrvatski kontekst daljnjeg razvoja gradova je to izuzetno važno s obzirom na dosadašnje monocentrično koncentriranje ljudskog kapitala kao i ulaganja u gospodarski razvoj uglavnom u urbane aglomeracije pri čemu su manja urbana područja marginalizirana.

Ugovorom iz Lisabona (Ugovor iz Lisabona, 2007) uz ekonomsku i socijalnu, uključena je i teritorijalna kohezija, kao treća dimenzija kohezijske politike (čl. 174.) što značajno pridonosi holističkom pristupu razvoju. Teritorijalna kohezija usmjerena je na osiguravanje skladnog razvoja svih područja te omogućavanje optimalnog iskorištavanja potencijala svojstvenih području na kojem građani žive. Pojam teritorijalne kohezije gradi mostove između ekonomske učinkovitosti, socijalne kohezije i ekološke ravnoteže, pridajući ključni značaj održivom razvoju. Važan doprinos ostvarenju svega navedenog imaju Europski strukturni i investicijski fondovi (ESI). Financijska perspektiva, unutar zakonodavnog okvira za ESI fondove, uz tematsku koncentraciju predviđa i posebne teritorijalne instrumente kao mehanizam realizacije

aspekata, povezana s ponovnim razvojem napuštenih ili neiskorištenih industrijskih područja (tzv. *brownfield*) s ciljem ograničavanja potrošnje zelenih površina (tzv. *greenfield*); prilagodba demografskoj promjeni uslijed imigracija i emigracija; pružanje kvalitetnih javnih usluga od općeg interesa; te, međunarodna dimenzija, usklađenost s UN-ovom Novom urbanom agendom (The New Urban Agenda, 2016), UN-ovim Ciljevima održivog razvoj (Agenda održivog razvoja 2030) i Pariškim sporazumom o klimatskim promjenama iz prosinca 2015.

[17] Ostali prioriteti su: promicanje policentričnog i ujednačenog teritorijalnog razvoja; teritorijalna integracija u prekograničnim transnacionalnim funkcionalnim regijama; osiguravanje globalne konkurentnosti regija temeljene na snažnim lokalnim gospodarstvima; unapređenje teritorijalne povezanosti za pojedince, zajednice i poduzeća; te, upravljanje i povezivanje ekoloških, krajobraznih i kulturnih vrijednosti regija.

integriranih teritorijalnih strategija: Integrirana teritorijalna ulaganja (*Integrated territorial investments*, ITU), Održivi urbani razvoj (*Sustainable urban development*) te Razvoj upravljan od lokalne zajednice (*Community-led local development*). Iz navedenog je razvidna usredotočenost na održiv urbani razvoj kroz teritorijalni pristup u trenutnoj financijskoj perspektivi.

Valja posebno istaknuti ITU koja predstavlja novi mehanizam EU kojim se podiže svijest o važnosti integriranog pristupa. ITU je uveden s ciljem jačanja uloge gradova kao pokretača gospodarskog razvoja i suradnje između jedinica lokalne i regionalne samouprave te razvoj administrativnih kapaciteta gradova.[18] ITU je olakšao provedbu aktivnosti koje imaju naglašenu teritorijalnu dimenziju u razdoblju 2014.-2020. godine. Riječ je o instrumentu kojim se omogućava financiranje integriranih razvojnih inicijativa baziranih na području, oslanjajući se na lokalno znanje, kapital i kontrolu nad resursima kako bi se postigao održivi razvoj. Aktivnosti se mogu financirati iz tri različita fonda: Europskog fonda za regionalni razvoj (253 milijuna eura), Kohezijskog fonda (50 milijuna eura) te Europskog socijalnog fonda (42 milijuna eura). ITU kao novi mehanizam pojednostavljuje financiranje na način da zemljama članicama omogućuje da kombiniraju operativne programe (Operativni program konkurentnosti i kohezija i Operativni program učinkoviti ljudski potencijali) kako bi osigurale provedbu integrirane strategije za određeni teritorij. U Financijskoj perspektivi Europske unije 2021.-2027. predviđena je alokacija u iznosu od 9.835.000.000 eura za kohezijsku politiku s glavnim ciljem povećanja konkurentnosti EU na globalnoj razini. Vidljivo je još snažnije usmjerenje na održivi urbani razvoj kroz ITU mehanizam u iznosu od 6% sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj te osnivanjem Europske urbane inicijative.

Za razumijevanje hrvatskog konteksta vezano za integrirani pristup razvoju važno je razumjeti dinamiku europeizacije javnih politika u RH. O utjecaju europeizacije na stvaranje javnih politika u RH pisali su brojni hrvatski autori koji su se u svojim radovima bavili različitim aspektima europskih politika (Petak, 2012; Musa, 2018, 2016; Petak, 2012, 2015; i dr.). Pokretači procesa europeizacije, EU i Vijeće Europe (Vijeće Europe, 1985, 2001a), utjecali su na funkcioniranje demokracije i upravljanja na lokalnoj razini kroz standarde, načela i pravna pravila, ali i kroz razmjenu dobre prakse i društvenog učenja (Musa i Dobrić Jambrović, 2018).

[18] Više na: Održivi urbani razvoj: ITU mehanizam. Mrežna stranica: https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2019/04/ITU_brosura_03012019_web.pdf, pristupljeno 15.6.2020.

Preuzimanje pravne stečevine kao i implementacija EU politika potaklo je brojne promjene, pri čemu je za ovo predmetno istraživanje najznačajniji utjecaj kohezijske politike u području lokalnog i regionalnog razvoja. Iako je urbana politika u isključivoj nadležnosti država članica, putem neobvezujućih propisa odnosno *soft-law* instrumenata, EU institucije ostvaruju različite praktične učinke. Primjeri iz europskih gradova potvrđuju da sredstva iz EU fondova osiguravaju dodatna financiranja što je rezultiralo dodatnim razvojnim učincima (Maleković, 2013:2) što svakako pridonosi široj i intenzivnoj primjeni integriranog pristup s obzirom da, kao što je već prethodno elaborirano, značajne međunarodne organizacije (UNCHS Habitat, UNECE, WHO, OECD i dr.) promiču integrirani pristup urbanom upravljanju kroz različite dokumente poput povelja, *policy* prijedloga, deklaracija i drugih. Za RH je najrelevantniji europski kontekst u kojem integrirano urbano upravljanje predstavlja glavni pristup za ostvarenje održivog urbanog razvoja i dobrog upravljanja.

Pristupanje RH u EU rezultiralo je usklađivanjem regionalne politike RH sa načelima i pravilima kohezijske politike, te je regionalna politika RH dobila dodatni značaj u kontekstu primjene novog pristupa poticanju regionalnog i lokalnog razvoja. Uslijedile su brojne promjene u pogledu planiranja i provedbe razvojne politike na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Stvoreno je novo institucionalno okruženje za upravljanje razvojem, što se potvrđuje usvajanjem *Zakona o regionalnom razvoju* 2009. godine te *Strategije regionalnog razvoja* i niza pod zakonskih akata (2010). Dodatno, usvajanjem *Nacionalne Strategije održivog razvoja Republike Hrvatske* 2009. godine (NN, 2009) RH je po uzoru na strateške dokumente EU iskazala svoje opredjeljenje za održivim razvojem. Nadalje, odredbe Arhuške konvencije (Aarhus Convention, 1998) kao i usko vezane direktive Europske komisije implementirane su u hrvatsko zakonodavstvo kroz Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (NN – Međunarodni ugovori, 2007), Zakon o zaštiti okoliša (NN, 2015), Zakon o pravu na pristup informacijama (NN, 2015) te Uredbu o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN, 2008).

Sukladno Sporazumu o partnerstvu između Europske komisije i RH, sedam najvećih urbanih centara, odnosno, gradovi koji imaju više od 50.000 stanovnika u centralnim naseljima – četiri urbane aglomeracije Zagreb, Split, Rijeka, Osijek, i tri urbana područja Slavonski Brod, Zadar i Pula, financirati će aktivnosti kroz ITU mehanizam. Prednosti ITU mehanizma prepoznatih od strane Ureda za programe i projekte Europske unije Grada Zagreba (Okrugli stol, 2019) su:

jača i kvalitetnija suradnja nacionalne i regionalne/lokalne razine; integrirano korištenje fondova i potencijal za postizanje boljeg skupnog rezultata za istu količinu javnih ulaganja; definirana alokacija za financiranje projekata za pojedino urbano područje; nema natječajnog postupka na nacionalnoj razini za ITU alokacije; urbana područja sama predlažu, tj. biraju svoje projekte; jačanje kapaciteta urbanih područja za provedbu projekata u sklopu ESI fondova; mogućnost prijenosa upravljanja integriranim teritorijalnim ulaganjem daje utjecaj regionalnim subjektima, osiguravajući njihovu uključenost i preuzimanje odgovornosti za pripremu i provedbu programa; veća sigurnost u vezi s financiranjem integriranih aktivnosti – priljevi sredstava za integrirano teritorijalno ulaganje osigurani na samom početku; osmišljen pristup razvoju vezan uz mjesto koji može pridonijeti otkrivanju nedovoljno korištenog potencijala na lokalnoj i regionalnoj razini – stvaranje funkcionalnih teritorija; te, potiče se stvaranje integralnih multisektorskih znanja.

U RH je ITU u začecima, no kako je zaključeno na okruglom stolu „*Učinci EU urbane politike na razvoj naših gradova – izazovi u provedbi ITU mehanizama*“ (2019) već sada se prepoznaje dodana vrijednost implementacije ovog mehanizma, u prvom redu izraženija međuodjelska i međusektorska suradnja i komunikacija, podizanje svijesti o važnosti integriranog pristupa kao i mogućnostima koje ovaj mehanizam nudi u svrhu poticanja lokalnog i regionalnog razvoja. Za očekivati je kako će u nadolazećem razdoblju biti veći broj projekata u tijeku kao i onih finaliziranih koji će moći poslužiti za dublju analizu o uspješnosti ITU mehanizma u hrvatskim gradovima.

Pored ključnih zakonskih i strateških dokumenata koji pružaju okvir za integrirani pristup razvoju postoje i različiti programi i organizacije koji promoviraju takav pristup poput: URBACT,[19] EUROCITIES,[20] The Council of European Municipalities and Regions,[21] Metropolis,[22] UN-Habitat,[23] ICLEI – Local Governments for Sustainability,[24] the Global

[19] URBACT. Mrežna stranica: http://urbact.eu/, pristupljeno 15.6.2020.

[20] Eurocities, Urban Government. Mrežna stranica: http://www.eurocities.eu/eurocities/forums/urban-governance&tpl=home, pristupljeno 15.6.2020.

[21] Council of European Municipalities and Regions. Mrežna stranica: http://www.ccre.org/, pristupljeno 15.6.2020.

[22] Metropolis. Mrežna stranica: https://www.metropolis.org/, pristupljeno 15.6.2020.

[23] UN Habitat. Mrežna stranica: https://unhabitat.org/, pristupljeno 15.6.2020.

[24] Local Government for Sustainability. Mrežna stranica: https://www.iclei.org/en/Home.html, pristupljeno 15.6.2020.

Compact Cities Programme,[25] C40,[26] te Europsku mrežu urbanog znanja (European Urban Knowledge Network, EUKN).[27] Za hrvatski kontekst posebno je važan URBACT program europske teritorijalne suradnje koji specifično promiče održivi integrirani urbani razvoj u gradovima u državama članicama EU, što uključuje onda i Hrvatsku, te Norvešku i Švicarsku. Riječ je o instrumentu kohezijske politike, kojeg sufinanciraju Europska komisija (Europski fond za regionalni razvoj) i države članice/partnerske države, a svojim radom započeo je 2002. godine. Glavni korisnici programa su nositelji politika, donositelji odluka, stručnjaci za urbani razvoj, gradski službenici i upravljačka tijela operativnih programa. Ostali akteri koji nisu gradovi mogu se također priključiti mrežama: ustanove i trgovačka društva koja su osnovale jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i koje su u potpunom ili djelomičnom vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te su odgovorni za izradu i provedbu specifičnih politika (ekonomski razvoj, opskrba energijom, zdravstvene usluge, prijevoz i drugo); nacionalna i regionalna tijela vlasti; sveučilišta i istraživački centri, i dr.

Nakon Programa URBACT I i II, URBACT III kroz svoje ciljeve[28] nastavlja promicati održivi integrirani urbani razvoj i doprinositi provedbi Strategije Europa 2020. Cilj programa je razmjena znanja i izgradnja kapaciteta europskih gradova (i općina) koji izrađuju ili provode integrirane strategije i akcijske planove održivog urbanog razvoja. Umrežavanjem, jačanjem kapaciteta i kapitalizacijom dobre prakse, podržava nositelje politika u gradovima i stručnjake na EU, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. URBACT III ne osigurava sredstva za infrastrukturna ulaganja (npr. izgradnja gradskih prometnica, umirovljeničkih domova, škola ili sličnog) već podržava mjere namijenjene kreatorima javnih politika, izgradnji kapaciteta za upravljanje gradovima, edukaciji građana, podizanju svijesti o održivom urbanom razvoju i sličnim aktivnostima. Ukratko, misija URBACT-a je potaknuti gradove na zajedničko djelovanje i razvoj integriranih rješenja u svrhu postizanja zajedničkih urbanih ciljeva kroz umrežavanje, razmjenu znanja i iskustava i identifikaciju primjera dobre prakse kako bi se poboljšale urbane politike. Prema pročelniku ureda za međunarodne odnose gradske uprave

[25] Global Compact Cities Programme. Mrežna stranica: https://citiesprogramme.org/, pristupljeno 15.6.2020.

[26] C40 Cities. Mrežna stranica: https://www.c40.org/, pristupljeno 15.6.2020.

[27] European Urban Knowledge Network (EUKN). Mrežna stranica: https://www.eukn.eu/, pristupljeno 15.6.2020.

[28] Cilj 1: Povećanje sposobnosti gradova u provedbi održivih urbanih politika i praksi na integrirani i participativan način. Cilj 2: Unaprjeđenje planiranja i izrade održivih urbanih strategija i praksi u gradovima. Cilj 3: Poboljšanje provedbe integriranih, održivih strategija urbanog razvoja i pratećih aktivnosti. Cilj 4: Osiguravanje dostupnosti tematskih znanja stečena u Programu URBACT stručnjacima i donositeljima odluka na svim razinama, te dijeljenje znanja o svim aspektima održivog urbanog razvoja u cilju poboljšanja politika urbanog razvoja.

Genove: „*U URBACT program ne ulaziš radi novca, nego radi metode – program te primora na uporabu integriranog pristupa sa svim lokalnim akterima. U slučaju Genove rezultat je novi narativ grada i stalna platforma za komunikaciju s građanima*.“[29] Ovakva pozitivna opservacija rezultata integriranog pristupa u skladu je sa iskustvima hrvatskih gradova[30] koji su sudjelovali u programu URBACT III.

Zaključno, proces europskih integracija otvorio je čitav niz zakona, strategija, programa i mreža u kojima su gradovi i regije počeli dobivati sve značajnije razvojne uloge. EU kroz programe i mreže nastoji osmisliti nove oblike upravljanja kojima bi uspostavila sponu između često suprotstavljenih pristupa kao što su socijalna kohezija i tržišno natjecanje. Iako, kada je riječ o europskom kontekstu, ipak postoji određeni balans ili bar nastojanje uspostave ravnoteže između ekonomskih i društvenih interesa, čime se ipak razlikuje od sjevernoameričke usmjerenosti ka tržišnom natjecanju i dominantnoj poziciji poduzetništva (Gupta i suradnici, 2015a). Pored zakonskih i strateških usmjerenja na integrirani urbani razvoj, umreženost europskih gradova nudi platformu za razmjenu znanja i iskustva primjene takvih novih pristupa. U tome prednjači URBACT koji pruža podršku formalnim gradskim akterima u jačanju upravljačkih kapaciteta kako bi među ostalim stvorili mehanizme za osnaživanje građana i jačanje socijalne kohezije te ih educirali o održivom urbanom razvoju s ciljem ostvarivanja jače horizontalne suradnje. Navedeno je od važnosti za ovo istraživanje jer upravo kroz URBACT-ove primjere dobre prakse daje se uvid u praktičnu primjenu integriranog pristupa razvoju. Riječ je o malim, takozvanim *soft* intervencijama čiji pokazatelj uspješnosti nije realizacija megalomanskih infrastrukturnih projekata već naprotiv, dodana vrijednost leži u osnaživanju i osvještavanju građana kao relevantnih aktera. Slijedom svega navedenog možemo zaključiti kako EU kroz godine djelovanja aktivira sve više mehanizama u svrhu poticanja integriranog pristupa urbanom razvoju, a na zemljama članicama je da ih koriste na lokalnoj i regionalnoj razini sukladno svojim kapacitetima provedbe.

[29] Više na: URBACT. Using Social Media for Citizen Engagement. Mrežna stranica: https://urbact.eu/sites/default/files/urbact-citystories-genoa.pdf, pristupljeno 15.6.2020.

[30] Više na: URBACT: Iskustva i rezultati hrvatskih gradova u programu URBACT III, 2018. Mrežna stranica: https://urbact.eu/iskustva-i-rezultati-hrvatskih-gradova-u-programu-urbact-iii, pristupljeno 15.6.2020.

4. Participacija aktera u kreiranju urbanih politika

Participacija aktera jedan je od ključnih elemenata integriranog upravljanja. U ovom poglavlju opsežnije se pristupa tom aspektu. U prvom dijelu poglavlja skiciraju se različiti aspekti participacije, razmatraju se definicije participacije te se razrađuju principi koji jasnije definiraju sam sadržaj i obuhvat participacije, zatim jednosmjerne i dvosmjerne participativne metode, dva pristupa participaciji, transformativni i instrumentalni, kao i pozicioniranje participacije u kontekstu moći kroz model gradacije participacije. Svi ovi aspekti korišteni su u interpretaciji nalaza istraživanja provedenog u sklopu ovog doktorskog rada. Također, prikazan je presjek razvoja i zastupljenosti participacije u sustavu pravnih pravila i standarada usmjerenih na jačanje participacije. U drugom dijelu poglavlja razmatraju se prednosti i nedostaci participacije, smjernice za dizajniranje participativnog procesa te iskustva i primjeri dobre prakse integriranog urbanog upravljanja usmjereni na jačanje participacije. Pritom je važno podsjetiti kako integrirano urbano upravljanje kroz holistički pristup transformira gradove temeljem horizontalne, vertikalne i teritorijalne integracije. Istraživanjem prikazanim u ovom radu nemoguće je obuhvatiti sve spomenute sastavnice integriranog urbanog upravljanja već je ono koncentrirano na horizontalnu suradnju unutar odabranog sektora, što je bio fokus prethodnog poglavlja, kao i participaciju neformalnih aktera u kreiranju i provedbi javnih politika, što je u središtu ovo poglavlja.

4.1. Definiranje pojma participacije i njeni principi

Veliki je interes politologa i sociologa za participativne procese, poput javnih konzultacija, gradskih odbora, radionica i slično koji se često percipiraju kao alternativni oblici koji nisu dio političkih institucija, a kao takvi razvili su se u 19. i početkom 20. stoljeća (Bora i Hausendorf, 2009:479). Participacija se počela razvijati kao svojevrsni oponent političkih institucija te danas uživa status alternativne opcije koja se često nalazi suprotstavljena izabranoj vlasti. Evolucija pristupa u urbanom kontekstu je ipak vidljiva s obzirom na povećanu uključenost kao i povećan broj različitih aktera, neovisno je li taj proces svojevoljan odnosno nametnut zahtjevima postavljenim u pravnim okvirima, ili je pak riječ o dobroj volji i otvorenosti vlasti prema svojim građanima. Na spomenute promjene direktan utjecaj imala je privatizacija javnih usluga (komunalni otpad, vodoopskrba, čistoća i druge) kao i povećana dostupnost informacija

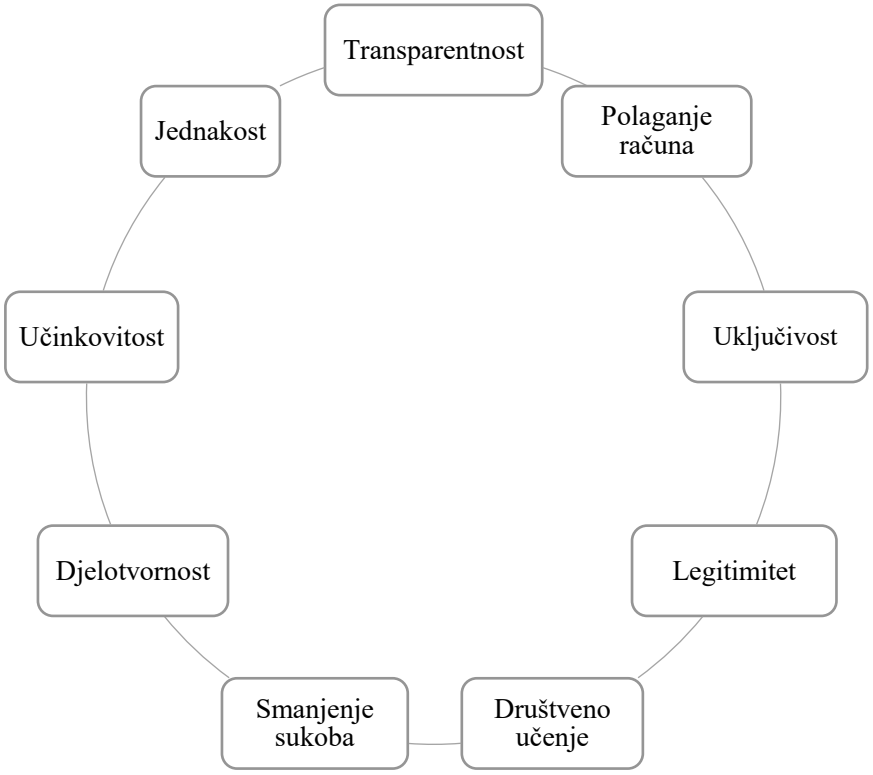
običnim građanima kroz informacijske i komunikacijske tehnologije (Hordijk i suradnici, 2015:129).

Uz pojam participacije vežu se pojmovi poput osnaživanja dionika, partnera te korisnika. Valja napomenuti kako pojedini autori koriste različite termine poput građanska participacija (Arnstein, 1969; Bishop i Davis, 2002) ili pak participacija aktera (Ridder i Pahl-Wostl, 2005), no sve prisutnije je širenje pojma i na formalne, državne aktere. U brojnim znanstvenim i stručnim radovima, kada je riječ o razvojnom diskursu, participacija je postala, kako je pojedini autori nazivaju *buzzword* (Anokye, 2013) ili pak *catchword* (Nederveen Pieterse, 2001). No, također treba istaknuti kako ne postoji konsenzus među znanstvenicima što je točno participacija građana i što ona implicira. Pritom je bitno za naglasiti kako je spektar participacije širok: od potpune i stalne uključenosti građana, preko umjerene ili pak minimalne.

Wesselink i suradnici (2011:2) definiraju participaciju kao „*... bilo koji oblik uključivanja nedržavnih aktera, kao i članova javnosti ili organiziranih interesnih skupina u bilo kojoj fazi donošenja odluka uključujući i implementaciju.*“ Nema jasno postavljenih okvira prilikom pružanja definicije participacije; dapače, rijetko je jasno što točno podrazumijeva participaciju i koje se sve aktivnosti mogu podvesti pod participaciju (Bishop i Davis, 2002:14). Postavljena u odnos reciprociteta, participacija može biti definirana i kao „*... proces kroz koji dionici utječu i dijele kontrolu nad razvojnim inicijativama te odlukama i resursima koji utječu na njih*“ (Stubbs, 2009:150, prema World Bank, 1996:3).

Nešto ipak sveobuhvatniju definiciju ponudili su Bush i suradnici (2005:183) koji definiraju participaciju kao pružanje mogućnosti građanima da utječu na ishode (*outcome*) planova i radne procese čime se poboljšava proces odlučivanja, podiže svjesnost o okolišnim pitanjima te potiče prihvaćanje i opredijeljenost postavljenim ciljevima. Martínez (2011:154) ističe kako je participacija generički pojam koji obuhvaća aktivnosti odnosno kapacitete civilnog društva – preciznije, građana koji nisu dio elita ili upravljačkih struktura – usmjerene na: donošenje odluka odnosno utjecanje na donositelje odluka; javni nadzor nad raspodjelom resursa; raspravljanje o pravima i obvezama; komunikacija s nadležnim institucijama u vezi tema od javnog interesa, i sl. Martínezova definicija pozicionira građane nasuprot centra moći, odnosno gradske vlasti spram koje se postavljaju jasni kriteriji transparentnosti, odgovornosti i otvorenosti prema svojim građanima.

Neovisno što je riječ o generičkom pojmu koji se ne promišlja uvijek detaljnije, ipak postoje principi/načela koji jasnije definiraju sam sadržaj i obuhvat participacije (Shema 4, ispod). Redom, riječ je o temeljnim principima participacije, preuzetim od Anokye koji su primjenjivi i na urbani kontekst (2013:64-67): (a) polaganje računa (*accountability*), (b) transparentnost (*transparency*), (c) uključivost (*inclusiveness*), (d) legitimitet (*legitimacy*), (e) društveno učenje (*social learning*), (f) smanjenje sukoba (*conflict reduction*), (g) djelotvornost (*effectiveness*), (h) učinkovitost (*efficiency*), te, (i) jednakost (*equity*).



Shema 4: Principi/načela za definiciju sadržaja i obuhvata participacije

Prilikom interpretacije podataka u ovom istraživanju, principi koji definiraju sadržaj i obuhvat participacije poslužili su kao uporište za definiranje razine participacije sukladno gradaciji koju je razvila Arnstein o čemu će kasnije u radu detaljnije biti više riječi. Konkretnije se o navedenim principima može istaknuti slijedeće:

a) Polaganje računa: s ciljem ostvarivanja participacije, organizacije polažu račune onima na koje njihove odluke ili djelovanja imaju utjecaj. U cilju jamčenja odgovornosti, od izabrane vlasti očekuje se da kontrolira definiranje ciljeva kao

proces donošenja odluka (Pierre, 2014:12). Jednako tako, tijela uprave, privatne organizacije i organizacije civilnog društva odgovorne su javnosti za djelotvornost participacije. Ako ne postoji jasno razgraničenje odgovornosti između različitih razina vlasti ili pak javnog i privatnog, otvara se prostor za brojne nesigurnosti sustava upravljanja zbog neusklađenih interesa, ponekad čak i kontradiktornih. Dekker i van Kempen (2004) navode kako takav izostanak demarkacije odgovornosti dovodi do pitanja tko je odgovoran ako nešto pođe po krivu, odnosno, kome se građani mogu obratiti s konkretnim problemom;

b) Transparentnost: podrazumijeva neometan i necenzuriran protok informacija putem komunikacijskih kanala u skladu sa propisima ili standardima komuniciranja s javnošću. Pretpostavlja se otvaranje procesa unutar lokalne samouprave na javni uvid kroz aktivno komuniciranje s javnošću putem interneta, medija, društvenih mreža, javnih događanja, objavljujući službene dokumente, publikacije ili druge informacije, stavove ili informacije o politikama, prenoseći sjednice, sastanke ili događanja, ili pak neposrednim pružanjem informacija kroz fokusne grupe, gradske odbore i javne rasprave. Kao što ukazuju rezultati istraživačkog projekta „*Participacija, vodstvo i održivi razvoj*“ (Heinelt i suradnici, 2006) u kontekstu promicanja legitimacije urbanog političkog vodstva, transparentnost je preduvjet za ostvarivanje odgovornosti odnosno polaganja računa građanima od strane javne vlasti. Ako proces između građana i uprave nije reciprocitetan, građani ne raspolažu sa potpunim i adekvatnim informacijama što stvara problem informacijske asimetrije između građana i vlasti. Musa (2017:43) međuzavisnost transparentnosti, otvorenosti, jednakosti i učinkovitosti opisuje kao svojevrsni domino efekt, odnosno ukoliko je transparentnost popraćena otvorenošću vlasti i uprave prema građanima kroz mehanizam participacije, povećava se društvena jednakost, ravnopravnost, prihvatljivost javnih politika i odluka tijela javne vlasti, te kroz identificiranje najboljih rješenja i *policy* alternativa povećava se kvaliteta javnih politika, propisa i odluka;

c) Uključivost: participacija zahtjeva inkluziju svih dionika zainteresiranih na sudjelovanje u procesu donošenja odluka, odnosno onih na koje upravljačke odluke imaju utjecaj. Uključivanje različitih aktera u proces donošenja odluka povećava

transparentnost i olakšava prihvaćanje odluka od strane cjelokupne javnosti, no proces realizacije uloženog napora mogu otežavati ograničeni resursi;

d) Legitimitet: participacija dionika služi kao potporanj legitimitetu na način da građani, kada su uključeni u aktivno planiranje i donošenje odluka, osjećaju predanost spram donesene odluke, čime se povećava osjećaj vlasništva, kao i razina njihove odgovornosti. Legitimnost zahtjeva transparentnost i vjerodostojnost vlasti te odgovornost predstavnika spram ljudi koje zastupaju. Vjerodostojnost vlasti se postiže otvorenošću u svakom koraku i poštivanjem javnosti na način da se vrednuju lokalna znanja. Legitimnost ima instrumentalnu vrijednost jer čini politički proces učinkovitijim kroz smanjenje troškova provedbe zakona i propisa. Odluke sa niskom razinom legitimnosti imaju veću vjerojatnost neuspjeha zbog izostanka suradnje;

e) Društveno učenje: društveno ili socijalno učenje je način razvoja sposobnosti različitih aktera s ciljem jačanja suradnje u prvom redu organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih institucija. Riječ je o konceptu koji okuplja ljude različitih stavova i iskustava kako bi riješili pitanja od općeg interesa poput učinkovitog rješavanja sukoba, donošenja i provedbe kolektivnih odluka, učenja iz iskustva, poštivanja različitih stavova i iskustava sa ciljem postizanja zajedničkih rješenja;

f) Smanjenje sukoba: uključenost u zajednicu, socijalno učenje i korištenje lokalnog znanja u osmišljavanju i provedbi projekata ključne su karike u rješavanju sukoba među akterima. Sudjelovanje aktera u ranim fazama razvoja politike omogućuje rano detektiranje eventualnih nesuglasica omogućujući tako institucijama njihovo rješavanje ili umanjenje putem međusobnog pregovaranja. Učinkovito sudjelovanje javnosti omogućuje sudionicima da osvijeste međusobne razlike koje nisu prethodno razmatrali te omogućuje suprotstavljenim skupinama razvijanje novih zajedničkih vrijednosti s ciljem usklađivanja različitih interesa i izbjegavanja sukoba (Dekker i van Kempen, 2004);

g) Djelotvornost: četiri glavna pitanja koja se ističu u određivanju djelotvornosti participacije su razina uspjeha, kvaliteta procesa donošenja odluka, vlasništva i sposobnost zadovoljenja potreba aktera. Participacija aktera, između ostaloga, usmjerena je i na pružanje podrške upravi u ostvarivanju ciljeva čime iskazuju odanost i voljnost prihvaćanja novih odluka, ali i pridonosi uspješnosti projekta.

Nadalje, porast podrške i razine uspješnosti pridonosi boljoj kvaliteti odlučivanja kao i povećanim osjećajem vlasništva. Konačno, djelotvornost znači zadovoljavanje potreba aktera;

h) Učinkovitost: koncept učinkovitosti u kontekstu održivog razvoja i dobrog upravljanja pokriva održivo korištenje prirodnih resursa i zaštite okoliša (UNESCAP, 2009). Participacija aktera dovodi do učinkovitog korištenja resursa, pomaže smanjenju nesporazuma ili mogućih neslaganja oko projektnih koristi; korištenje lokalnog rada i doprinosa projektima može smanjiti troškove implementacije; građani preuzimaju odgovornost čime se povećava isplativost, a smanjuje ovisnost o skupim vanjskim resursima pomoći;

i) Jednakost: smatra se da participacija aktera pojačava pravičnost i pravdu i kao takva promiče jednakost. Jednakost uključuje pojam pravednosti ili osjećaj pravde u procesu donošenja odluka. Glasovi slabijih, manje povlaštenih ili manje snažnih često su marginalizirani. Razvoj participativne politike i participativnog procesa donošenja odluka uključuje stvarnu podjelu snaga i adresira pitanje jednakosti. Jednakost osigurava da se primjenjuju mjere i propisi pozitivne diskriminacije u korist slabijih i marginaliziranih dijelova društva.

Iako nije navedena u temeljnim principima participacije, socijalna kohezija od ključnog je značaja za širu uključenost različitih aktera. Van Marissing i suradnici (2005:282) analiziraju povezanost socijalne kohezije i urbanog upravljanja te zaključuju kako su društvene mreže jače kada građani imaju mogućnost sudjelovanja u sustavu upravljanja. S druge strane, u kvartovima gdje je snažna društvena mreža, ali i vezanost uz mjesto življenja, lakše je organizirati participaciju. Jačanju spomenutih procesa pridonose i organizacije civilnog društva koje kroz svoje djelovanje omogućuju građanima međusobno upoznavanje i zajedničko djelovanje.

Kada se socijalna kohezija povezuje sa urbanim upravljanjem važno je sagledati odnose izvan razine kohezije sugrađana, jer urbano upravljanje utječe i na suradnju donositelja odluka i drugih aktera. Stoga van Marissing i suradnici u svojem radu predlažu tri tipa socijalne kohezije: horizontalna (odnos između građana), vertikalna (odnos između građana i donositelja odluka) i institucionalna kohezija (odnos između donositelja odluka, interesnih skupina i drugih aktera koji odlučuju o razvoju grada). Navedeni pojmovi shvaćeni su kao korisni koncepti za

evaluaciju i interpretaciju povezanosti urbanog upravljanja i socijalne kohezije. No, autori ističu kako se tipovi kohezije međusobno ne podrazumijevaju, odnosno moguća je prisutnost jake horizontalne kohezije, a da pritom u potpunosti izostaje ona vertikalna. Van Marissing i suradnici povezuju navedene tipove kohezije sa tri modela uključivanja građana koje su preuzeli od Sprinkhuizen (2001): model izjašnjavanja – instrument putem kojeg građani imaju mogućnost zaštite od planova koji mogu ugroziti njihove interese; model participacije – instrument koji osigurava interakciju između donositelja odluka i građana, ali i drugih aktera od samoga početka procesa; te, model diskusije – koji se temelji na ideji *ad hoc* savjetovanja građana s ciljem što većeg uključivanja građana putem različitih aktivnosti i susreta koji imaju za poslužiti kao mjesto njihova okupljanja kako bi se raspravljalo o lokalnim problemima sa donositeljima odluka u nastojanju pronalaska najboljeg rješenja. Autori navode kako je model izjašnjavanja najbliži institucionalnoj koheziji, imajući na umu kako planove kreira uzak tim stručnjaka, pri čemu građani imaju priliku reagirati tek kad su planovi u svojoj završnoj fazi. Model participacije, s obzirom da su građani zajedno sa donositeljima odluka uključeni u proces odlučivanja, najviše je povezan sa vertikalnom kohezijom. Naglašava se moguća prijetnja horizontalnoj koheziji ako je prisutna dominacija pojedinih predstavnika, jer se time otvara prostor za pristranost. Modelom diskusije jača se horizontalna kohezija te omogućuje bolji učinak vertikalne kohezije.

4.2. Presjek razvoja i zastupljenosti participacije u relevantnim dokumentima

Ovim sumarnim kronološkim pregledom odabranih relevantnih pravila i standarda[31] usmjerenih na jačanje participacije želi se ukazati u kojem pravcu proces europeizacije usmjerava države pa time i njihove lokalne samouprave s krajnjim ciljem jačanja participacije. Tako postavljen okvir nudi kvalitetan *policy* okvir za implementaciju integriranog urbanog upravljanja, no na lokalnim vlastima je hoće li i u kojem obujmu koristiti ponuđene alate za jačanje participacije s ciljem postizanja najviše razine uključenosti, a to je uspostava partnerstva formalnih i neformalnih aktera.

Posljednjih desetljeća, kao što je već naznačeno u radu, u gradovima su vidljive brojne promjene nastale uslijed globalizacije, decentralizacije i europeizacije, koje su ostavile

[31] Potrebno je naglasiti kako egzistira čitav niz dokumenata, ponajviše onih Vijeća Europe, u području lokalne demokracije i participacije kojima se definira i regulira participacija.

značajan biljeg i na proces donošenja odluka kako na lokalnoj, tako i na regionalnoj i nacionalnoj razini. U tom smislu nastupio je odmak od tradicionalnog shvaćanja participacije isključivo kroz izlazak i glasanje na izborima, te su mnoge europske zemlje počele uvoditi različite instrumente participacije u proces donošenja odluka sa ciljem uspostave partnerstva među različitim društvenim akterima kako bi se barem načelno ostvarivali kolektivni interesi na dobrobit građana. Uloga lokalnih i regionalnih vlasti je povećana, samim time i njihova odgovornost i očekivanja spram njih kao i obaveza ostvarivanja postavljenih razvojnih ciljeva.

U kontekstu procesa europeizacije i poticanja *bottom-up* pristupa naglašena je uloga gradova kao pokretača razvoja čime je i povećan broj uključenih aktera od lokalne, regionalne, nacionalne pa sve do supranacionalne razine. Ukorijenjenost participativnog pristupa u EU politikama urbanog razvoja dolazi do izražaja 1989. godine s početkom druge faze *Urban Pilot* projekata, a razvoj pristupa uzeo je maha 1994. godine sa razvojem instrumenta *URBAN Community Initiative* (Czischke i Pascariu, 2015:8). Već tih godina kroz strukturne fondove prepoznata je važnost integriranog pristupa prilikom regeneracije zapostavljenih dijelova gradskih područja vodeći računa o socijalnoj uključenosti, stvaranju novih radnih mjesta i ostalih problema s kojima se takve četvrti suočavaju. Povećanje broja uključenih aktera na svim spomenutim razinama podrazumijeva i preuzimanja novih i većih odgovornosti sa ciljem ravnomjernog regionalnog razvoja i uspostavu konvergencije temeljeno na načelu supsidijarnosti.[32] Načelo supsidijarnosti uvedeno je Ugovorom iz Maastrichta (1992) čime se nastojalo izvršavanje nadležnosti približiti građanima. Leipziška povelja, o kojoj je ranije bilo više riječi (potpoglavlje 2.1. i 2.4.), naglasila je važnost participacije u urbanom razvoju, a što je ponovljeno i kroz čl. 8. europske regulative (Uredba Vijeća br. 1083/2006) kojom se uređuje Europski fond za regionalni razvoj (Kohezijska politika 2007.-2013.). U izvještaju *Program reformirane kohezijske politike*, koji je 2009. godine sastavio Fabrizio Barca (Barca, 2009), navodi se kako je participacija temeljni uvjet za budućnost kohezijske politike te kako sudjelovanje pridonosi višoj razini informiranosti, u skladu sa potrebama građana. Ugovorom iz Lisabona (čl. 5., st. 3. Ugovora o Europskoj uniji) izričito se navodi regionalna i lokalna dimenzija načela supsidijarnosti, odnosno prijenos određenog stupnja neovisnosti i nadležnosti lokalnom tijelu u odnosu na središnju vlast. Poštujući načela supsidijarnosti participacija se, prema nekim autorima, najizravnije može ostvariti na lokalnoj razini (Musa i Dobrić Jambrović,

[32] Čl. 5., st. 3. Ugovora o Europskoj uniji te Protokol (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

2018:274). Slijedom napisanog, valja prikazati kratak presjek (kronologiju) razvoja i zastupljenosti participacije u relevantnim, ponajviše europskim, dokumentima.

U preambuli *Europske povelje o lokalnoj samoupravi* (Vijeće Europe, 1985), temeljnog međunarodnog ugovora Vijeća Europe iz 1985. godine jasno je istaknuto ostvarivanje demokratskog načela prava građana na sudjelovanje u upravljanju javnim poslovima kroz najneposredniju razinu, a to je lokalna razina. No, EPLS ne sadržava posebne odredbe o participaciji, stoga je Vijeće Europe s ciljem promicanja demokratskih standarda i ljudskih prava 2009. godine uz EPLS usvojilo *Protokol o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti* (Vijeće Europe, 2009a) kojim se građanima jamči da kao aktivni sudionici procesa odlučivanja i lokalnog upravljanja utječu na odluke, planove i druge akte lokalnih vlasti (Musa i Dobrić Jambrović, 2018:273). RH je ratificirala i implementirala Povelju, no još nije pristupila Protokolu.

Uz Protokol i EPLS ključan dokument o participaciji na lokalnoj razini je *Preporuka Rec (2001) 19 Odbora ministara državama članicama o sudjelovanju građana u lokalnom javnom životu* (Vijeće Europe, 2001b) koja naglašava potrebu omogućavanja građanima da se uključe u procese odlučivanja na razini lokalne samouprave, a što podrazumijeva jačanje građanske svijesti i jačanje kapaciteta lokalne vlasti za suradnju s građanima (Musa i Dobrić Jambrović, 2018:295). Potom, važno je spomenuti *Preporuku Rec(2009)1 o elektroničkoj demokraciji (e-demokracija)* koju je usvojio Odbor ministara Vijeća Europe (Vijeće Europe, 2009b) kojom se države članice upućuje na primjenu e-demokracije kao oblika podrške demokratskim institucijama i procesima putem informacijsko-komunikacijskih tehnologija kako bi se aktiviralo građane u provođenju demokracije. Također, Preporuka o evaluaciji, nadzoru i praćenju sudjelovanja na lokalnoj i regionalnoj razini navodi alat za samoprocjenu građanske participacije na lokalnoj razini, CLEAR Tool (Clear Tool, 2008) koji kao dijagnostički alat detektira prednosti i probleme participacije kako bi lokalna vlast mogla razumjeti i razviti adekvatna *policy* rješenja.

Aarhuška konvencija o pristupu informacijama i sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša iz 1998. godine jedan je od prvih međunarodnih pravnih instrumenata kojim se regulira pristup informacijama i sudjelovanje javnosti u kontekstu zaštite

okoliša. Aarhuška konvencija u RH je ratificirana 2006. (NN – Međunarodni ugovori, 1/07).[33] Potpisnice Konvencije preuzele su obvezu pravovremenog obavještavanja javnosti o svim postupcima o pitanju zaštite okoliša, odnosno informacije koje se odnose na okoliš moraju postati javno dobro dostupno svima. Nadalje, javna uprava obvezna je pružati, razmjenjivati i redovito ažurirati informacije koje se tiču okoliša. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju odnosi se na slijedeće procese i postupke: nacrti politika, programa i planova vezanih za okoliš i priprema izvršnih propisa, odnosno opće primjenjivih pravno obavezujućih normativnih instrumenata.

Nadalje, rezultati istraživanja kojima je utvrđen demokratski deficit, odnosno niska razina potpore kao i informiranosti građana o radu europskih institucija, potakli su reforme u području participacije javnosti u oblikovanju politika EU što je uobličeno u *policy* dokumentu Europske komisije, *Bijela knjiga o europskom upravljanju* iz 2001. godine (Europska komisija, 2001b). Obveza savjetovanja s javnošću i razvoja dijaloga sa zainteresiranom javnošću u pripremi europskih javnih politika utvrđena je čl. 11. Ugovora o EU (Ugovor iz Lisabona) te Protokolom br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. EU jasno ističe važnost participacije što je vidljivo u Ugovoru iz Lisabona (čl. 10 i 11.) kojim se navode oblici važni za funkcioniranje participativne demokracije (Vidačak i Đurman, 2017:77).

Usvajanje *Kodeksa dobre prakse sudjelovanja građana u odlučivanju* (*Code of good practice for civil participation in the decision-making process*) podržao je Odbor ministara Vijeća Europe 2009. godine koji je prethodno usvojio već spomenutu *Preporuku Rec (2009)1 o elektroničkoj demokraciji (e-demokraciji)* koja stavlja naglasak na korištenje novih informacijskih tehnologija za snažnije uključivanje javnosti u postupke odlučivanja (Vidačak i Đurman, 2017:77). Kodeksom se kroz smjernice uključivanja građana u postupke odlučivanja o pitanjima od javnog interesa razmatraju mehanizmi i modaliteti četiri stupnja uključivanja: informiranje, konzultiranje, dijalog i partnerstvo. Stupnjevanje se kreće od razmjerno niske do visoke razine participacije. Temelj za sve daljnje korake uključivanja građana, ujedno i najniže razine, jest informiranje koje se uglavnom sastoji od jednokratnog informiranja građana od tijela javne vlasti. Konzultiranje je viša razina u kojoj javna vlast traži osvrt, odnosno povratnu informaciju u obliku kritike, savjeta i mišljenja građana o konkretnom pitanju unutar određene

[33] Informiranje i sudjelovanje javnosti u pitanjima zaštite okoliša definirano je unutar glave II. Zakona o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15) čl. 162.-166. te pripadajućom Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 68/08).

javne politike. Treća razina, dijalog, je vrlo važan korak kojim se definiraju zajednički interesi i ciljevi koji završavaju definiranjem strategije, propisa ili preporuke. Najviša razina uključenosti je uspostava partnerstva koja podrazumijeva dijeljenje odgovornosti u svakom koraku političkog procesa donošenja odluke, od definiranja prioriteta politike, izrade nacrta i odlučivanja do političkih inicijativa (Kodeks dobre prakse, 2009:8; Deklaracija Vijeća Ministara, 2009).

Odbor ministara Vijeća Europe usvojio je *Smjernice za sudjelovanje javnosti u procesima donošenja odluka* (Vijeće Europe, 2017) koji predstavlja kontinuitet jačanja participacije građana i razvijanja svijesti o temeljnim vrijednostima participativne demokracije. Riječ je o instrumentu za određivanje standarda u postupcima savjetovanja s javnošću u procesima političkog odlučivanja kojem je osnovni cilj jačanje povjerenja i širi spektar mogućnosti participacije. Smjernice se temelje na načelima poput međusobno poštivanje svih aktera kao temelj za iskrenu interakciju i međusobno povjerenje; poštivanje neovisnosti organizacija civilnog društva usprkos mogućim razilaženjima u stajalištima sa javnom vlašću; otvorenost, transparentnost i odgovornost javne vlasti; responsivnost spram svih aktera koji iskažu potrebu za informacijom; nediskriminacija i uključivost svih društvenih skupina, posebice onih najranjivijih; dostupnost uz korištenje jednostavnog i razumljivog jezika kroz odgovarajuće načine participacije (konzultacije, dijalog, aktivna uključenost i drugo).

4.3. Participativne metode

Svrha participacije definira odabir jednosmjernih ili dvosmjernih participativnih metoda (Anokye, 2013) koje se u daljnjem tekstu razlažu.

Metoda fokusne grupe: odnosi se na rasprave u fokusnim grupama koje omogućavaju komunikaciju licem u lice manje grupe ljudi uz pomoć facilitatora koji mora raspolagati sa specijaliziranim vještinama vođenja. Facilitator može voditi grupu u otvorenoj i konstruktivnoj raspravi o određenom pitanju prilikom koje se slobodno izražavaju stavovi i razmišljanja zainteresiranih strana čime se povećava transparentnost. To je dodatno korisno za generiranje podataka o složenim pitanjima koja zahtijevaju raspravu i potencijalno omogućuje postizanje konsenzusa o teškim pitanjima. Riječ je o relativno brzom i jeftinom načinu prikupljanja podataka na vrlo fleksibilan način u svrhu procjene javnog mijenja i preferencija s većim naglaskom na kvalitetu prikupljenih podataka, a manje na količinu. Anokye (2013) ističe kako

sudjelovanje u participativnoj metodi koja je deliberativna poput fokusne grupe može poslužiti kao platforma za razmjenu mišljenja i različitih stavova kao i prostor razmjene znanja i učenja novim vještinama koje mogu pozitivno utjecati na osnaživanje svih uključenih. No, fokusne grupe imaju svoj limitirajući faktor s obzirom da je broj sudionika ograničen stoga mogu predstavljati stavove samo jednog manjeg dijela zajednice.

Metoda odbori građana: odnosi se na odbor građana koji, za razliku od fokusne grupe, uključuje širi krug sudionika u procesu donošenja odluka utemeljenog na konsenzusu. Odbor građana koristi reprezentativni uzorak zajednice, odnosno uključuje veće grupe sudionika koji raspolažu sa većim brojem informacija te su pripremljeni za raspravu o određenom problemu što ih načelno čini ravnopravnim u dijalogu sa ekspertima o mogućem pristupu određenom razvojnom problemu pri čemu participanti zaprimaju detaljne informacije potrebne za razumijevanje problematike (Anokye, 2013:77-78). Slično kao što je slučaj kod fokusnih grupa, manjkavost ove metode očituje se po ograničenom broju osoba koje sudjeluju u procesu donošenja odluka.

Metoda radionice: odnosi se na radionice koje za razliku od odbora građana uključuju kontroliranu selekciju participanata u raspravama licem u lice uz sudjelovanje facilitatora. Eksperti pružaju odgovore i pojašnjenja te informacije o odgovornostima koje nosi donošenje odluka i planiranje što može pozitivno utjecati na povećanje legitimiteta. Iako postoji mogućnost da rezultati sudjelovanja aktera u radionicama ovise o društvenim i psihološkim faktorima grupe, istovremeno takav pristup može imati pozitivan impuls kada je u pitanju osnaživanje aktera.

Metoda društvene mreže i Internet portali: kada je riječ o suvremenom načinu ostvarivanja participacije, potrebno je posebno istaknuti dvosmjernu razmjenu informacija putem interaktivnih web stranica i aplikacija koje su otvorene i dostupne svima koji se služe internetom čime im se omogućava direktna komunikacija sa nadležnim službama od kojih mogu zahtijevati kvalitetnije pružanje usluga i ukazivati na manjkavosti i probleme (ali i za savjetovanje i najavu događanja od interesa za zajednicu).[34] Štoviše, današnja tehnologija omogućuje novu generaciju pristupa i praksi koji pružaju kvalitetniju interakciju unutar mreže odlučivanja (Evans-Cowley i Hollander, 2010:397). Gradske vlasti pozivaju građane da im se

[34] Npr. službena Facebook stranica Grada Zagreba informira građane o dnevnim sastancima koje obavlja gradonačelnik kao i o formalnim događanjima na kojima gradonačelnik sudjeluje.

obrate putem e-pošte o pojedinim pitanjima kako bi dobile otvorene stavove i mišljenja o značajnim pitanjima, no pritom potreba za količinom podataka može dominirati nad kvalitetom prikupljenih podataka.

Prije pojave informacijsko-komunikacijskih tehnologija participacija je imala nešto drugačije obličje. Naime, posebice kada je riječ o višim razinama participacije kako ih je definirala Arnstein, takve su se aktivnosti uglavnom odvijale licem u lice, a informiranje i edukacija građana vršila se ponajviše putem radija i letaka (Hordijk i suradnici, 2015). Danas, ostvarivanju transparentnosti uvelike pomažu informatičko-komunikacijske tehnologije. Suvremene tehnologije omogućuju diseminaciju informacija čime se kreira temelj za transformaciju pasivnih i neinformiranih građana u proaktivne građane koji dobivaju sve ravnopravniji položaj. Značajan je porast aplikacija na pametnim telefonima koje omogućavaju dostupnost informacije u svega nekoliko minuta, informacije koje su više usmjerene na potrošače, odnosno konzumente, primjerice, ponuda hrane u restoranima ili pak turističke ponude i znamenitosti grada, zastupljenije su novoformiranim aplikacijama. S druge strane, aplikacije o, primjerice, komunalnim uslugama su oskudnije i vrlo rijetke. Razlog tomu možemo tražiti u količini potražnje za određenom vrstom informacije (porastom potražnje raste i ponuda), ali i činjenici da aplikacije o zabavnim događanjima u gradu mogu formirati sami (proaktivni) građani (ili poduzetnici kojima je u cilju na takav način i reklamirati svoj proizvod), dok diseminacija informacija o, primjerice, sanaciji prometnice ili kvara na tramvaju spada pod nadležnost gradske vlasti i njenih nadležnih ureda za informiranje građana.

Posljednjih godina vidljiv je porast *online* platformi, tzv. *crowdsourcing*, kojim se omogućuje pružanje informacija uključivanjem šire javnosti, i to ne nužno i samo stručnjaka za društvena ili pak ekološka pitanja. Web platforma *FixMyStreet*,[35] iako razvijena u Velikoj Britaniji, preuzeta je u brojnim drugim zemljama, a njome se građane poziva da prijave probleme vezane za komunalni otpad, javnu rasvjetu i drugo. U gradu Zagrebu djeluje aplikacija *MojZagreb*[36] namijenjena za prijavljivanje komunalnih nepravilnosti te služi kao centralno mjesto pristupa elektroničkim uslugama Grada Zagreba kao što su e-Ispričnice, e-Pisarnica, popis slobodnih mjesta u dječjim vrtićima, dojava stanja plinomjera i drugo. Prilikom otvaranja aplikacije vidljivi su komentari korisnika, odnosno njihove recenzije koje se mogu

[35] Fix My Street. Mrežna stranica: https://www.fixmystreet.com/, pristupljeno 15.6.2020.

[36] Moj Zagreb. Mrežna stranica: https://moj.zagreb.hr, pristupljeno 15.6.2020.

podvesti pod jedan od navedenih komentara korisnika: „*Ideja dobra, realizacija katastrofa!*“. Naime, građani su prepoznali korisnost ovakve aplikacije, no osnovna kritika ide u smjeru da se *po prijavama ne postupa*, odnosno da se ne rješavaju. U više od 70 hrvatskih gradova i općina dostupna je i aplikacija *ZAKRPAJ.to* koja radi prema načelu: „*Čujemo naše građane, slušamo naše građane, rješavamo problem*“.[37] Aplikacija omogućuje građanima uvid u dinamiku rješavanja njihovih prijava što pridonosi transparentnosti rada javne uprave.

Novosel, Karzen i Kalac (2017) navode primjere zračne luke Tempelhof u Berlinu[38] i danski laboratorij *MindLab* kojima se ostvaruje bolja suradnja građana i javnih službenika u cilju redizajna i poboljšanja javnih usluga. Prvi primjer odražava spremnost osluškivanja potreba građana; naime, po zatvaranju zračne luke, putem online dijalog alata, građani su davali svoje ideje o prenamjeni tog javnog prostora, te su ideje sa najviše dobivenih glasova razmatrane od strane gradskih vlasti koje su odlučile zemljište bivše zračne luke prenamijeniti u rekreativno područje dostupno i na usluzi građanima Berlina. Drugi primjer je platforma za međusektorsku suradnju koji okuplja građane, poduzeća i vlade na nacionalnoj i lokalnoj razini. *MindLab*[39] je laboratorij za inovacije iz javnog sektora i jedinstven primjer inovativne upravljačke strukture u kojoj vlasnički sudjeluju tri danska ministarstva i jedna općina. Projekt kojim upravlja laboratorij je *Kuća građana* koja je na dispoziciji kako samim građanima tako i općinskim zaposlenicima da u njoj održavaju sastanke o raznim temama od njihova interesa. Društvene mreže danas su najsnažnija i najbrža platforma prijenosa informacija koja je zamijenila (ne u potpunosti) direktnu razmjenu informacija licem u lice (Evans-Cowley i Hollander, 2010:397). Manjkavost se očituje u činjenici kako su društvene mreže i Internet portali dostupne samo informatički pismenim građanima koji imaju pristup internetu što nas dovodi do zaključka kako je digitalna nejednakost svojevrsni rezultat kapitalizma i nejednake raspodjele resursa u društvu.

Metoda konzultacijski dokumenti odnosi se na dokumentaciju koja se šalje skupini ljudi sačinjenoj od predstavnika interesnih skupina i organizacija koji su pozvani komentirati u zadanom vremenskom okviru. Selekcija participanata je kontrolirana. Cilj je pridobiti otvorene odgovore, mišljenja i viđenja o određenom pitanju. Iako ova metoda poboljšava kvalitetu

[37] Zakrpaj.to. Mrežna stranica: http://zakrpaj.to/, pristupljeno 15.6.2020.

[38] Thiele, F. Nachnutzung Tempelhof Wie weiter mit dem Flughafenareal?. Mrežna stranica: https://www.zebralog.de/projects/archive/nachnutzung-tempelhof, pristupljeno 15.6.2020.

[39] Dansk Design Center. Mrežna stranica: https://danskdesigncenter.dk/, pristupljeno 15.6.2020.

procesa donošenja odluka, prema Anokye (2013), njena manjkavost jest, između ostaloga, što zahtjeva pismene participante čime se ne njeguje inkluzija kao jedan od principa participacije.

Metoda tribine i sastanci: odnosi se na javne rasprave (tribine) i javne sastanke koji su otvoreni i ne predviđaju selekciju participanata. Riječ je o proceduri zajedničkog oblikovanja politika putem rasprave o određenim lokalnim pitanjima (Musa i Dobrić Jambrović, 2018:294). Glavni cilj većine javnih rasprava jest dobiti javni iskaz i komentar o određenim razvojnim intervencijama. Svi uključeni imaju pravo uložiti primjedbe. Javni sastanci mogu biti inicirani od strane lokalne vlasti ili pak mogu biti sazvani kao odgovori na zabrinutost građana. Javna rasprava i sastanci su jeftin način obavještavanja velikog broja ljudi o određenim prijedlozima te osiguravaju forum na kojem se mogu čuti stavovi aktera. No, kako Videira i suradnici (2006) navode, javni sastanci i rasprave mogu ponekad biti izrazito naporni i nesadržajni, te prilikom održavanja istih može doći do konfrontacija kada je riječ o spornoj temi. Nadalje, rasprave mogu biti vrlo površne ili pak nerazumljive dijelu građana ograničenih verbalnih sposobnosti koji zbog poteškoća u artikuliranju problematike mogu lako biti zastrašeni. Ugrožene skupine zbog navedenog mogu se osjećati isključeno, a obrazovaniji akteri pritom favorizirani. Nadalje, interesne skupine kao i osobe sa više vremena, resursa, višeg statusa i motivacije mogu uzurpirati javne rasprave i sastanke. Javna rasprava i sastanci mogu ne potaknuti jačanje osjećaja vlasništva nad odlukama kod građana koji su više u ulozi pasivnih participanata, dok profesionalci dominiraju. Institucionalizacija procesa participacije, kao što su primjerice javne tribine ili pisani dopis, ograničava i vrijeme i opseg u kojem pojedinac može naučiti o složenim javnim pitanjima. Time participacija gubi na smislenosti i učinkovitosti što potiče na iznalaženje novih tehnika koje će na najbolji mogući način uključivati građane, no važno je uskladiti nove tehnike sa institucionalnim okvirom (Evans-Cowley i Hollander, 2010:399).

Metoda prosvjedi građana - demonstracije, marševi i blokade: odnosi se na demonstracije, marševe i blokade u organizaciji samih aktera. Oni su izraz aktivizma, obično u obliku javnog okupljanja ljudi na skupu. Cilj je registrirati prosvjed i izraziti svoja stajališta u vezi s predmetom javnog interesa, osobito u odnosu na percipirane pritužbe ili društvene nepravde. Prema Anokye (2013), snaga navedenih oblika očituje se u činjenici kako su prosvjednici ponekad u mogućnosti utjecati na odluke od javnog interesa. Vlasti mogu koristiti mirenje kako bi pridobili demonstrante no Anokye naglašava kako demonstracija međutim, može generirati i sukob.

Metoda informiranje: odnosi se na medije, distribuciju letaka, brošura i postera. Ova metoda, prema Anokye (2013), targetira određenu populaciju, a tijek informacija je jednosmjeran. Cilj ove metode jest informiranje i pozivanje javnosti na sudjelovanje u procesu i podizanje svijesti. Prednost ove metode jest što dopire do velikog broja ljudi sa jednostavnom porukom, no može biti financijski skupa metoda. Također, razina participacije može biti niska jer akteri ne mogu ovom metodom utjecati na problem.

Metoda referendum: najdalekosežnija metoda participacije je referendum koji omogućava javni diskurs o temama od velike važnosti ili kontraverznim temama temeljem kojih se donose odluke koje odražavaju stavove većine građana. Temeljem Preporuke br. R(96)2 (Vijeće Europe, 1996), Manojlović Toman i Vukojičić Tomić (2018:352) navode kako je riječ „*... o instrumentu kojim svi pripadnici lokalne zajednice neposrednim izjašnjavanjem odlučuju o pojedinom prijedlogu ili već donesenoj odluci.*" Često se referendumi odnose na vrlo specifične teme te je stoga važno da se prije raspisivanja referenduma provede intenzivna javna rasprava, jer se u protivnom otvara prostor za izostavljanje ili zanemarivanje ugroženih/manjinskih skupina građana. Istovremeno, riječ je o tradicionalnom obliku participacije koji u RH rijetko nalazi primjenu kada je riječ o osiguravanju mogućnosti su-kreiranja proračuna, javnih politika, strategija, razvojnih projekata i sl., čime se ostvaruje ravnopravniji položaj svih društvenih aktera.

Metoda strateško planiranje: kada je riječ o metodama participacije bitno je za navesti strateško planiranje koje u svojoj osnovi ima horizontalan pristup lišen hijerarhijskih okova, koji okuplja u svojoj realizaciji različite društvene aktere različitih razina znanja i iskustava te područja djelovanja čiji je cilj definiranje razvojnih projekata u skladu sa strateškim ciljevima. Proces strateškog planiranja odvija se u nekoliko faza[40] kroz brojne radne skupine, radionice, tribine i slično. Strateško planiranje kao metoda participacije prilikom planiranja lokalnog razvoja izrazito je zastupljena u Europi, pa tako i u RH. Međutim, kada je riječ o hrvatskim strateškim razvojnim dokumentima[41] oni po svojoj brojčanosti dominiraju u odnosu na druge

[40] Proces izrade strateškog dokumenta sastavljen je od slijedećih koraka: osnivanje radne skupine; izrada osnovne analize; procjena razvojnih mogućnosti, ograničenja i prednosti SWOT analizom; definiranje vizije, strateških ciljeva i prioriteta; razrada mjera; definiranje razvojnih projekata; utvrđivanje prioritetnih razvojnih projekata; razrada plana provedbe; praćenje i vrednovanje učinaka strategije te provedba.

[41] O strateškim dokumentima relevantnim za Grad Zagreb biti će više riječi u empirijskim nalazima.

europske zemlje, no zaostaju kada je u pitanju njihova kvaliteta izrade i sama implementacija (Mirošević, 2012).

Metoda participativno budžetiranje: jedna od najznačajnijih metoda participacije jest participativno budžetiranje koje je svoju popularnost stekla u Južnoj Americi, a potom je naišlo i na plodno tlo u Europi. Ono pridonosi jačanju participacije građana u javnom upravljanju, a e-participacija je model koji zauzima dominantnu ulogu u procesima participativnog budžetiranja. U brazilskom gradu Porto Alegre je 1989. godine novoizabrana gradska uprava implementirala izborno obećanje, a to je provedba modela participativnog budžetiranja, procesa u kojem građani, kao pojedinci ili kroz djelovanje u udrugama građana, dobrovoljno sudjeluju u procesu donošenja odluka o jednom djelu javnog proračuna na godišnjim sastancima sa gradskim vlastima (Hordijk i suradnici, 2015:131). Danas postoje brojne međunarodne mreže participativnog budžetiranja među kojima se posebno ističu brazilske, njemačke, španjolske, argentinske, britanske te portugalske. Navedeni proces zahtjeva značajne reforme u administraciji grada kako bi ovaj model profunkcionirao, a što uključuje i promjenu „mentaliteta“ administracije počevši sa povećanjem transparentnosti i odgovornosti te stvaranjem jasnog kanala komunikacije između javne uprave i građana. Takve modifikacije otvaraju prostor za brojne moguće pozitivne ishode poput suzbijanja klijentelizma i korupcije, povećane razine informiranosti građana, ali i povećanja fonda njihova znanja što ih dodatno osnažuje za daljnja djelovanja. Participativno budžetiranje je mješavina direktne (izravne) i predstavničke demokracije, kontinuiranog dijaloga, ali istovremeno i radikalni politički projekt utemeljen na slijedećim načelima: vlast odlučuje o kojem udjelu gradskog proračuna se odlučuje kroz participativno budžetiranje; grad je podijeljen u geografske zone gdje se svakoj na temelju unaprijed definiranih kriterija dodjeljuje udio u participativnom budžetiranju; u svakoj od zona sazivaju se skupštine otvorene za sudjelovanje svim građanima u kojoj su rasprave i odluke o prioritetima ulaganja donose temeljem načela „*jedan čovjek, jedan glas*“; projekti su predstavljeni, raspravljeni i prioritizirani u Vijeću participativnog budžetiranja; Vijeće participativnog budžetiranja je odgovorno te prolazi kroz poseban program obuke – edukacije za formuliranje proračuna, koji potom predstavlja pred gradskim vijećem te nadzire implementaciju i vrši kontrolu kvalitete; svaki godišnji ciklus započinje sa podastiranjem rezultata provedbe prošlogodišnjeg proračuna (Hordijk i suradnici, 2015:131). Bassoli (2012:3) sažimlje osnovne kriterije: 1. financijska odnosno proračunska dimenzija mora biti raspravljena; participativno budžetiranje podrazumijeva korištenje ograničenih financijskih

sredstava, no takav kriterij je poprilično široko postavljen jer se u nekim zemljama iznos definira kroz raspravu (primjerice, u Porto Alegre), dok u drugim, poput britanskog modela, financije se definiraju kroz specifične programske politike; 2. gradska razina mora biti uključena (ili razina gradskih četvrti); 3. mora biti ponavljajući proces; 4. proces mora uključivati neki oblik javne rasprave u okviru posebnih sastanaka/foruma; 5. potrebna je određena odgovornost za rezultate; 6. poželjna participacija potpunih laika, odnosno izravna uključenost građana bez prisustva posredničkog tijela. Provodeći komparativnu analizu prakse participativnog budžetiranja triju talijanskih gradova, Bassoli (2012) zaključuje kako dominiraju dvije namjerno odabrane značajke: jaka politička kontrola i visok stupanj uključenosti; te tri sekundarna faktora: aktivna opozicija, otvorena komunikacija i djelotvorna participacija. Glavne funkcije proračuna iskazuju se u: prikazivanju najvažnijih ciljeva u fiskalnoj godini; kroz proračun se kao instrumentom utječe na ekonomsko stanje; te, proračun služi kao sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava.

Logika participativnog budžetiranja jest bolje razumijevanje proračunskog procesa što dovodi do manje kritičnosti kao i do povećane suradnje unutra zajednice. Nadalje, građani su fokusirani na detektiranje prioritetnih problema što ih ohrabruje i potiče na pronalaženje kreativnih rješenja. Kroz participativno budžetiranje formalizira se moć građana u donošenju odluka, ravnomjernije raspodjeljuje moć odlučivanja kao i gradska sredstva, te participativno budžetiranje predstavlja vrlo učinkovit način da se ciljevi zaista ostvare. Participativno budžetiranje je u međuvremenu zaživilo u brojnim europskim gradovima i pokazalo pozitivne rezultate kada je riječ o podizanju razine transparentnosti i participacije građana. Za hrvatski kontekst nije zanemariva činjenica kako bi se njime moglo pridonijeti smanjivanju korupcije i klijentelizma, te je stoga korisno spomenuti jedan od važnijih projekata u spomenutom području, projekt „*Pazi(n), proračun!*“,[42] o kojem će više biti riječi u primjerima dobre prakse.

Velika većina pobrojanih metoda participacije mogu biti korištene i od državnih i od nedržavnih aktera sa ciljem kreiranja kvalitetnijeg života u gradovima. No, valja voditi računa tko i kako se koristi pojedinim alatom, u kojoj situaciji te koji je očekivani rezultat. Drugim riječima, vrlo je važan kontekst u kojem se kreiraju horizontalne suradnje različitih aktera s ciljem podizanja razine participacije. U doktorskom radu identificirati će se koje su od ovih

[42] Pazi(n) proračun!. Mrežna stranica: http://proracun.pazin.hr/, pristupljeno 15.6.2020

metoda prisutne u Gradu Zagrebu na primjeru rada odabranog sektora kako bi se mogla utvrditi razina participacije.

4.4. Transformativni i instrumentalni pristupi u participaciji aktera

Pema Hordijk i suradnici (2015), dva su pristupa u participaciji građana – transformativni i instrumentalni – koji se međusobno ne isključuju te mogu egzistirati zasebno, ali istovremeno mogu biti prisutne mješavine oba pristupa (Tablica 5, ispod). Sličnosti i razlikovanja dvaju spomenutih pristupa participaciji prepoznati su kao korisni za ovaj doktorski rad u svrhu pozicioniranja razine i oblika participacije neformalnih aktera kao i njihovo razumijevanje modela upravljanja u urbano-okolišnom sektoru Grada Zagreba.

Transformativni pristup (Hordijk i suradnici, 2015:132) sagledava strukturu moći kroz dvije prizme, deliberativnu demokraciju i osnaživanje. Transformativni pristup teži promjeni postojeće strukture moći naglašavajući važnost intenzivnije participacije u donošenju odluka, odnosno deliberativne demokracije, te je usmjeren na ekonomsko i socio-političko osnaživanje pojedinaca i zajednice. Transformativni pristup, oslanjajući se na deliberativnu demokraciju, vodi ka većoj autonomiji građana pojedinaca ili pak predstavničkih organizacija u donošenju odluka, što im omogućava određenu kontrolu nad financijskim i materijalnim resursima. Osim naglašenog značaja razine participacije, razine samostalnosti i razine postignute suglasnosti, ključna je kvaliteta dijaloga kako bi se osiguralo ostvarenje konsenzusa o zajedničkim interesima. Osnaživanje u transformativnom pristupu vezuje se s elementima dobrog upravljanja poput transparentnosti, legitimnosti i odgovornosti, a upravo poticanje socijalnog učenja kroz razvoj potrebnih organizacijskih i analitičkih sposobnosti te podizanje svjesnosti o pravima i obavezama pridonose njihovom (građanskom) osnaživanju.

Instrumentalni pristup, s druge strane, koristi participaciju kao alat za ostvarivanje prethodno postavljenih ciljeva i boljih rezultata te pritom povećava odgovornost, responsivnost i transparentnost lokalnih vlasti, a sama participacija i uključenost građana usmjereni su ka rješavanju problema elitizma, klijentelizma i isključenosti iz javnih usluga (Hordijk, 2015:132). Naime, građani i njihovi ekonomski, fizički i socijalni resursi su mobilizirani i uključeni u sam proces provedbe razvojnih programa i projekata, no njihovo sudjelovanje završava sa završetkom aktivnosti. Stoga je proces njihova osnaživanja zanemaren ovim pristupom.

Transformativna škola se zapravo razlikuje od instrumentalne upravo po ravnopravnom položaju svih aktera.

Nadalje, instrumentalnim pristupom upravljanje poprima tehnokratski karakter; drugim riječima, građane se percipira kao klijente ili konzumente usluga s kojima je dijalog ograničen, a osnovni cilj jest jednostavnija implementacija projekta. Rezultati participacije, poput učinkovitijeg korištenja raspoloživih sredstava projekta, transparentnosti, responsivnosti i sl., postaju važniji od samog čina i procesa sudjelovanja, što je ujedno i karakteristika neoliberalne agende koja može poslužiti kao paravan za zloupotrebu mehanizama participacije kako bi se išlo na ruku kapitalu (Hordijk i suradnici, 2015).

Karakteristike	Instrumentalni; demokratska decentralizacija	Transformativni – A: deliberativna demokracija	Transformativni – B: osnaživanje
Predviđeni potencijal	Povećanje legitimiteta države	Prikupljanje preferencija i postizanje zajedničkog stava	Omogućavanje onima koji nisu u poziciji moći na utjecanje odluka
Cilj	Poboljšanje pružanja javnih usluga	Demokratizacija procesa odlučivanja, transparentnost i pravičnost	Rješavanje strukturnih nejednakosti položaja moći i isključenja, pravičniji ishodi
Evaluacijski kriteriji	Odgovornost, transparentnost, odazivnost	Savjetovanje i pobijanje	Ojačavanje i sposobnosti

Tablica 5: Glavne karakteristike literature o participativnom upravljanju. Izvor: Hordijk i suradnici, 2015:134, prema: Speer (2012:2381)

Kako je uvodno napomenuto, instrumentalni i transformativni pristupi međusobno se ne isključuju te mogu koegzistirati u različitim fazama procesa političkog odlučivanja. Primjerice, u početnoj fazi dominiraju sukobi, participativni procesi vođeni su pritiscima, sukobima i pregovaranjima, a pojačana mobilizacija aktera s manjom razinom moći objašnjava se njihovom potrebom izražavanja vlastitih zahtjeva. Tek se naknadno, u kasnijoj fazi, sukobi

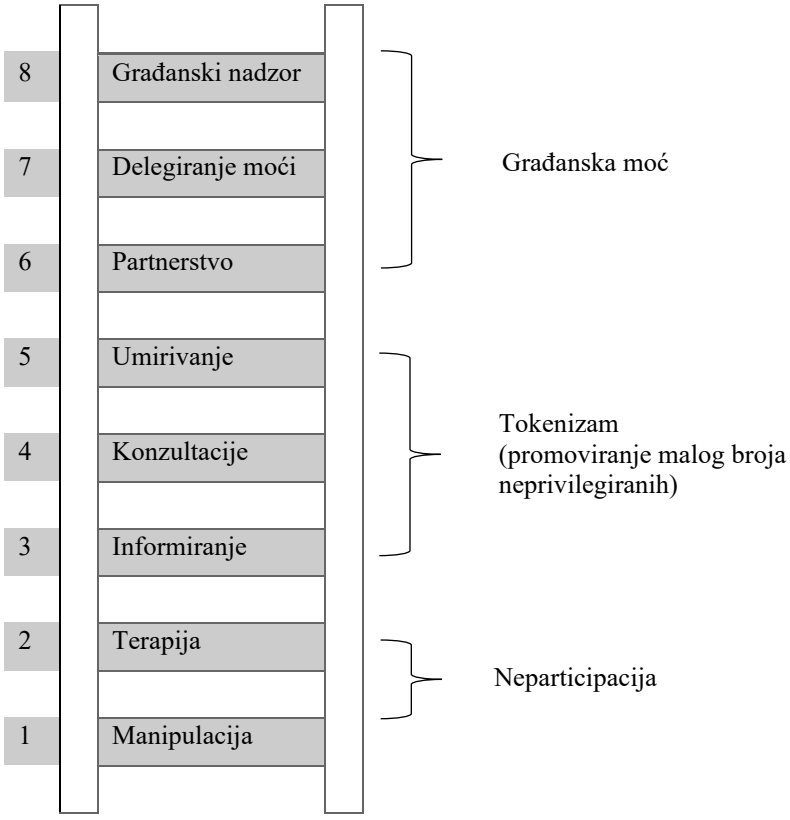
rješavaju kroz deliberaciju te se akteri dogovorno odlučuju na određeno djelovanje (Hordijk i suradnici, 2015:133).

4.5. Gradacija participacije

Gradaciju participacije sa postavljanjem moći u središte analize, koju je prije više od četiri desetljeća razvila Arnstein, Stubbs (2009:152) smatra i dalje izrazito relevantnom. Tipologija razina participacije koju je modelirala Arnstein u radu *A Ladder of Citizen Participation* koristi se u istraživanju prikazanom u ovom radu u cilju detektiranja razine participacije neformalnih aktera u urbano-okolišnom sektoru. Prilikom analize prikupljenih podataka utvrditi će se postoje li i ako da koji procesi i metode kojima se osnažuje građane i potiče redistribucija sredstava i moći u cilju podizanja kvalitete života.

Arnstein (1969), u radu koji je imao veliki utjecaj na razumijevanje participacije, kroz model gradacije građanske participacije prikazuje razlikovanje između različitih modaliteta građanske participacije. Autorica navodi kako participacija bez redistribucije moći omogućava puko zadovoljavanje forme samo na korist nositelja moći čime se zadržava *status quo* (Arnstein, 1969:216). Tipologija razina participacije uređene po modelu ljestvi (Slika 1, ispod) predstavlja kontinuum od osam razina participacije, od jedne krajnosti – neparticipacije, do druge krajnosti – tokenizma i građanske kontrole, pri čemu svaka nova razina označava veći stupanj moći koju određeni akter uživa u odnosu na krajnji ishod (Arnstein, 1969:217). Arnstein ističe kako je participacija građana kategorički pojam za građansku moć. Redistribucijom moći uključuje se u političke i ekonomske procese one građane koji su bili isključeni, odnosno kako Arnstein (1969: 217) navodi, građanin „nitko“ pokušava biti „netko“ s dovoljno moći da natjera ciljane institucije da odgovore na njegova stajališta, težnje i potrebe. U dihotomiji moćnih i nemoćnih potrebno je istaknuti kako nije riječ o homogenim blokovima, već svaka skupina unutar sebe obuhvaća različita gledišta, suprotstavljene stavove i nadmetanja interesnih podskupina. Opravdanje za korištenje takve pojednostavljene dihotomije Arnstein nalazi u tome što u većini slučajeva nemoćni doživljavaju moćne kao monolitni sistem dok nositelji moći nemoćne promatraju kao masu ljudi s malo razumijevanja za njihove klasne razlike. Navedeno je uparivo sa makroteorijskim pristupom razumijevanja koncepta moći koji je usmjeren na resurse moći, odnosno onaj tko ima moć kontrolira ključne resurse u društvu. Upravo Arnstein u gradaciji participacije koja slijedi niže u tekstu, obrazlaže međuodnos i redistribuciju moći između

građana i nositelja moći kao odnos snaga u kojem jedni ograničavaju područje djelovanja drugih, dok drugi svojim djelovanjem preoblikuju granice i raspodjelu moći.



Slika 1: Gradacija participacije. Izvo *s (2009:152)*

Prve dvije razine, manipulaciju i terapiju, autorica smješta u kategoriju neparticipacije građana u planiranju i provođenju programa, pri čemu je prvotni cilj omogućiti nositeljima moći "obrazovanje" i "liječenje" sudionika. Odluke se donose bez prethodnog informiranja građana; štoviše njima se manipulira na način da im se sugerira usvajanje određene odluke, dok druga razina, terapija, ima svrhu edukacije ali i usmjeravanja građana da internaliziraju *status quo* (Anokye, 2013:77). Građani nemaju mogućnost sudjelovanja uslijed ograničenih organizacijskih kapaciteta ili ograničenog proračuna, te, kako i sama Arnstein upozorava, participacija ima primarnu svrhu potvrditi odnosno opravdati postojeće odluke s krajnjim ciljem postizanja ranije definiranih *outputa.*

U kategoriju tokenizma spadaju informiranje i konzultacije – što građanima omogućava izjasniti se o vlastitom stavu, ali bez obveze da se isti uvaže – te kategorija umirivanja, koja

građanima dozvoljava savjetovanje, dok pravo na odlučivanje pripada nositeljima moći. I dalje je vidljiva dominantna uloga donositelja odluka koji jednosmjerno odašilju informacije i to tek onda kada su planovi već utvrđeni, a građani pritom nisu u mogućnosti pružiti povratnu informaciju, pregovarati ili ostvarivati kontrolu nad donesenom odlukom. Dugi niz godina državna tijela konzultacije su koristila kao dominantan pristup u prikupljanju informacija i razmišljanja od građana (Lane, 2005:285). Konzultacije (četvrta razina) se, u tom smislu, također promatraju kao tokenizam, jer ne pružaju nikakvu garanciju da će se mišljenje građana uzeti u obzir (Arnstein, 1969:219). U slučaju tzv. savjetodavnih skupina, sukladno pravilima kojima se potiče participacija, otvara se nova podvrsta participacije, pri čemu se moć redistribuira kroz podjelu zadataka i ovlasti, bez mogućnosti da se pravila igre jednostrano mijenjaju (Arnstein, 1969:221).

U ovakvoj konstelaciji odnosa prisutna je visoka razina međusobnog nepovjerenja; službenici građane percipiraju kao lijene, nesnalažljive i neodgovorne, dok građani službenike doživljavaju kao ravnodušne, korumpirane i neosjećajne (Anokye, 2013:79). Nepovjerenje vodi povećanoj birokratizaciji i širem prostoru za političke spletke s obzirom na smanjeno zauzimanje građana za probleme u zajednici i društvu (Bežovan i Matančević, 2017:15). Posljednja razina participacije u ovoj grupaciji omogućuje neki oblik utjecaja na način da su nositelji moći voljni poslušati probleme građana i potom ih umirivati, no bez obveze prihvaćanja dobivenih kritika i/ili savjeta građana, zadržavajući pritom ekskluzivno pravo odlučiti hoće li ili ne biti *follow-up*-a po pitanju rješavanja navedenih problema (Anokye, 2013:79). Arnstein navodi kako razina umirenosti građana ovisi, kao prvo, o kvaliteti tehničke pomoći prilikom artikuliranja svojih prioriteta te, kao drugo, o organiziranosti građana da izvrše pritisak u svrhu ostvarenja svojih prioriteta.

U kategoriju građanske moći spadaju preostale tri razine sa značajnijom ulogom u donošenju odluka i kontrolom nad ishodima, pri čemu građani imaju pravo ulaziti u partnerstva – razina koja omogućava pregovaranje i dogovaranje kompromisa sa značajnim nositeljima moći. Tok informacija je dvosmjeran, a intenzitet participacije aktera je vrlo visok. Odnos partnerstva (šesta razina) podrazumijeva primjenu pravila izbora na sve aktere u interakcijskom polju, njihove ovlasti te nadležnosti u smislu donošenja odluka. Sedma razina predviđa delegiranje moći na građane, dok razina građanskog nadzora definira punu upravljačku moć građana (Arnstein, 1969:222.). Delegiranje moći (sedma razina) odnosi se na točno određene zadatke pri čemu se omogućava akterima sudjelovanje u donošenju odluka i samostalno usvajanje

odluka. Građanski nadzor/kontrola, kao najviša razina, podrazumijeva onu vrstu participacije koja se odnosi na samo-upravljanje ili samo-uređivanje, kako čitavih institucija, tako i pojedinačnih javnih politika odnosno programa. Akteri imaju potpunu kontrolu nad upravljanjem (Arnstein, 1969). Arnstein na svojevrstan način povezuje mikro i makro pristup razumijevanja moći. Naime, postoji određen determinizam koji se transponira kroz hijerarhijsku strukturu u kojoj manjina zapovijeda, a većina je podređena. S druge strane postoji i preoblikovanje i disperzija moći čime se hijerarhijska struktura moći dovodi u pitanje.

Kategorija	**Gradacija dijeljenja moći (Arnsteinina ljestvica)**	**Pristup**	**Zajedničke participativne metode**
Moć građana/dionika	Kontrola građana/dionika	Transformativni	Okrugli stolovi, građanske porote, participativno budžetiranje, lokalna *policy* vijeća
	Delegirana moć		
	Partnerstvo		
Tokenizam	Umirivanje	Miješano instrumentalno-transformativni	Dvosmjerni protok informacija: ispitivanje javnog mijenja, interaktivni portali, javna saslušanja, sastanci, radne grupe
	Konzultacije		
	Informiranje		
Neparticipacija	Terapija	Instrumentalni	Jednosmjerni komunikacijski protok: printani mediji, radio i televizijske kampanje, letci, portali
	Manipulacija		

Tablica 6: Integrirane ljestve participacije. Izvor: Anokye (2013:86)

Tablično (Tablica 6, iznad) je prikazana gradacija participacije u odnosu na transformativni i instrumentalni pristup uz koje se vezuju određene metode participacije. Anokye (2013) najvišu razinu participacije postavlja u kontekst transformativnog pristupa u kojem su građani osnaženi participirati i preuzimati dio odgovornosti, a najbolji primjer odgovarajuće metode participacije

jest participativno budžetiranje. Participacija nižeg intenziteta podrazumijeva mogućnost da akteri utječu na odluke i da se njihova razmatranja uzmu u obzir od strane vlasti. Participativni pristup je mješavina transformativnog i instrumentalnog u kojem su akteri manje osnaženi, a participativne metode se koriste kroz dvosmjerni tok informacija poput fokusne grupe. U instrumentalnom pristupu razina participacije je vrlo niska, akteri imaju malo ili nemaju uopće mogućnost sudjelovanja u kreiranju odluka jer se njihova participacija koristi kao alat za ostvarivanje prethodno postavljenih ciljeva. Instrumentalni pristup koristi metode koje uključuju jednosmjerne *top-down* tokove informacija i ne osnažuje aktere (Ankoye, 2013:82). Takve metode daju informaciju akterima i zavisno o sadržaju one mogu biti manipulativne, terapeutske ili samo informativne. Hordijk i suradnici (2015) zaključuju kako je ovaj pristup participaciji u skladu sa liberalnim poimanjem smanjene uloge države i javne sfere te definiranja građana kao klijenata odnosno konzumenata. S druge strane, transformativni pristup participaciji temelji se na kvaliteti deliberativnog dijaloga i osnaživanju građana, čime se otvara prostor za transformaciju strukture moći.

4.6. Prednosti participacije

Poduža je lista prednosti koje može donijeti participacija građana: razvoj socijalne kohezije; jačanje partnerstva između javnog, privatnog i civilnog sektora; doprinos pronalasku novih inovativnih rješenja u pružanju javnih usluga; povećanje društvenog kapitala; povećanje učinkovitosti javnih službi; jačanje povjerenja, legitimiteta i odgovornosti javnih institucija, i dr. Ovisno o primijenjenoj metodi participacije moguće je ostvariti zastupljenost relevantnih interesa, različitih stavova, ideja i iskustava. Pod uvjetom da su javne konzultacije i uključivanje aktera planirane i sprovedene kvalitetno, rezultati mogu biti vidljivi i u materijalnom i nematerijalnom obliku (Bush i suradnici, 2005:187).

Razmjena informacija, posebice prethodno spomenutim dvosmjernim kanalima, dovodi do povećanog međusobnog razumijevanja formalnih i neformalnih aktera. Bush i suradnici (2005:187) navode kako pozitivan utjecaj na jačanje i/ili povratak izgubljenog povjerenja ima objava rezultata na koje su vidljivo utjecali komentari građana čija su mišljenja utkana u finalni ishod. Opće shvaćanje jest da participacija pruža građanima nove informacije i perspektive što dovodi do više razine njihove informiranosti, do inovativnijih odluka, stvaranje baze podataka, iskustava i ideja koje mogu dovesti do praktičnih, relevantnih i ostvarivih rješenja problema

(Anokye, 2013:67). Nadalje, osnaživanje je ključna karika socijalne kohezije između donositelja odluka i građana posebice kada je riječ o participaciji koju Andersen i van Kempen (2003:81) opisuju kroz tri dimenzije: a) identitet, odnosno konstrukciju novog identiteta koji se temelji na međusobnom razumijevanju nemoći; b) političko djelovanje, odnosno mogućnost participacije i djelovanje unutar političkog sustava na korist pojedinca; te, c) institucije, odnosno ustoličenje institucije unutar zajednice. Osnaživanje je jedan od najznačajnijih rezultata participacije koje obuhvaća razvoj vještina, znanja, jačanje povjerenja, iznalaženje rješenja te unapređenje uloge aktera u donošenju odluka, s ciljem stjecanja kontrole nad procesima politike i poticanje na samostalno djelovanje (Anokye, 2013:70). Transformativni pristup participaciji ima tendenciju proizvoditi rezultate osnaživanja. Van Dijk (2006) navodi kako participacija, osim što čini programe i politike prihvatljivijima, također ih čini isplativijima te potiče osjećaj vlasništva.

Aktivno sudjelovanje uglavnom se u javnom diskursu vezuje uz organizacije civilnog društva koje imaju najdominantniju ulogu kada je riječ o participaciji. U integriranom pristupu svi akteri zauzimaju jednakopravni položaj, pa tako i privatni sektor kroz specifičan oblik kooperacije – javno-privatnog partnerstva – kojim se, ako je pažljivo definiran, prema Schwedleru (2009:36), uz krajnju kontrolu lokalne vlasti može ostvariti čitav niz prednosti za lokalnu vlast poput smanjivanja rizika javnog sektora, brže isporuke projekata, bolje iskoristivosti imovine, poboljšanog pružanje usluga, ojačane proračunske sigurnosti i troškovne učinkovitosti. Javno privatno partnerstvo (*public-private partnership*, PPP) je zajednički alat koji u realizaciji (razvojnih) projekata spaja dva sektora koji pridonose financijske resurse s jedne strane i javnu infrastrukturu s druge. PPP se može obuhvatiti slijedećom definicijom: kao „*... radni sporazum temeljen na uzajamnim obvezama (preko i iznad obveza koje podrazumijeva bilo koji ugovor) između organizacije javnog sektora s organizacijom izvan javnog sektora*" (Perko Šeparović, 2006:116). Ukoliko PPP kao oblik suradnje svoje temelje nalazi u kulturi solidarnosti, povjerenju i socijalnoj osjetljivosti tada on može biti vrlo značajan instrument dobrog upravljanja kako bi se oslanjajući na znanje eksperata postiglo najviše i najbolje s postojećim resursima i sposobnostima. No, takvo partnerstvo nosi i određene manjkavosti koje mogu biti u suprotnosti sa integriranim pristupom. Primjerice, usmjerenost privatnog sektora ka komercijalnim ciljevima i dobiti – interesi drugih aktera osim onih neposredno i ugovorno predviđenih ne uzimaju se u obzir čime je holistički pristup otežan i često spriječen; asimetrično partnerstvo – u kojem lokalne vlasti imaju problem provođenja

kontrole i regulatornih obaveza zbog manjka informacija i *know-how*-a u odnosu na aktere u privatnom sektoru, i sl. (Metropolis, 2009:37). Nadalje, ovaj mehanizam često podliježe manipulacijama s ciljem privatizacije pri čemu se ne doprinosi razvoju zajednice i zadovoljavanju javnih potreba već zadovoljavanju privatnih interesa. Često spominjan primjer koji je dodatno u RH nametnuo stigmu PPP-u jest upravo primjer Varšavske, odnosno Cvjetnog trga gdje su se kroz brojne manipulacije i netransparentno upravljanje gradom Zagrebom donosile odluke u korist privatnih ulaganja i pritom ignorirali zahtjevi, peticije i javni prosvjedi građana protiv projekta.

Prema Gupta i suradnicima (2015a), participativne prakse zaživjeti će samo ukoliko počivaju na kontinuitetu odnosno opetovanoj primjeni uz snažnu podršku istinske političke volje. U svrhu ostvarenja brojnih prednosti koje participacija donosi potrebno je objektivno i pravovremeno informiranje građana kako bi razumjeli detektiran problem i razmotrili alternative mogućih rješenja, konzultiranje s građanima i njihovo direktno uključivanje kako bi se artikulirane potrebe razmotrile te u partnerstvu osmislila željena rješenja.

4.7. Nedostaci participacije i njenih instrumenata

Ograničenja participacije često nadilaze puke tehničke prepreke; riječ je o izostanku svijesti ili pak skeptičnosti i sumnjičavosti spram djelotvornosti participacije kao i manjku povjerenja spram tijela vlasti (Bush i suradnici, 2005:183). Jedna od najučestalijih kritika jest prezastupljenost pojedinih stavova, uglavnom proizašlih od nametljivih, najvidljivijih, bogatijih ili pak najobrazovanijih aktera. Njihova dominacija u odnosu na marginalizirane aktere ima izvorište u brojnim razlozima poput ograničenih resursa, bilo da je riječ o manjku financijskih sredstava koja im, primjerice, onemogućavaju kretanje odnosno putovanja i dolazak na sastanke/forume/okrugle stolove i prikupljanje potrebne dokumentacije, ili pak nedostatku slobodnog vremena kako bi prisustvovali u participativnim procesima. Uvijek postoji rizik da ključni pojedinci (vođe u zajednici), snažne interesne skupine ili pak skupine koje su upoznate sa participativnim procedurama dominiraju u procesu participacije. Stoga su davanje jasnih smjernica kao i informiranje i edukacija svih građana o procesu upravljanja od ključne važnosti.

Nadalje, iako rasprave, tribine i razmjena različitih mišljenja i stavova uglavnom imaju pozitivan predznak kada je riječ o metodama sudjelovanja, one također mogu potencirati

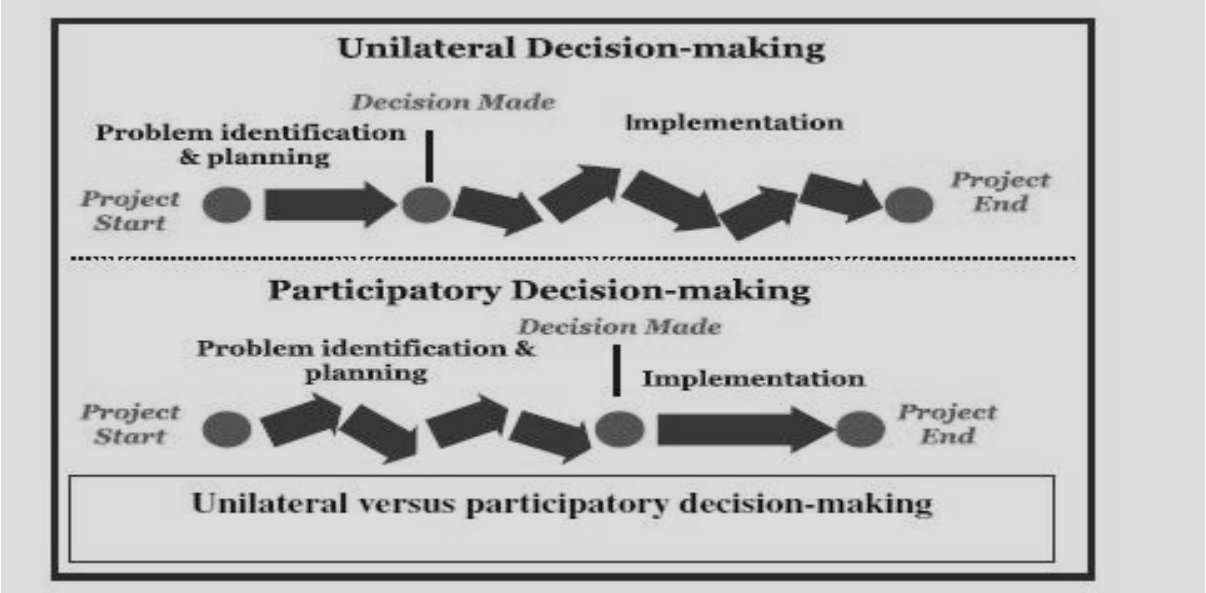
sukobe zbog međusobnih razlika, poglavito ako je riječ o heterogenoj skupini aktera ili je posrijedi različito viđenje mogućnosti i perspektiva razvoja zajednice (Anokye, 2013). Participativni proces može otkriti konflikte između osobnih interesa i sveukupnih društvenih ciljeva i vrijednosti. Participacija ne oslobađa gradsku vlast od odgovornosti balansiranja između suprotstavljenih interesa sa ciljem zaštite interesa manjine, kao i većine, te osiguranja jednakog tretmana svih građana. U potencijalno konfliktnim situacijama od ključnog su značaja transparentnost i legitimno vodstvo koje je odgovorno ako u konkurentskoj borbi oko resursa i moći prioritizira interese jedne grupe u odnosu na drugu.

Nadalje, učestali su argumenti kako je participativan proces skup i dugotrajan (Irvin i Stansbury, 2004). Participativno planiranje je dugotrajan i spor proces koji se sastoji od brojnog pregovaranja, dogovaranja, usuglašavanja, osiguravanja inkluzije, jednakosti i transparentnosti, poboljšanja kvalitete donošenja odluka te brojne papirologije, čimbenici koji mogu prouzročiti odgode početka projekta, a što je samo po sebi vrlo nepoželjno, poglavito u slučajevima ograničenih vremenskih i financijskih resursa (Anokye, 2013:68). Prethodno navedena metoda informiranja putem web stranica i brojnih aplikacija sve je dominantnija te, iako široko zastupljena, može imati određeni selektivan ili pak ograničavajući učinak. Društvene mreže donose čitav niz prednosti, no ponekad mogu stvoriti prepreke koje značajno utječu na usporavanje procesa; primjerice planirana rasprava u grupi od nekoliko sudionika u vrlo kratkom vremenu može prerasti u nekoliko stotina njih (Evans-Cowley i Hollander, 2010:398). Proces je također vrlo neizvjestan jer je teško predvidjeti mogućnosti ostvarivanja kompromisa i pomirenja različitih vizija, ciljeva i potreba. Neizvjesnosti pridonosi i priroda problema. Hurlbert i Gupta (2015) tvrde da *policy* pristup u rješavanju pojedinih problema može biti jednostavan i tehnokratski te se ne mora rješavati kroz korištenje participativnih instrumenata. No, u rješavanju određenih problema ne postiže se uvijek dogovor te je prisutno međusobno nepovjerenje zbog čega je dijalog nužan, iako ne dovodi do brzog rješavanja problema.

Osim ljudskih resursa i vremena potreban je i novac kako bi se okupilo sve one koji imaju udio u procesu donošenja odluka – za objašnjavanje očekivanih uloga aktera i rezultata, raspravu o vrijednostima, razmišljanjima i preferencijama aktera, o treninzima i programima o izgradnji kapaciteta kako bi akteri mogli pridonijeti poboljšanju donošenja odluka, i sl.. Hordijk i suradnici (2015:141) ističu kao moguću prepreku i financijsku zavisnost gradova o većim političko-ekonomskim strukturama koje mogu ograničavati djelovanje lokalne vlasti te se lokalni participativni proces ne može nositi sa lokalnim posljedicama koje su uzorkovane

globalnom ekonomskom politikom. Također, prisutan je i rizik kako participacija neće donijeti očekivane rezultate i koristi, ili čak da navedeni proces može dovesti do štetnih posljedica za zajednicu ili određene skupine unutar zajednice.

Ridder i suradnici (2005) naglašavaju i kako je unutar participativnog procesa donošenja odluka postupak identifikacije problema i planiranja dugotrajniji u odnosu na unilateralno donošenje odluka zbog uključenosti većeg broja aktera kao i primjene različitih participativnih metoda (Slika 2, ispod).



Slika 2: Participativno donošenje odluka u odnosu na unilateralno donošenje odluka. Izvor: Ridder i suradnici (2005:7)

Hordijk i suradnici (2015:134) ističu kako participacija ne zavisi samo od pozicije tko je ili nije pozvan sudjelovati, već i o tome tko se osjeća pozvanim sudjelovati kao i o razini mogućnosti i želje za sudjelovanjem. Ključnu ulogu u dimenzijama participacije ima vlast jer je ona ta koja definira poziv na sudjelovanje. U tom procesu vlast može selektirati aktere i pritom odabrati podobnije, odnosno one s kojima dijeli svoje interese i stavove, što direktno može utjecati na krajnji rezultat, koji u tom smislu može ići na ruku vladajućima. Nederveen Pieterse (2001:417) naglašava kako u društvima u kojima dominiraju segregacija i socijalna isključenost, instrumenti participacije nailaze na brojene prepreke koje djelomično ili u potpunosti onemogućavaju stvaranje i jačanje temelja za participativno upravljanje.

Nadalje, prijetnja osiguravanju jednake zastupljenosti svih aktera predstavlja i dominacija onih pojedinaca ili grupacija koji raspolažu s više informacija i potrebnih vještina što ih postavlja u nadređeni položaj u odnosu na ostale participante čime im se omogućuje realizacija interesa na uštrb slabijih aktera (Hordijk i suradnici, 2015:1345) to nazivaju „*elite capture*“). Upravo zbog neravnomjernog raspolaganja resursima pojedinih skupina otvara se mogućnost preuzimanja procesa od strane dominantnih elita što direktno narušava progresivnost participativnog procesa (Silver i suradnici, 2010).

Manipulacije mogu nastupiti i kroz distribuciju poziva na sudjelovanje, pa tako, primjerice, poziv može biti odaslan samo odabranima, može biti odaslan na jeziku koji nije razumljiv ciljanoj skupini ili se pak sastanci mogu organizirati na lokacijama koje nisu svima jednako dostupne (Hordijk i suradnici, 2015:134). Dodatna prepreka može biti i samoisključenje iz procesa participacije, a razlozi tomu mogu biti mnogobrojni: osjećaj nelagode zbog dominacije suprotnih stavova, straha od osude i kritike, nemogućnosti artikulacije svojih stavova, i brojni drugi razlozi. Wesselink i suradnici (2011:2-3) upozoravaju na ponekad preoptimistično promišljanje doprinosa participacije kvaliteti i implementaciji odluka kao i njihovoj legitimnosti, što dovodi do gubitka momentuma (impulsa) participacije uslijed razočaranja zbog neostvarenih postavljenih ciljeva.

Velik dio literature o participaciji bavi se poboljšanjem participativnih procesa kroz nove alate i metode (Pahl-Wostl i suradnici, 2005; Ridder i suradnici, 2005) te naglašava važnost kontinuiteta i institucionalizacije za opstojnost participacije. No, takav opetovan proces izložen je riziku zbog stalnih promjena sudionika i opoziva ranije donesenih odluka od novih aktera u procesu kao i ponovnim otvaranjem pregovora. Hordijk i suradnici (2015:142) ističu kako je teško utvrditi povezanost između *inputa*-a (participacije) i rezultata, te je stoga dostupno malo sustavnih komparativnih istraživanja i empirijskih dokaza kao i vrlo malo sustavnog mjerenja ishoda participacije.

4.8. Smjernice za dizajniranje participativnog procesa

Bryson i suradnici (2012) osmislili su smjernice za izradu, upravljanje i vrednovanje participacije građana, pri čemu je bitno za naglasiti nekoliko čimbenika. Prije svega, potrebno je spoznati nužnost participativnog procesa koji teži općim (usmjereno na opće društvene, ekonomske, političke i dr. čimbenike) i specifičnim interesima (usmjereno na pojedine aktere,

resurse i sl.), i kojim se nastoji umanjiti negativne čimbenike dinamike moći koja teži dominaciji manjine (nositelji moći, političke elite) i marginalizacije većine (građana). Pritom je ključno da polazište participacije proizlazi iz razumijevanja problematike (tzv. *policy maping*, a što uključuje i prilagodbu relevantnim okolnostima, postavljanje realnih ciljeva, smanjenje troškova realizacije i sl.) te je shvaćena kao nužan ili najučinkovitiji način razrješavanja problema, bilo izravno, bilo kroz neizravnu podršku odgovarajućim akterima i politikama. Razumijevanje problema čijem se rješenju pristupa kroz proces participacije također zahtjeva višestruki angažman po pitanju uključene javnosti. Pritom treba razlikovati opće informiranje o svrsi i potrebama participacije – što se jednako provodi prema svim akterima – od razrade plana provedbe procesa participacije koji može predviđati različitu vrstu i razinu angažmana različitih aktera u različitim fazama provedbe procesa participacije. Neovisno o izravnom ili neizravnom angažmanu, ključno je da svi akteri razumiju svrsishodnost pojedinih faza provedbe procesa participacije, te da uz punu informiranost i potrebiti angažman također pružaju i punu podršku procesu u cijelosti.

Bryson i suradnici (2012) posebnu pažnju posvećuju različitim liderskim ulogama u procesu participacije (sponzorstvo/pokroviteljstvo, promicanje, informiranje, uključivanje, osnaživanje, predvodnici, facilitatori/moderatori, i sl.). Pokrovitelji odnosno sponzori su akteri s formalnim ovlastima (formalni akteri) koji participaciji daju legitimitet, vidljivost, sredstva, zaštitu te osiguravaju sve ostale bitne preduvjete za nesmetano odvijanje procesa participacije. Predvodnici (*champions*) upravljaju procesom participacije i potiču aktivnosti odnosno angažman drugih (unutrašnjih i vanjskih) aktera unutar procesa participacije, pri čemu se njihov položaj i doprinos vrednuje kroz prethodno stečene karakteristike, poput stručnosti, povjerenja zajednice, staža i kompetencija. Facilitatori odnosno moderatori pomažu oko strukturiranja i produktivnosti procesa participacije te skrbe o objektivnosti postizanja rezultata procesa, a što uključuje i razrješavanje potencijalnih sukoba te poticanje slobodnog izražavanja stavova uključenih aktera u vezi aktivnosti unutar procesa participacije.

Dodatan nužan element predstavlja i potreba da se osiguraju adekvatni resursi (tehnički, ljudski, informacijski i sl.) kako bi se proces participacije mogao nesmetano odvijati, pri čemu sama participacija mora iznjedriti dodatne resurse kako bi ukupna korist (nematerijalni aspekti poput društvenog kapitala, znanja, predanosti, povećanog povjerenja i sl.) koja proizlazi iz procesa participacije nadvisila ukupne troškove. Pritom se pažnja posvećuje lokalnim resursima i znanjima, odnosno kapacitetima područja gdje se provodi participacija, s ciljem postizanja

maksimalne inkluzije raznolikosti resursa, razmjene informacija, poticaja kompetencija i volonterskog angažmana i sl. Ujedno, potrebno je spriječiti dominaciju pojedinaca ili manjih skupina, čime se omogućava promicanje različitih oblika participacije i različitih stavova. Promicanje različitih stavova povećava mogućnost sukoba, a što zahtjeva ne samo jasna pravila u vezi upravljanja procesom i donošenja odluka (sveza projektnog upravljanja i procesa participacije), već i jasna pravila u vezi rješavanja sukoba i uloge facilitatora. Konačno, bitna komponentna jest sustav evaluacijskih mjera kojima se prati proces implementacije javnih politika, ali i koje omogućavaju prethodnu anticipaciju ishoda procesa participacije odnosno planiranja provođenja procesa participacije.

Potrebno je ukazati i na istraživanje Botesa i Rensburga (2000:53-54) koji upozoravaju da čimbenici poput kulture, povijesti, ekonomskih faktora, političkih realnosti i društvenih zbivanja vrše kontinuiran utjecaj na participaciju. Autori su, temeljem navedenoga, također predložili smjernice za provedbu procesa participacije:

a) Prepoznavanje prethodno navedenih izvanjskih faktora i njihovog utjecaja na proces participacije;

b) Priznavanje lokalnih kapaciteta (naglasak na znanje, vještine i potencijal djelovanja);

c) Značaj kvalitetnih facilitatora i katalizatora razvoja u vezi poticanja lokalnih inicijativa;

d) Promicanje su-odlučivanja u vezi osmišljavanja potreba, ciljeva, planova i programa politika, te provedbe istih (za proces participacije u cijelosti, te pojedine aktivnosti unutar procesa participacije); promicanje suradnje među interesnim skupinama; promicanje multi-disciplinarnog djelovanja pri rješavanju određenih problema u sklopu procesa participacije (naglasak na rješavanje socijalnih pitanja);

e) Pridavanje pažnje razini informiranosti o procesu participacije među svim dionicima; ulaganje u zajedničke napore i aktere kao cjelinu; pridavanje pažnje svim akterima, poglavito marginaliziranim skupinama te sprječavanje dominacije pojedinih interesnih skupina;

f) Ravnomjerna podjela koristi među svim dionicima, pri čemu se korist ne shvaća tek kao puka materijalna korist, već kao i poticanje inicijativa na daljnje progresivno djelovanje.

Musa i Dobrić Jambrović (2018:290-291) prikazale su mogućnost prakticiranja četiri razine uključenosti građana (informiranje, konzultiranje, dijalog, partnerstvo) u svakoj od faza procesa političkog odlučivanja. Riječ je o slijedećim fazama političkog odlučivanja:

a) Predstavničko i izvršno tijelo usuglašavaju javne politike, pri čemu organizacije civilnog društva imaju mogućnost sudjelovati u, odnosno utjecati na, oblikovanje političke agende;

b) Organizacije civilnog društva posebno se angažiraju prilikom oblikovanja nacrta u vezi analize problema i iznalaženja rješenja;

c) Prilikom donošenja konačne odluke razmatraju se svi stavovi i prijedlozi prikupljeni od šire javnosti i kroz konzultativni proces;

d) Organizacije civilnog društva najviše se angažiraju tijekom implementacije javne politike, pri čemu se naglašava partnerski status sa tijelima lokalne vlasti;

e) Praćenje i procjena ishoda javnih politika provodi se sukladno načelima učinkovitosti i transparentnosti; te,

f) Nužnost reformulacije javnih politika tijekom faze implementacije zahtjeva stalan dijalog i suradnju građana i tijela lokalnih vlasti.

Modaliteti sudjelovanja	**Razina uključenosti građana**			
	Informiranje	Konzultiranje	Dijalog	Partnerstvo
Agenda	Jednostavan pristup informacijama, istraživanje, kampanje i lobiranje, objava relevantnih	Peticije, svi oblici konzultiranja	Javne rasprave i forumi, vijeće građana, kontakti s tijelima vlasti	Radne skupine/odbori

	dokumenata na webu			
Nacrt	Slobodan pristup *policy* dokumentima, objava relevantnih dokumenata na webu, kampanje i lobiranja, primjena rezultata istraživanja, web emitiranja rasprava, sastanaka, debata	Rasprave, paneli s pitanjima i odgovorima, stručni seminari, odbori i savjetodavna tijela različitih kategorija aktera	Rasprave, paneli s pitanjima i odgovorima, stručni seminari, odbori i savjetodavna tijela različitih kategorija aktera	Zajedničko oblikovanje nacrta
Odluka	Kampanje i lobiranje	Otvorene plenarne sjednice ili sjednice odbora	Otvorene plenarne sjednice ili sjednice odbora	Suodlučivanje
Implementacija	Slobodan pristup informacijama, objava informacija na webu, e-mail obavijesti o nadolazećim mogućnostima sudjelovanja, rubrika: Često postavljena pitanja, javni natječaji	Konferencije, forumi, seminari	Seminari s ciljem jačanja znanja i kapaciteta za sudjelovanje, edukacije	Strateška partnerstva
Praćenje	Slobodan pristup informacijama, prikupljanje dokaza,	Mehanizmi za davanje	Radne skupine/odbori	Radne skupine/odbori

	evaluacije, istraživačke studije	povratnih informacija		
Reformulacija	Slobodan pristup informacijama	Konferencije, radni sastanci, *online* konzultacije	Seminari, deliberativni forumi	Radne skupine/odbori

Tablica 7: Modaliteti sudjelovanja građana u fazama političkog odlučivanja. Izvor: Musa i Dobrović Jambrić (2018), prema: CONF/PLE(2009)CODE1

Autorice u tabličnom prikazu (Tablica 7, iznad) navode partnerstvo kao najvišu razinu uključenosti koje se može primijeniti na početku procesa stvaranja politika, odnosno u utvrđivanju dnevnog reda kroz usmjerenu pozornost političke elite i građana prema određenoj temi u obliku radnih skupina ili odbora kao stalnih ili *ad hoc* ekspertnih grupa za konzultiranje glede *policy* preferencija. U vrlo kompleksnom procesu stvaranja, odnosno formulacije javnih politika s ciljem odabira načina postizanja ciljeva aktivno sudjeluje velik broj aktera pa tako i organizacije civilnog društva. Odlučivanje, kao treća faza procesa stvaranja javnih politika daje politički legitimitet formalno izglasanom rješenju problema, a participativno budžetiranje klasičan je primjer partnerskog odlučivanja. Zatim, mehanizam strateškog partnerstva primjenjiv je u ključnoj fazi procesa stvaranja javnih politika, a to je implementacija, odnosno provođenje određene javne politike pri čemu je razina odgovornosti javnopravnih tijela ipak veća nego razina odgovornosti organizacija civilnog društva. U fazi praćenja, odnosno prosudbe vrijednosti onoga što je postignuto, mogu participirati različiti akteri, tijela vlasti i organizacije civilnog društva, u obliku zajedničkih radnih skupina ili odbora. Završna faza oblikovanja preporuka za revidiranje, odnosno ponovno propitivanje problema i ciljeva implementirane politike pretpostavlja formiranje ekspertne skupine sastavljene od organizacija civilnog društva, drugih aktera i tijela vlasti. Slijedom svega navedenog smjernice za dizajniranje participativnog procesa moraju imati polazište u pravu građana na mogućnost utjecaja na kreiranje programa/politika/projekata koji indirektno ili direktno imaju posljedice na njihovu kvalitetu života.

4.9. Iskustva i primjeri dobre prakse integriranog urbanog upravljanja usmjereni na jačanje participacije

Iskustva i primjeri dobre prakse u pojedinim europskim gradovima ukazuju kako urbano upravljanje i integrirani pristup nisu privremeni hir već je riječ o potrebi koja je artikulirana u svim relevantnim europskim dokumentima. No, valja svakako imati u vidu kako gradovi imaju nezavidnu poziciju balansiranja između kontradikcija. S jedne strane gradovi moraju opstati na globalnom ekonomskom tržištu koje istovremeno stvara bogatstvo, ali i nezaposlenost i isključenost, dok s druge strane moraju osiguravati društvenu solidarnost. U ekonomskoj utrci u kojoj profit vrlo često zauzima primarnu poziciju moguće je iznaći načine uključivanja potreba građana pa čak i inkorporiranja njihovih jasno artikuliranih razvojnih vizija i ciljeva u projektne ideje o čemu će više biti riječi u primjerima dobre prakse u nastavku teksta. Naime, primjerima se željelo predočiti kako je u praksi moguće primijeniti ranije u tekstu elaborirane temeljne principe participacije, u prvom redu transparentnost, uključivost, djelotvornost, učinkovitost i jednakost te njihovu primjenu kroz jednosmjerne ili dvosmjerne participativne metode poput participativnog budžetiranja i interaktivnih web stranica i aplikacija koje su posljednjih godina sveprisutnije. Podaci o ciljevima i rezultatima projekata ponajviše su crpljeni iz projektnih izvještaja programa URBACT. Pritom je važno naglasiti kako cilj prikaza primjera dobre prakse integriranog urbanog upravljanja nije bio analiza pojedinog projektnog ciklusa koji je zasigurno imao svoje uspone i padove, kašnjenja u realizaciji ili pak proračunske nestabilnosti i sve ono što je sastavni dio životnog vijeka svakog projekta, već je cilj bio kroz rezultate projekata prikazati moguće dodane vrijednosti koje donosi integrirano urbano upravljanje kao i smjernice za njegovu primjenu. Važno je apostrofirati kako se ni na koji način ne sugerira izravno preuzimanje iskustava kao niti izravno kopiranje pristupa i metoda jer se gradovi međusobno izrazito razlikuju kao i njihov pravni okvir i kultura građanske participacije (Schwedler, 2011), te se ni na koji način ne nastoji idealizirati implementacija integriranog urbanog upravljanja jer kao i svaki model tako i ovaj model upravljanja ima svoje manjkavosti o kojima je ranije u tekstu detaljnije raspravljeno.

„Model Barcelone“ često se koristi kao primjer dobre prakse u znanstvenoj literaturi koji je kao primjer mrežnog urbanog upravljanja kroz koordinirane odnose različitih razina vlasti, blisku suradnju privatnih i javnih aktera te uporabu širokog spektra participativnih mehanizama rezultirao brojnim programima regeneracije (Blanco, 2013:281). Riječ je o četvrti Barcelone, Trinitat Nova – radnička četvrt na periferiji grada, koja se koristi kao primjer regeneracije kroz

mrežno upravljanje. Četvrt je bila suočena sa problemima poput visoke nezaposlenosti, niske razine obrazovanja i kvalitete stanovanja. Izvorište inicijative i preuzimanje vodstva u regeneraciji područja su udruge građana te odjeli za socijalnu skrb i participaciju s različitih razina vlasti (Blanco, 2013). U četvrti Trinitat Nova primijenjeno je participativno strukturiranje mrežnog upravljanja u kojem je regeneracija usmjerena na ostvarivanje socijalne inkluzije, okolišne održivosti i razvoju zajednice. Trinitat Nova prikazuje urbano mrežno upravljanje suprotstavljeno neoliberalnim principima kroz *bottom-up* pristup u kojem centralnu ulogu imaju udruge građana vođenih principima održivog stanovanja i otvorenosti ka novim mogućnostima uključivanja stanovnika i njihova ostanka u četvrti kao mjesta stanovanja, dok s druge strane predstavnici poslovnih subjekata nisu zastupljeni u transformaciji četvrti činjenicom kako periferija grada nije od jednakog ekonomskog interesa gradskih vlasti kao što je to sama jezgra grada. Blanco (2013) je u svojem empirijskom istraživanju došao do zaključka kako veća otvorenost i inkluzivnost upravljačkih mreža dovodi do redistributivnih, održivih i društveno osnažujućih ishoda te kako su rješenja, izbori i ishodi politika uvjetovani vrijednostima i idejama onih koji predvode procese.

Na tragu primjera Trinitat Nova u kontekstu uključivanja građana i drugih aktera možemo spomenuti i projekt *Reinventer Paris*[43] koji okuplja čitav niz aktera s ciljem iznalaženja održivog i inovativnog pristupa urbanoj inovaciji Grada Pariza (naglasak na rekreativne, kulture, gospodarske, uslužne i dr. sadržaje), pri čemu su akteri uključeni od same inicijacije projekta. Grad Pariz je 2016. godine pokrenuo projekt širih razmjera (projekt *Let's reinvent the Grand Paris Metropolis*), pri čemu su gradske vlasti odredile dijelove grada odnosno metropolitanskog područja koje je potrebno transformirati, a nakon čega je poslovni sektor, uz prethodne konzultacije sa lokalnim stanovništvom, predložio konkretne razvojne mjere i programe (usklađene s osnovnim URBACT principima, poput: održivog urbanog razvoja, briga o konkretnim potrebama građana, naglasak na energiju i okoliš, i sl.). Dio usvojenih programa (odluka gradskih vlasti i izabranih predstavnika građana) veže se uz buduće metro stanice, dok se većina programa odnosi na *start-up*-ove i mala i srednja poduzetništva (financiranje od 6.4 milijarde eura, što ovaj projekt čini najvećim konzultacijskom procesom po pitanju razvoja koncepta pametnog grada) na čitavom metropolitanskom području, a što pretpostavlja usku

[43] Reinventer Paris. Mrežna stranica: http://www.reinventer.paris/, pristupljeno 15.6.2020.

suradnju gradskih tijela Grada Pariza i tijela ostalih ureda iz šireg metropolitanskog područja, kao i blisku suradnju gradskih tijela i poduzetnika (upravno-poslovna sinergija).

Slična inicijativa pokrenuta je u Gradu Zagrebu kroz projekt *Zagreb For Me*, pri čemu se naglasak stavlja na revitalizaciju javnih površina (primarno usmjereno prema jačanju funkcionalnosti stambenih prostora, rekreacije i odmora, te osnaživanju socijalne kohezije) sukladno povratnim informacijama od zainteresiranih aktera (građani uključeni). U istraživanju su sudjelovali s jedne strane skupina istraživača s Arhitektonskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu koji su proveli znanstveno i stručno istraživanje s ciljem identifikacije problema i pružanja prijedloga unaprjeđenja javnog prostora, s druge strane Akupunktura grada (program Društva arhitekata Zagreba) koja je istraživala na koji način se stanovnici odnose prema gradu i koje lokacije su od njihova najveća interesa. Odabrano je 17 lokacija za koje je izrađen natječajni program i podloga temeljen na participativnom pristupu te je potom proveden arhitektonsko-urbanistički natječaj s ciljem odabira idejnih rješenja čiju je realizaciju pripremio Gradski ured za prostorno uređenje.[44]

Uključivanje građana u izradu dugoročne vizije razvoja grada primjetno je i na primjeru projekta *Masterplan Korneuburg 2036* (Korneuburg, Austrija), pri čemu je naglasak postavljen na razvijanje holističke strategije budućeg urbanog razvoja Grada Korneuburga (razmatranje sastavnica – urbano planiranje, poticanje rasta ekonomije, obrazovanje, mobilnost, energetika, participacija i komunikacija, socijalna pitanja, kvaliteta življenja te kultura – kao povezanih cjelina) koju su skupno izrađivali građani, gradske strukture, stručnjaci i ostali akteri. Značaj izrade strategije očituje se u činjenici kako su rezultati urbane strategije obvezujući za sve planiranje i buduće urbane razvojne projekte te procese odlučivanja koje urbani razvoj podrazumijeva (a što se posebno razradilo kroz implementacijsku strategiju, sa konkretnim mjerama i planovima, ali i kroz dinamični dizajn razvoja koji dopušta mjere prilagodbe novonastalim okolnostima), čime se promiče zajednički identitet koji se želi postići kroz viziju urbanog razvoja. Poseban segment projekta predstavlja izrada Povelje o građanskoj participaciji, koja predstavlja pravni temelj i okvir dugoročne strukture suradnje i skupnog djelovanja gradskih struktura, građana i ostalih zainteresiranih dionika (suradnja gradskih vlasti i građana predstavlja temelj budućeg urbanog upravljanja). Model građanske participacije

[44] Više na: Grad Zagreb – Službene stranice, Projekt urbane revitalizacije javnih prostora u Gradu Zagrebu – Zagreb za mene. Mrežna stranica: https://www.zagreb.hr/vise/77858, pristupljeno 15.6.2020.

proizlazi iz projekta gdje su građani kontinuirano uključeni u sve relevantne sektorske radne skupine kao i središnje tijelo zaduženo za upravljanje projektom (koje ujedno djeluje i kao savjetodavno tijelo gradske skupštine po pitanju dugoročnog razvoja i implementacije projekta). Prema projektnom izvještaju prepoznat je ojačan osjećaj zajedničke odgovornosti za kvalitetu življenja i urbanu sredinu svih dionika, pri čemu se također pojačalo i povjerenje građana u gradske strukture odnosno potaknulo proces međusobnog učenja i suradnje svih aktera.[45]

Projekt Grada Ljubljane, Usluga građanskih inicijativa (*Citizens' Initiative Service*, 2003. godina) poučan je primjer dobre prakse omogućavanja građanima aktivne participacije u procesu odlučivanja o pitanjima od šireg društvenog interesa, pri čemu se naglasak stavlja na „otvaranje komunikacijskih kanala" između gradskih i javnih tijela, odnosno njihovih čelnika, s jedne strane, te građana s druge strane. Neposredni učinci ovog projekta očituju se u činjenici kako je tijekom godina došlo do znakovitih promjena u načinu funkcioniranja grada (što uključuje i projekte poput alokacije određenog broja stambenih jedinica za iznajmljivanje mlađim osobama; posebnu ispomoć i kanal komunikacije za starije i nemoćne osobe; i sl.), u sustavu javnog prijevoza (primjerice, uvođenje besplatne usluge javnog prijevoza u centru grada), te u korištenju gradskih površina (poglavito u središtu grada; kvaliteta življenja).[46] Pritom je potrebno za naglasiti kako je određeni dio tih promjena uslijedio nakon učestalih pritužbi i prijedloga građana u vezi određenih pitanja i problema o kojima su obavještavali tijela gradske uprave i ostalih javnih tijela. Nadalje, prema projektnom izvještaju novi sustav komunikacije inzistira na brzom i pravovremenom odgovoru na sva postavljena pitanja i pritužbe, odnosno prijedloge, pri čemu bitnu ulogu u transparentnosti i dostupnosti informacija ima i portal projekta, gdje se bilježe i objavljuju sve pristigle komunikacije građana. Posebno se ističe činjenica kako portal projekta uključuje sve relevantne podatke kako iz područja djelovanja gradskih tijela, tako i iz sektora u nadležnosti drugih javnih tijela, čime se postiže integrativni pristup upravljanja svim procesima, uslugama i čimbenicima od značaja za lokalno stanovništvo, na jednom mjestu. Ujedno, od 2006. godine uvedeni su i dvomjesečni sastanci gradonačelnika i građana, pri čemu građani prethodno sastanku šalju svoje prijedloge i pritužbe.

[45] Više na: URBACT: Urban development masterplan. Mrežna stranica: https://urbact.eu/urban-development-masterplan, pristupljeno 15.6.2020.

[46] Više na: URBACT: Bringing citizens closer to their major and city services. Mrežna stranica: https://urbact.eu/bringing-citizens-closer-their-mayor-and-city-services, pristupljeno 15.6.2020.

Tako pristigle komunikacije građana analiziraju stručna gradska ili javna tijela, te svoja mišljenja dostavljaju gradonačelniku kako bi, također prethodno susretu sa građanima, bio informiran kako o komunikaciji građana, tako i stavu nadležnih tijela u vezi predmetne komunikacije. Takav proces olakšava i poboljšava prethodno navedenu neposrednu komunikaciju gradonačelnika i građana o konkretnim problemima, pri čemu sam gradonačelnik povratno obavještava nadležna gradska ili javna tijela o svom razmišljanju o konkretnom problemu. Rastuće korištenje navedenog portala te uredno ispunjavanje obveza u vezi pravovremene komunikacije s građanima, te mogućnost neposredne komunikacije s nadležnim tijelima i samim gradonačelnikom (neovisno o problematici) postepeno dovode do jačanja povjerenja građana u gradske upravne mehanizme, dok realne promjene načina funkcioniranja grada i pratećih sadržaja, utemeljene na konkretnih prijedlozima građana, kod građana jačaju osjećaj pripadnosti svojoj sredini u kojoj iz pasivne (promatrači) sve više prelaze u aktivnu ulogu (su-donositelji ili kreatori odluka).[47]

Konačno, dobar primjer prakse razvijanja participacije i suradnje vidljiv je na primjeru projekta Grada Rige (Latvija, 2013.) *Riga NGO House*,[48] pri čemu se naznačuje važnost razvoja suradnje organizacija civilnog društva i gradskih tijela, podrške organizacijama civilnog društva (tehnička, administrativna, informacijska i obrazovna podrška) te jačanje svijesti građana o lokalnim problemima i mogućnostima participacije u radu i aktivnostima gradskih tijela. Kroz obnovu stare školske zgrade koja je dana na raspolaganje organizacijama civilnog društva, potaknulo se čitav niz aktivnosti kojima se bave organizacije civilnog društva, odnosno aktivnosti od značaja za lokalnu sredinu (izgradnja kapaciteta, izmjena informacija i iskustava, umrežavanje, i sl.). Širi cilj projekta usmjeren je na jačanje socijalne inkluzije koja se temelji na ravnopravnosti građana i dostupnosti raznolikih sadržaja, odnosno na ostvarivanje dugoročnih programa održivih aktivnosti koje počivaju na principima participacije i održivog društva, te koje se ostvaruju bilo u suradnji sa gradskim vlastima i drugim akterima, ili izravno kroz samostalno djelovanje organizacija civilnog sektora (a što se najbolje očituje kroz različita događanja i aktivnosti koje se provode u samoj zgradi koja je postala jedno od središta okupljanja građana).

[47] Više na: IOPD award best practice in citizen participation. Mrežna stranica: https://oidp.net/distinction/en/candidacy.php?id=1170, pristupljeno 15.6.2020.

[48] Više na: URBACT: NGO house. Mrežna stranica: https://urbact.eu/ngo-house, pristupljeno 15.6.2020.

U vezi participativnog budžetiranja, korisno je podsjetiti na primjer dobre prakse u Gradu Porto Alegre gdje su gradske vlasti 1989. godine zaključile kako je pitanje raspodjele javnih resursa ključno pitanje za razvoj lokalne sredine (Brenner, 1988:114). Odlukom o uvođenju modela participativnog budžetiranja, lokalna vlast je želja potaknuti bolje odnose između gradske uprave i civilnog sektora (proširivanje nadležnosti u odlučivanju) te omogućiti organizacijama civilnog društva i građanima (transformacija „običnih" građana u pokretače društvenih promjena) jaču ulogu (kao nezavisnih, nedržavnih aktera) u procesima odlučivanja (Campbell i Fuhr, 2004). Proces je uključivao osnivanje novih institucija, ureda i tijela čija je zadaća bila provesti u djelo anticipirano zajedničko djelovanje lokalnih vlasti i civilnog sektora. Prije svega, osnovani su lokalni odbori u svrhu neposrednog prikupljanja ideja, prijedloga, kritika, potreba i sl. na određenom lokalitetu. Dodatno, lokalni odbori imenovani su nadležnim tijelima za nadzor provođenja projekata na lokalitetu, i imenovanja predstavnika u Vijeće participativnog budžetiranja, koje gradsku skupštinu izravno izvještava o svim pitanjima relevantnim za participativno budžetiranje i raspolaganje lokalnim proračunom. Gradske vlasti su naknadno uvele i tzv. „tematske odbore" čija je zadaća usmjerena na šira pitanja od interesa za sve građane (primjerice, pitanja obrazovanja, zdravlja, prijevoza, gospodarskog razvoja, prometa i sl.). Nakon provedenih konzultacija i prikupljanja ideja iz svih navedenih tijela, gradske vlasti su identificirale ključne probleme grada te proporcionalno usmjerili gradske resurse u projekte relevantne za rješavanje ključnih problema. Identifikaciji ključnih problema prethodila je iscrpna metodologija korištenih kriterija odabira (postotak određenog područja u kojem nedostaju određene usluge ili infrastruktura, broj stanovnika na koje uočeni problem vrši negativne učinke, ukupan broj stanovnika na određenom području, i sl.). Slijedom navedenoga, Grad Porto Alegre je s vremenom postepeno povećao udio građanske participacije u procesima odlučivanja, pospješio rad organizacija civilnog društva, ali i poboljšao učinkovitost i odgovornost gradskih vlasti.

Sličan pozitivan pomak po pitanju uključivanja građana u proces odlučivanja o gradskom proračunu dostupan je u RH na primjeru projekta *Watch out! Pazin* (Grad Pazin, 2014.-2015. godine, nositelj projekta *Pazi(n), proračun!*,[49] djelomično sufinancirano sredstvima EU), gdje se građanima, uz prethodno informiranje (sektorske rasprave: socijalna skrb i zdravstvo, gospodarstvo i turizam, kultura, odgoj i obrazovanje, sport), omogućilo predlagati, raspravljati

[49] Više na: URBACT: Watch out!. Mrežna stranica: https://urbact.eu/watch-out, pristupljeno 15.6.2020.

i izglasavati manje komunalne akcije (financiranje na razini mjesnih odbora), te djelomično i veće komunalne akcije. Tako usvojeni prijedlozi odaslani su Gradskom vijeću, gradonačelniku te relevantnim gradskim odborima na razmatranje prilikom svih rasprava u vezi sastavljanja gradskog proračuna. Pritom se posebno ističe korištenje on-line aplikacije i javnog foruma s otvorenim pristupom, preko čega se u realnom vremenu moglo pratiti sve relevantne elemente participativnog doprinosa i transparentnog postupka donošenja gradskog proračuna. Kroz projekt se nastojalo ojačati lokalne kapacitete kroz uključivanje šireg broja aktera (fokus na građanima) u procese donošenja odluka. Dodatno, kroz mehanizme održive participativne demokracije podredno se ciljalo povećati kvalitetu ne samo javnih politika već i razine upravljanja. Projekt je omogućio uvrštavanje 19 manjih komunalnih akcija u gradski proračun; no, prava vrijednost projekta očituje se u činjenici kako su se građani aktivirali i participirali u procesu odlučivanja (informiranje o proračunu, participacija u izradi novog proračuna), te je ostvaren neposredan i obogaćen odnos građana i javne uprave, pri čemu su građani stekli bolji uvid u način funkcioniranja tijela lokalne uprave općenito. U RH, potaknuti dobrim primjerom Grada Pazina, projekt participativnog budžetiranja pokrenut je i u drugim sredinama (primjerice, u Trogiru, Karlovcu, Puli, i sl.), no rezultati nisu svuda bili podjednako uspješni kao na primjeru Grada Pazina, između ostaloga jer je izostala podrška gradskih vlasti.

Brojni drugi europski gradovi implementirali su mehanizam participativnog budžetiranja zbog svojih posrednih i neusporednih učinka socijalne inkluzije, ravnopravnosti i integracije različitih društvenih grupa, jačanja povjerenja građana u tijela lokalne uprave, poticanja građana da vlastitim prijedlozima i aktivnostima upozore na tekuće probleme i samostalno predlože rješenja, čime se građane aktivno uključilo u procese odlučivanja kao su-donositelje odluka. No, prije odluke o primjeni mehanizama participacije, poput participativnog budžetiranja, nužna je dobra priprema kako bi se polučili željeni rezultati. Nužno je prije samog projekta definirati opće uvjete, pretpostavke i ograničenja odvijanja i realizacije projekta (Schwedler, 2011:35). Prema uvidima iz dostupne literature, participativno budžetiranje općenito pridonosi ekonomičnom i efikasnom korištenju javnih sredstava, a u samo središte postavlja potrebe građana. Općenito, iskustva provedenih istraživanja ukazuju na generalnu neupućenost građana u administrativne procedure, pri čemu se na proces odlučivanja gleda kao na isključivo političku djelatnost izvan domene javnosti, a što dodatno povećava frustracije izazvane komunalnim i ostalim problemima koji opterećuju građane. Participativno budžetiranje daje priliku građanima ne samo da se neposredno uključe u rješavanje svojih

problema, već da se i upoznaju sa procesom odlučivanja i shvate kako i oni sami mogu biti odnosno jesu dio tog procesa (efekt „javnog upravljanja“, *governance by the people*). Pritom građani, neovisno o statusu i političkoj opredijeljenosti, imaju mogućnost izravne komunikacije s nadležnim tijelima pri čemu sami upozoravaju na probleme s kojima su suočeni, čime se građanima omogućava neovisnu ulogu u procesima odlučivanja (Hordijk i suradnici, 2015). No valja naznačiti kako participativno budžetiranje ima i svoje određene manjkavosti, naime, osim osnaživanja marginaliziranih građana, participativno budžetiranje također može osnaživati i onu drugu skupinu građana koja pripada privilegiranoj mreži ili eliti, potom može pridonijeti i polarizaciji aktera uslijed suprotstavljenih stavova i neusklađenih potreba (Bassoli, 2012).

Osim pojedinačnih primjera dobre prakse potrebno je spomenuti EUKN koja je 2017. godine sprovela testiranje kvalitete primjene integriranog pristupa kroz *Studiju relevantnosti integriranog urbanog razvoja u Europi* (EUKN, 2017). U Studiji se analizira primjena načela sadržanih u Leipziškoj povelji u razdoblju od 2012. do 2016. godine na primjeru 35 europskih zemalja te Brazila, Kine, Indije, Južnoafričke Republike i Sjedinjenih Američkih Država. Kao osnovni cilj istraživanja nastojalo se utvrditi značaj integriranih politika urbanog razvoja (te ostalih bitnih čimbenika: modeli upravljanja, mehanizmi koordinacije, instrumenti financiranja, i sl.) u odnosu na suvremene urbane izazove, ali i europski politički kontekst. Državni službenici odgovarali su na set pitanja u vezi: organizacije državne (integrirane) urbane politike (struktura upravljanja, vlast, uključenost drugih aktera, i sl.); koordinacija integriranog urbanog razvoja (razvoj i provedba urbanih i teritorijalnih politika, suradnja različitih razina vlasti, koordinacija djelovanja s drugim dionicima (naglasak na organizacije civilnog društva), i sl.); te, raspodjela financijskih sredstava među upravljačkim razinama (naglasak na zastupljenost integriranog pristupa u zapostavljenim gradskim četvrtima, i sl.).

Analiza je također uključivala i tri studije slučaja provedbe integriranog pristupa urbanom razvoju: Brno (Češka) - regeneracija nerazvijene gradske četvrti; Bruxelles (Belgija) - regeneracija gradskog prostora uzduž kanala; te, Vantaa (Finska) - razvoj multifunkcionalnog urbanog područja oko zračne luke i povezivanje gradskih četvrti razdvojenih zračnom lukom. Rezultati studija slučaja ukazuju na prisustvo vertikalne i horizontalne suradnje unutar i između različitih sektora (međusektorska integracija) te na suradnju sa privatnim dionicima, poglavito po pitanju zajedničkog nastojanja ka savladavanju urbanih izazova (studije slučaja učestalo ukazuju na probleme stanovanja, urbanog siromaštva i nezaposlenosti, održivog korištenja

zemljišta, kružne ekonomije, klimatske prilagodbe, mobilnosti i sl.), iako se generalno uočava manja razina uključenosti građana u sve projektne faze.

Studija pokazuje kako europski kontekst iskazuje vrlo jasnu ukorijenjenost koncepta integriranog urbanog razvoja, kako u smislu logike prostornog uređenja na projektnoj razini (primjetni su znatni pomaci u zakonodavnim okvirima prostornog planiranja u središnjem, južnom i istočnom dijelu EU), tako i po pitanju promicanja navedenog koncepta u politikama i instrumentima EU. Posljednje se posebno reflektira kroz višerazinske procese urbanog upravljanja koji se sve više vode na regionalnim i lokalnim razinama vlasti (poglavito primjetno u Belgiji, Nizozemskoj i Velikoj Britaniji) i nisu više strogo ograničene nacionalnim urbanim politikama (efekt fiskalne i upravne decentralizacije). Također, primjetni su višestruki oblici odnosno mehanizmi višerazinske kooperacije i suradnje, kako međusektorski i unutarsektorski (horizontalni i vertikalni), tako i na razini suradnje javnih tijela i ostalih aktera. U navedenom kontekstu korisno je istaknuti kako vertikalni sporazumi (država-regija-grad) omogućavaju više slobode nižim razinama za samostalno djelovanje s ciljem usmjerenog ulaganja u rast lokalnog gospodarstva i povezanih čimbenika (poglavito primjetno u Velikoj Britaniji i Finskoj). Interesantno je također i istaknuti nizozemska iskustva gdje središnja vlast djeluje kao facilitator odnosa između lokalne vlasti i zainteresiranih aktera (horizontalna i sektorska suradnja) u vezi urbanih projekata. Primjetna je i međulokalna suradnja u većem broju država članica EU, pri čemu se posebno ističu prednosti dijeljenja resursa i kapaciteta i uspješnije prevladavanje problema koji nadilaze prostor jedne lokalne sredine (ista logika primjenjuje se i na područja metropola i regija).

U Studiji se posebna pažnja pridaje činjenici kako veći broj analiziranih zemalja prihvaćaju i provode različite oblike konzultacija sa zainteresiranim građanima i ostalim akterima u vezi planiranja, razvoja i implementacije urbanih politika, koristeći široku paletu mehanizama i instrumenata komunikacije (forumi, platforme, radne skupine, odbori, i sl.). Istovremeno, isti se mehanizmi koriste i po pitanju međusektorske i unutarsektorske suradnje, odnosno suradnje tijela javnih vlasti sa ostalim zainteresiranim akterima. Time se potvrđuje prethodno naglašena ukorijenjenost koncepta integriranog urbanog upravljanja u europsko političko-upravni kontekst, ali i posebno ističe kako veći dio europskih država prepoznaje i koristi participativan pristup urbanom razvoju. Studija posebno ističe da čak i kod onih država kod kojih se primjećuje manjak sustavne i sveobuhvatne urbane politike, zakonodavni okvir prepoznaje i propisuje obvezatnu uključenost različitih aktera u procese urbanog upravljanja. Razvidno je

kako je tako uočena praksa djelomično uvjetovana i činjenicom kako EU financijski mehanizmi (poput ESI fondova) zahtijevaju implementaciju načela partnerstva, uključivanja aktera i implementaciju integriranog pristupa urbanog upravljanja.

Slijedom navedenoga, Studija prepoznaje korijenite promjene tipologije upravljanja u europskom kontekstu, pri čemu sve više dolazi do izražaja višerazinsko upravljanje gdje država dio upravljačkih funkcija prepušta akterima javne vlasti, privatnog i civilnog sektora na regionalnoj, gradskoj odnosno lokalnoj razini (vertikalna devolucija odnosno horizontalna međusektorska odnosno međulokalna suradnja), te svoju ulogu postupno reducira u ulogu financijera i facilitatora. Drugim riječima, država i navedeni akteri sve više surađuju kao partneri, odnosno, navedeni akteri također razvijaju svoje odnose temeljem načela partnerstva.

Segmenti koji zahtijevaju dodatnu pažnju odnosno predstavljaju trajan izazov za europske zemlje, sukladno Studiji, jesu: problematika funkcionalne povezanosti prostornog pristupa i pristupa koji se temelji na potrebama građana (poglavito u vezi problematike zapostavljenih četvrti); međusektorska struktura unutar i između tijela javnih vlasti; učinkovitija participacija građana, organizacija civilnog društva i drugih aktera u planiranju urbanih politika; učinkovitija uloga javno-privatnih partnerstava u urbanom razvoju; te, stabilna i održiva financijska podrška za urbani razvoj (javno i privatno financiranje).

Zaključno, brojne države članice EU su jasno i nedvosmisleno opredijeljene za integrirani pristup urbanom razvoju, no to nikako ne presumira njegovu potpunu primjenu, dapače čitav niz prepreka predstoji ka uspješnoj implementaciji ovog pristupa. Naime, proces prilagodbe pravnim stečevinama EU i provedba politika koje iz njih proizlaze imale su različite putanje, ponekad uspješne, ponekad manje uspješne, u različitim zemljama članicama. Neovisno o razini spremnosti pojedine zemlje članice na implementaciju integriranog pristupa, valja apostrofirati kako takav pristup nije jednostavan niti jeftin, naprotiv on je vrlo kompleksan i zahtjeva veće troškove, u prvom redu potreban je već broj ljudi na terenu u direktnom kontaktu sa različitim društvenim akterima, potrebna su specifična znanja samih inicijatora primjene pristupa (organizacijske vještine, facilitatorske vještine, stručnost i drugo) sposobnih postojeće institucionalno uređenje usmjeravati na nov i drugačiji način. U tom smislu, *Studija relevantnosti integriranog urbanog razvoja u Europi* (EUKN, 2017) je vrlo značajan dokument i od koristi u svrhu pružanja smjernica što i na koji način se može postići primjenom integriranog pristupa razvoju, no manjkavost Studije osim idealizacije samog pristupa kao i

participacije šireg spektra aktera, osjetna je i u izostanku kritičkog pristupa analizama dobre prakse kojim bi se među ostalim jasnije naznačile i moguće manjkavosti ovakvog pristupa o kojima svakako valja više progovarati.

5. Metodologija istraživanja

U poglavlju o metodologiji istraživanja na početku se navode tema te opća i specifična istraživačka pitanja, potom slijedi prikaz plana istraživanja. U trećem potpoglavlju predstavljena je provedena studija slučaja upravljanja u urbano-okolišnom sektoru Grada Zagreba, u četvrtom polustrukturirani intervjui provedeni s predstavnicima formalnih aktera, u petom fokusne grupe provedene s predstavnicima neformalnih aktera te u šestom pregled relevantnog normativnog okvira. Potom slijedi potpoglavlje o analizi prikupljenih podataka, dok su u posljednjem potpoglavlju pojašnjeni etički aspekti istraživanja.

5.1. Tema i istraživačka pitanja

Šira tema ovog rada je upravljanje urbanim područjima u kontekstu promjena koje su nastupile sredinom 20. stoljeća, s posebnim fokusom na paradigmatski pomak od vladanja prema javnom upravljanju (Peters, 1996; Pierre, 1999; Le Galès, 2002; Brenner, 2004; Heinelt i Kübler, 2005), a što je imalo utjecaj i na lokalnu upravljačku razinu, odnosno na gradove (DiGaetano i Strom, 2003; Jacquier, 2005; Giersig, 2008). Opći cilj istraživanja predstavljenog u radu jest teorijsko i empirijsko razmatranje različitih modela urbanog upravljanja na primjeru urbano-okolišnog sektora Grada Zagreba, pri čemu se posebna pažnja daje mogućnostima i preprekama za integrirano urbano upravljanje, s fokusom na participaciju, koje je u pregledanoj literaturi predstavljeno kao optimalni model upravljanja vezano uz pitanja okoliša.

Opća istraživačka pitanja ovog rada su:

- 1. Koji je model upravljanja dominantan u urbano-okolišnom sektoru Grada Zagreba?
- 2. Postoje li elementi integriranog pristupa upravljanju? te,
- 3. Koje su mogućnosti, a koje barijere integriranom upravljanju na primjeru urbano-okolišnog sektora Grada Zagreba?

Specifična pitanja su:

- 1. Kako predstavnici gradske uprave shvaćaju i primjenjuju integrirano upravljanje s posebnim fokusom na participaciju? te,
- 2. Kako relevantni neformalni akteri poput organizacija civilnog društva, stručnjaka i znanstvenog sektora te privatnog sektora razumiju integrirano upravljanje s posebnim fokusom na participaciju? Kako ocjenjuju njegovu primjenu na primjeru urbano-okolišnog sektora Grada Zagreba?

Polazišta iz literature vezano uz pitanje o tipologiji urbanog upravljanja vezana su uz rad Digaetano-a i Stroma (2003), zaslužnih za razvoj idealtipskih modela urbanog upravljanja koji su oblikovani različitim institucionalnim strukturama. Nadalje, okvir za promišljanje integriranog urbanog upravljanja proizašao je iz teorije o *policy* integraciji (Stead i suradnici, 2004; Peters 2004) protkanom interakcijom i kompleksnosti triju hijerarhijskih razina (integracija, koordinacija i kooperacija). Naposlijetku, istraživačka pitanja o participaciji usmjerena su Arnsteininom (1969) tipologijom razine participacije uređene po modelu ljestvi te mapiranjem aktera u stvaranju urbanih politika iz Bassandove (2001) tipologije pojedinačnih aktera. U tom kontekstu vrlo je važna redistribucija moći jer bez nje participacija omogućava puko zadovoljavanje forme na korist nositelja moći. Redistribucija moći između formalnih i neformalnih aktera razmatrana je kao odnos snaga u kojem jedni ograničavaju djelovanje drugih, a drugi svojim djelovanjem preoblikuju granice i raspodjelu moći (Arnstein, 1969).

5.2. Istraživački proces

Proces izrade doktorskog rada uključivao je sljedeće korake:

1. Prikupljanje relevantne literature u području istraživanja i potom selektiranje u svrhu sužavanja fokusa;
2. Pregled teorijske, empirijske i *policy* literature, detektiranje teorijskih polazišta, istraživačkog problema i istraživačke teme te postavljanje istraživačkih pitanja;
3. Definiranje metodološkog pristupa, priprema i definiranje protokola, kreiranje liste sudionika i uspostava kontakata, usuglašavanje mjesta i vremena održavanja intervjua i fokusnih grupa;

4. Provedba empirijskog istraživanja (analiza dokumenata i provedba intervjua i fokusnih grupa);
5. Analiza prikupljenih podataka;
6. Sinteza postojećih relevantnih teorijskih i empirijskih spoznaja i podataka proizašlih iz istraživanja; te,
7. Razmatranje implikacija provedenog istraživanja.

5.3. Studija slučaja

Značajke kvalitativnog istraživanja su usmjerenost na proučavanje fenomena kao i njihovo interpretiranje temeljem iskustva i značenja koje im pridaju sudionici istraživanja (Denzin i Lincoln, 1994). Ovaj je pristup koristan pri razmatranju slojevitosti kompleksnog fenomena, kao što je integrirano urbano upravljanje i participacija te omogućuje insajdersko razumijevanje, interpretaciju i opis osobnog iskustva ljudi sa fenomenom (Sadovnik, 2006). S obzirom da je i polazište rada pristup upravljanju kojem je u temelju slušanje različitih pozicija, otvaranje prostora za glas raznim akterima kroz kvalitativni pristup logičan je odabir za ovaj rad.

Kvalitativno istraživanje karakterizira dubinska analiza najčešće manjeg broja ili čak jednog slučaja, odnosno jedinice analize. Istraživanje koje čini temelj ovom radu je dizajnirano kao kvalitativna studija slučaja upravljanja u urbano-okolišnom sektoru Grada Zagreba korištenjem načela usporedbe višestrukih izvora podataka (triangulacija), za koje se često ističe kako pridonose „potvrđivanju“ kvalitativnih nalaza istraživanja (Ritchie i Lewis, 2003:43), odnosno većoj vjerojatnosti točnosti nalaza (Yin, 2007). Isto tako uslijed kombiniranja različitih istraživačkih metoda, triangulacija omogućava dubinsko razumijevanje proučavanog fenomena što je cilj ovog istraživanja. Rothbauer (2008:892) ističe kako primjena višestrukih izvora podataka umanjuje mogućnost pristranosti istraživača te mu omogućuju identifikaciju, proučavanje i razumijevanje različitih dimenzija jedinice analize, što pridonosi jačanju nalaza istraživanja. Posebna pozornost u ovom istraživanju dana je uspoređivanju, suprotstavljanju i integriranju podataka (Denscombe, 2007) prikupljenih kroz intervjue, fokusne grupe i analizu dokumenata.

Sukladno trima uvjetima koje je postavio Yin (Tablica 8, ispod), u ovom istraživanju istraživačka pitanja smještena su u tip *kako?* te su postavljena o suvremenom događaju nad kojima autorica nema kontrolu.

Strategija	Oblik istraživačkog pitanja	Zahtjev za kontrolom oblika ponašanja	Fokusiranost na suvremene događaje
Studija slučaja	Kako? Zašto?	Ne	Da

Tablica 8: aspekti istraživačke strategije studije slučaja (Izvor: Yin, 2017:16 prema Cosmos).

Studija slučaja se u provedenom istraživanju koristila kao glavna istraživačka strategija. Odabrana je jer, kako navode Ritchie i Lewis (2003:52) može ponuditi dubinsko i kontekstualizirano razumijevanje određenog fenomena. Creswell (2007), koji je jedan od značajnih autora koji je pridonio postavljanju temelja metodologije studije slučaja, ističe kako je riječ o strategiji istraživanja koja u svom fokusu ima jedan slučaj ili pak nekoliko njih istodobno koji se istražuju koristeći vrlo detaljne podatke kako bi se prikupila građa o istraživanom slučaju. U tom smislu, studija slučaja korisna je za dublje proučavanje shvaćanja urbanog upravljanja i participacije od strane određenih formalnih i neformalnih aktera.

Kroz nekoliko desetljeća primjene studije slučaja proizašlo je i njeno različito poimanje i definiranje (Stake, 1995; Merriam, 1998; Flyvbjerg, 2004; Yin, 2007; Thomas, 2011). Primjerice, Yin (2007:24) definira studiju slučaja kao „empirijsko istraživanje koje proučava fenomen unutar njegova stvarnog životnog konteksta, posebno kada granice između fenomena i konteksta nisu očite“, odnosno primjena studije slučaja je smislena onda kada se namjerno želi obuhvatiti kontekstualne uvjete relevantne za fenomen koji se istražuje. Stake (1995:xi) pak navodi kako je riječ o „studiji posebnosti i složenosti pojedinog slučaja, čime se razumijeva njezino djelovanje unutar relevantnih okolnosti“. Merriam (1998:xiii) promišlja studiju slučaja kao fenomen koji se pojavljuje u ograničenom kontekstu te ističe kako je u pitanju „intenzivan, holistički opis i analiza ograničenih pojava poput programa, institucija, osoba, procesa ili društvenih jedinica“. Yazan (2015) analizirajući troje relevantnih autora o studiji slučaja, Yin-a, Stake-a i Merriam, u svom radu navodi kako Stake-ova studija slučaja primjerenija za

proučavanje programa i ljudi, a manje korisna za proučavanje događaja i proces, dok definiciju koju je ponudila Merriam smatra širom od Yinove i Stake-ove jer pruža fleksibilnost u primjeni studije slučaja pri istraživanju šireg niza slučajeva.

Thomas (2011:511) naglašava da je tzv. „metodološki limb“ rezultat brojnih pokušaja utvrđivanja epistemološkog statusa studije slučaja, njezine moći generalizacije te različitih aspekata strukture same studije. Yin (2007:20) navodi tri tradicionalne predrasude prema strategiji studije slučaja: njena nedostatna strogost, slab temelj za znanstveno uopćavanje te njena dugotrajnost i potencijalna proizvodnja glomaznih i nerazumljivih dokumenta. Razmimoilaženja autora vidljiva su u različitim terminima kojima se studija slučaja opisuje, pa je tako neki autori svrstavaju u metodologiju, neki u metodu, istraživački pristup, zatim dizajn ili pak strategiju istraživanja (Miočić, 2018). Međutim, Jožanc (2015) ističe kako teza o „neznanstvenom“ i „ateorijskom“ karakteru studije slučaja gubi na snazi. Neovisno o definicijskim prijeporima (Yin, 2007:5) njena primjena ni na koji način nije smanjena, naprotiv prisutan je kontinuitet široke zastupljenosti u društvenim istraživanjima.

Yin (2007) postavlja četiri tipa dizajna studije slučaja: holistički dizajn s jednim slučajem; kompozitni dizajn s jednim slučajem; holistički dizajn s više slučajeva i kompozitni dizajn s više slučajeva. Logika dizajna s jednim slučajem ima dvije inačice: one koje se koriste holističkim dizajnom i one koje se koriste kompozitnim jedinicama analize, odnosno uključivanje podjedinica analize čime se razvija kompleksniji ili kompozitni dizajn (Yin, 2007:60). U kontekstu druge inačice Yin navodi primjer kako se studija slučaja može odnositi na jednu organizaciju pri čemu analiza može obuhvatiti rezultate o službama te organizacije te osoblju zaposlenom u toj organizaciji. Nasuprot tomu ako bi se razmatrala globalna priroda organizacije tada bi se koristio holistički dizajn. Pritom Yin ukazuje na moguću zamku kompozitnog dizajna ukoliko su podaci fokusirani na pojedinačnim zaposlenicima jer će studija onda postati studija zaposlenika, a ne organizacije.

Oslanjajući se na tipologiju koju je razvio Yin (2007) u predmetnom istraživanju proveden je kompozitni dizajn s jednim slučajem (Yin, 2007:57) gdje jedan slučaj obuhvaća više od jedne jedinice analize, odnosno, unutar jednog slučaja (upravljanje urbano-okolišnim sektorom Grada Zagreba) pozornost je usmjerena na pod-jedinice sa fokusom na:

- Gradski ured za gospodarstvo, energetiku i zaštitu okoliša;
- Gradski ured za strategijsko planiranje i razvoj grada;

    - Sektor za strateško planiranje regionalnog razvoja;
    - Sektor za strategijske informacije i istraživanja;
- Gradski ured za mjesnu samoupravu;
- Razvojnu agenciju Zagreb;
- Podružnice i trgovačka društva Zagrebačkog holdinga;
    - Zrinjevac;
    - Čistoća;
    - ZGOS; te,
    - Predstavnike neformalnih aktera.

Podjedinice analize (u ovom kontekstu različita upravljačka tijela unutra urbano-okolišnog sektora te izvaninstitucionalni akteri, odnosno neformalni akteri) pružaju značajne dodatne mogućnosti za iscrpnu analizu unaprjeđujući uvide u pojedinačan slučaj, no iako je usmjerenost na podjedinice ne zanemaruje se holistički aspekt (Yin, 2007:58-60).

Glavne istraživane teme u studiji slučaja urbano-okolišnog sektora Grada Zagreba uključuju tip upravljanja urbanim razvojem, elemente integriranog upravljanja te razinu participacije različitih aktera. Oslanjajući se na teorijske smjernice definirane kroz tipologiju aktera koju je razvio Bassand (2001) u istraživanje su uključena četiri tipa aktera: ekonomski akteri, stručni akteri, politički akteri te civilni akteri. Akteri su odabrani namjerno temeljem prethodnih informacija kako najviše mogu pridonijeti razumijevanju istraživanog fenomena (Stake, 1995). Vrijednost studije slučaja (Denscombe, 2007) prepoznata je u tome što nudi postizanje krajnjeg cilja istraživanja, razumijevanje mogućnosti i prepreka za integrirano urbano upravljanje u urbano-okolišnom sektoru na primjeru Grada Zagreba, no osim tog rezultata omogućuje objašnjenje *zašto* određene mogućnosti i prepreke postoje ili još detaljnije, zašto pobrojani akteri iz Bassandove tipologije surađuju ili ne surađuju u kreiranju urbanih razvojnih politika.

Studija je prostorno ograničena na Grad Zagreb koji je odabran zbog nekoliko razloga. Grad Zagreb je urbano središte čija kompleksnost nudi obuhvatniji uvid u problematiku istraživanja. Hrvatska metropola predstavlja pokretača društvenog, ekonomskog, kulturnog i političkog

razvoja, koja je istovremeno, zbog napučenosti, izložena ekološkim pritiscima na koje je obvezan iznalaziti adekvatna rješenja. Grad Zagreb je značajno sjedište brojnih udruga koje se bave okolišnim pitanjima, kao i znanstveno središte koje okuplja brojne znanstvenike i stručnjake u području urbanog razvoja. Financijska snaga gradskog proračuna otvara prostor za razvojne projekte koji ujedno mogu crpiti financijsku podršku kroz ESI fondove koji kako je ranije navedeno pridonose primjeni integriranog pristupa. Grad je i sjedište relevantnih institucija koje zbog svoje upravljačke strukture mogu ponuditi odgovore na postavljena istraživačka pitanja.

Fokus na urbano-okolišni sektor proizlazi iz važnosti koju ta tema zauzima u suvremenom svijetu. Na supranacionalnoj razini to je prepoznato već sa Ugovorom iz Amsterdama (1997) kada je uvedena obveza prema kojoj zaštita okoliša mora biti inkorporirana u svim sektorskim politikama EU-a s ciljem promicanja održivog razvoja što je od izuzetne važnosti s obzirom na utjecaj procesa europeizacije koji je zahtijevao brojne prilagodbe javne uprave i jačanja doktrine dobrog upravljanja (Petak, 2012; Koprić i suradnici, 2012; Koprić, 2018; Musa i Dobrić Jambrović, 2018). Grad Zagreb jedan je od prvih potpisnika *Sporazuma gradonačelnika Europskih gradov*a (Covenant of Mayors) iz 2008. godine, a glavni ciljevi izrade i provedbe Akcijskog plana energetski održivog razvitka Grada Zagreba su: smanjiti emisije CO_2 u svim sektorima provedbom mjera energetske učinkovitosti, korištenjem obnovljivih izvora energije i ekološko prihvatljivih goriva, racionalnim upravljanjem potrošnjom, kontinuiranom edukacijom; u što većoj mjeri pridonijeti sigurnosti i diversifikaciji energetske opskrbe grada; smanjiti energetsku potrošnju u sektorima zgradarstva, prometa i javne rasvjete; te, omogućiti pretvorbu urbanih četvrti u ekološki održiva područja.

Urbano-okolišni sektoru odabran je i zbog svoje kompleksnosti, naime, preuzimanje pravne stečevine iz područja zaštite okoliša za RH je bilo jedno od najopsežnijih i najtežih poglavlja pregovora o pristupanju EU-u što je rezultiralo podizanjem standarda i uvođenjem suvremene infrastrukture u urbano-okolišnom sektoru, no s druge strane, prema nekim autorima, nije izdvojeno dovoljno sredstava za izgradnju javne infrastrukture poput izgradnje sustava gospodarenja otpadnim vodama i izgradnje sustava gospodarenja otpadom (Tišma i suradnici, 2012). Posljednje navedeno potaklo je brojne stručnjake i organizacije civilnog društva na reakcije zbog neostvarivanja svih zadanih prioritetnih ciljeva. Reakcije su se očitovale kroz javne rasprave, edukacije, tribine, prosvjede i druge metode participacije. Također, neformalni akteri sudjelovali su u brojnim projektima usmjerenim na unapređenje zaštite okoliša

sufinanciranim iz fondova EU kroz koje su surađivali sa lokalnim vlastima. Takav vibrantan međuodnos formalnih i neformalnih aktera također je važan atribut za ovu studiju slučaja. Zaključno, kompleksnost upravljačke strukture karakteristične metropolama u kojoj koegzistiraju različiti akteri različitih kapaciteta predstavlja izazov upravo za odabranu temu istraživanja.

Provedeno istraživanje obuhvaća vremenski okvir 2016./2017. godine te model upravljanja na snazi u razdoblju 2016./2017. godine, riječ je o tzv. „*snapshot"* studiji u kojoj se slučaj promatra u određenom vremenskom razdoblju (Thomas, 2011).Važno je istaknuti kako se rezultati istraživanja isključivo odnose na obuhvat spomenute jedinice analize. Shodno navedenome, analiza urbano-okolišnog sektora nikako ne presumira stanje u ostalim sektorima, odnosno detektiran model upravljanja nije nužno istovjetan modelu upravljanja ostalim sektorima ili cjelokupnom upravljačkom strukturom. No, rezultati istraživanja svakako ukazuju na određene manjkavosti sustava odlučivanja odnosno određene prednosti, a što može poslužiti kao set preporuka za poboljšanje analiziranog sektora što se posebno elaborira u zaključnom poglavlju. Posljednje, autorica je promišljeno odabrala studiju slučaja vodeći računa o svrsi i cilju istraživanja s obzirom na potrebno vrijeme za provedbu istraživanja kao i resurse što i sam Yin (2007) ističe kao važan faktor prilikom odluke o broju slučajeva pogotovo kad istraživač prvi puta primjenjuje ovu strategiju kao što je i ovdje slučaj.

5.4. Intervjui

U cilju dubinskog razumijevanja teme istraživanja kombinirale su se različite istraživačke metode, s ciljem proučavanja i razumijevanja različitih dimenzija jedinice analize kako bi se omogućilo dubinsko razumijevanje teme istraživanja. Intervjui su korišteni sa političkim akterima (formalni akteri) kako bi se obuhvatila njihova stajališta i shvaćanja integriranog upravljanja s posebnim fokusom na participaciju. Prema Yinu (2007), intervjui su temeljni izvor podataka za studiju slučaja u kojima dobro informirani sudionici mogu pružiti dragocjene uvide u situaciju te koji pružaju mogućnost postavljati pitanja ključnim sudionicima o istraživačkoj temi i njihovu mišljenju o događajima. Najčešće korištena metoda u kvalitativnom istraživanju, intervjui, između ostaloga odabrana je zbog svoje ključne značajke – mogućnost koncentrirane usmjerenosti na iskustva pojedinaca i njihovo razumijevanje fenomena (Ritchie i Lewis, 2003). U ovom istraživanju odabran je polustrukturirani intervju za prikupljanje uvida

od formalnih aktera. S jedne strane taj format kroz fiksni set pitanja raznim sugovornicima omogućuje usporedbu odgovora, a s druge strane nudi svojevrsnu fleksibilnost jer uključuje i različita potpitanja i elaboracije koje nisu predviđene u strukturiranom intervjuu. Polustrukturirani intervju je odabran zbog mogućnosti slobode modificiranja pitanja što je posebno važno kod sudionika koji s različitih pozicija, primjerice, pročelnika ili operativaca, imaju drugačiji uvid u područje upravljanja Gradom Zagrebom.

Struktura protokola postavljena je temeljem smjernica izrade od Baškarada (2014) i sastojala se od kratkog uvoda uključujući svrhu istraživanja i etičke aspekte te od pitanja koja su bila formirana od općenitih prema specifičnim. Prilikom sastavljanja pitanja vodilo se računa da pitanja nisu sugestivna, dvosmislena, da se njima ne pretpostavljaju stavovi i razmišljanja sudionika, te da imaju logičan redoslijed grupiran u blokove s obzirom na teme koje se željelo pokriti. Nadalje, postavljana su otvorena pitanja kako bi sudionik mogao pružiti odgovor oblikovan vlastitim riječima u obujmu i sadržaju koji sam procijeni potrebnim; pritom je otvoren prostor za brojna potpitanja u svrhu dodatnog pojašnjenja i produbljenja odgovora. Proces sastavljanja pitanja bio je kompleksan i zahtjevan s obzirom da se unutar teme istraživanja nastojalo obuhvatiti i interese i područja djelovanja sudionika istraživanja koji se međusobno razlikuju po brojnim karakteristikama (primjerice djelokrug i vrsta posla koja utječe na intenzitet komunikacije i suradnje na *intra* i *inter* razini).

Polustrukturirani intervju pretpostavlja prethodno raspisan protokol, odnosno pitanja koja se mogu postavljati napisanim redoslijedom ili pak istraživač prilagođava redoslijed pitanja sudioniku istraživanja s mogućnošću preskakanja pitanja u cilju ostvarivanja fluidnosti intervjua (Ayres, 2008:810). Pri pripremi intervjua sudionici su unaprijed kontaktirani kako bi bili spremni odvojiti dostatnu količinu vremena koje takav intervju zahtjeva. Osim vremenskog okvira, također se pažnja posvetila odabiru prostora, pri čemu se posebno vodilo računa o izolaciji od buke i ostalih potencijalnih faktora smetnje.

Kako bi se osigurala zastupljenost različitih stajališta odabrani uzorak sugovornika od osam osoba obuhvatio je sudionike iz upravljačke strukture Grada Zagreba. Provedeno je osam ekspertnih intervjua sa voditeljima/predstavnicima Gradskog ureda za gospodarstvo, energetiku

i zaštitu okoliša,[50] Gradskog ureda za strategijsko planiranje i razvoj grada,[51] Gradskog ureda za mjesnu samoupravu,[52] Razvojne agencije Zagreb,[53] predstavnicima podružnica i trgovačkih društava Zagrebačkog Holdinga[54] (Zrinjevac,[55] Čistoća,[56] ZGOS[57]).

Autorica se prethodno informirala o radu (djelokrug ovlasti, provedeni razvojni projekti i oni u tijeku, upravljačka horizontalna i vertikalna struktura) svakog gradskog tijela čiji su predstavnici sudjelovali u istraživanju. Prosjek trajanja svakog od ekspertnog intervjua bio je u okviru sat vremena. Intervjui su se provodili uz audio snimanje, uz prethodnu suglasnost sudionika, te su se dobivene snimke potom transkribirale kako bi se dobiveni transkripti analizirali. Jedan sudionik nije pristao na audio snimanje stoga je uz suglasnost sudionika prilikom intervjua prisustvovala kolegica (autoričina suradnica) koja je bila u ulozi zapisničara, dok je sve ostale intervjue autorica samostalno vodila. Audio snimanje odabrano je zbog pružanja točnosti podataka za kasniju obradu, ali i zbog izbjegavanja pisanja bilješki kojima se

[50] Gradski ured za gospodarstvo, energetiku i zaštitu okoliša (čl. 12. Odluke o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela) zadužen je za poslove: gospodarstva i obrtništva; investicija; turizma; ugostiteljstva; trgovine; u vezi šteta od elementarnih nepogoda; energetiku (energetski razvoj, toplinska energija, energetska učinkovitost, obnovljivi izvori energije); zaštitu okoliša (zrak, voda i vodno gospodarstvo, održivo gospodarenje otpadom, zaštita od buke, zaštita od svjetlosnog onečišćenja) i sl. Unutar Gradskog ureda za gospodarstvo, energetiku i zaštitu okoliša također djeluje nekoliko sektora i unutarnjih ustrojbenih jedinica od interesa za istraživanje, koji se obrađuju u nastavku teksta.

[51] Gradski ured za strategijsko planiranje i razvoj Grada (čl. 9. Odluke o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela) nadležan je za: poslove koordinacije i poticanja regionalnog razvoja Grada Zagreba (pri čemu se naglasak postavlja na Razvojnu strategiju Grada Zagreba te koordinaciju izrade akcijskih planova, praćenja i poticanja provedbe navedene Strategije); poslove koordinacije izrade i provedbe Strategije razvoja Urbane aglomeracije Zagreb; sudjelovanje u pripremi i provedbi razvojnih projekata Grada Zagreba; utvrđivanje strategijskog interesa Grada Zagreba u vezi strateških i drugih razvojnih projekata; predlaganje partnerskih projekata s regijama i ostalim relevantnim subjektima; suradnja sa znanstvenim institucijama u vezi koncepcije razvoja Grada Zagreba; poslovi izrade i donošenja prostornih planova; i sl. Unutar Gradskog ureda za strategijsko planiranje i razvoj Grada djeluje više unutarnjih ustrojbenih jedinica zaduženih za specifične djelatnosti.

[52] Gradski ured za mjesnu samoupravu (čl. 22. Odluke o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela) zadužen je za poslove: prikupljanja i obrade prijedloga o potrebama i interesima građana; komunikaciju s građanima; informiranje građana; sazivanja i održavanje sjednica vijeća gradskih četvrti i vijeća mjesnih odbora (uključujući i njihova radna tijela); izrada nacrta akata, izvješća i zapisnika vijeća gradskih četvrti i vijeća mjesnih odbora; ispomoć vijećima gradskih četvrti i vijećima mjesnih odbora te njihovim radnim tijelima (stručna, administrativna, tehnička pomoć, čuvanje dokumentacije, vođenje evidencije u vezi poslovanja).

[53] Razvojna agencija Zagreb pokriva aktivnosti povezane s koordinacijom i poticanjem regionalnog razvoja, pripremom i provedbom projekata te privlačenjem potencijalnih ulagača. Potrebno je napomenuti kako je nakon provedenog intervjua ovo tijelo izmijenilo naziv, odnosno Razvojna agencija Zagreb TPZ d.o.o. je 2018. godine postala Zagrebački inovacijski centar d.o.o.

[54] Zagrebački holding pruža usluge koje su grupirane u poslovna područja komunalnih, energetskih i tržišnih djelatnosti.

[55] Zrinjevac projektira, uređuje i održava javne i ostale zelene površine, dječja igrališta sportske i rekreacijske objekte.

[56] Osnovna djelatnost Čistoće je briga o čistoći javnih prometnih površina i gospodarenje otpadom.

[57] Odlagalište Jakuševec-Prudinec je odlagalište komunalnog i neopasnog otpada Grada Zagreba i njegove okolice.

potencijalno umanjuje kvaliteta kontakta sa sudionikom prilikom razgovora (Morgan i Guevara, 2008:40).

Potrebno je napomenuti kako je proces provedbe ekspertnog intervjua bio ispunjen određenim preprekama, u prvom redu riječ je o težoj dostupnosti sudionika. Naime, na prve poslane upite putem e-maila nije bilo reakcija od većine sudionika istraživanja. Tek u drugom krugu upućivanja upita i zamolbe za sudjelovanjem u istraživanju poslano od strane predstavnika institucije u kojoj je autorica zaposlena započeli su pristizati odgovori što je pridonijelo smanjenju neizvjesnosti s obzirom da je bio veliki vremenski razmak od mjesec dana iščekivanja odgovora. Nakon uspostave direktne komunikacije putem e-maila ili telefona uslijedilo je još nekoliko tjedana do realizacije samih intervjua. Naznačeni razlog tomu bio je nedostatak slobodnog vremena sudionika intervjua. Potpuni izostanak reakcije odnosno odgovora na poziv za sudjelovanje u istraživanju uslijedio je od Odjela koji u svom djelokrugu ima naznačenu komunikaciju s građanima i njihovo informiranje.

Dinamika intervjua je bila vrlo različita, a definirali su je razina interesa i zanimanja za samu temu istraživanja, šturost u odgovorima ili pak iscrpna i sadržajna elaboracija svakog postavljenog pitanja, omeđenost vremenom (iako je jasno unaprijed naznačeno trajanje intervjua), nerazumijevanje i nepoznavanje kao i neprepoznavanje važnosti teme istraživanja, prisustvo određene nelagode, nevoljkosti i straha iznošenja informacija. Prilikom jednog intervjua sudionik istraživanja je iskazao nezadovoljstvo i neshvaćanje potrebe za postavljenim pitanjima pa je autorica prilagodila protokol fokusirajući se na pitanja koja targetiraju teme iz djelokruga sugovornika kako bi se spriječio daljnji porast nesigurnosti i nervoze ispitanika (Denscombe, 2007). S obzirom na kontekst u kojem se istraživanje provodilo, odabir polustrukturiranog intervjua pokazao se kao ispravan odabir jer je upravo fleksibilnost kao njegova osnovna karakteristika omogućila adaptaciju sugovornicima.

5.5. Fokusne grupe

Provođenjem fokusnih grupa pokušalo se utvrditi kako relevantni neformalni akteri poput organizacija civilnog društva, stručnjaka i znanstvenog sektora te privatnog sektora razumiju model upravljanja u urbano-okolišnom sektoru Grada Zagreba te koja je njihova uloga u tom procesu.

Poput individualnih intervjua, fokusne grupe mogu se modelirati prema potrebama istraživanja. Definirajući element fokusne grupe jest rasprava sudionika pri čemu cilj nije ostvariti konsenzus ili donijeti odluku, već je glavna usmjerenost na razgovor o istraživačkoj temi (Morgan, 2008:352). Sudionici fokusne grupe imaju mogućnost čuti druga razmišljanja, ponekad u suprotnosti sa svojim, što ih može potaknuti na razmišljanja, ali i produbiti uvid u raspravljenu temu (Ritchie i Lewis, 2003) što je svakako bio slučaj u obje provedene fokusne grupe. Nadalje, fokusne grupe su strukturirane tako da sudionici imaju zajednički nazivnik, a to je njihova međusobna povezanost u odnosu prema temi istraživanja, a s druge strane razlikuje ih pozicija (civilni, privatni i znanstveni sektor) iz koje se svatko od njih temom bavi (Ritchie i Lewis, 2003).

Autorica je prilikom sastavljanja fokusnih grupa vodila računa da se svaki sudionik osjeća ugodno u prisustvu drugih sudionika te da postoji interes kod sudionika da govore i raspravljaju o temi istraživanja neovisno o njihovim međusobnim razlikama i sličnostima u razmišljanju ili iskustvu. *Policy* istraživanja često se oslanjaju upravo na ekspertne intervjue, no kako Yanow (2006) ističe, iz perspektive kritičke teorije i drugi akteri mogu imati značajnu ulogu u oblikovanju javnih politika, a ovim istraživanjem se upravo i želi analizirati utječu li i kako neformalni akteri na kreiranje urbanih politika.

Kriterij odabira sudionika temeljen je na neprobabilističkom uzorku u skladu s prethodnim informiranjem o djelokrugu sudionika, u prvom redu riječ je o stručnjacima koji raspolažu znanjima o temi istraživanja, pri čemu se vodilo računa o izbjegavanju pristranosti (Saumure i Given, 2008:562). Nadalje, riječ je o stručnjacima koji imaju karakteristike relevantne za istraživanje, odnosno posjeduju znanje, informacije i iskustvo vezano uz istraživačku temu te dijele zajedničko iskustvo, a to je suradnja ili pokušaj suradnje sa gradskom vlasti. Iako odabir heterogenih fokusnih grupa ima čitav niz prednosti, poput direktnog suprotstavljenog gledišta različitih aktera i mogućnost dijaloga, istovremeno takav pristup zbog odnosa moći može prouzročiti sustezanje pa čak i odbijanje sudjelovanja (Denscombe, 2007). Stoga, u kontekstu diobe na formalne i neformalne aktere, fokusne grupe bile su homogene, sastavljene isključivo od neformalnih aktera, kako bi se izbjegle moguće prijetnje hijerarhijskog odnosa koji se može negativno odraziti na grupu. No potencijalna manjkavost takve grupe, poput mogućih ujednačenih stajališta, izbjegnuta je s obzirom da se nastojalo okupiti po jedan predstavnik pojedine organizacije civilnog društva, privatnog sektora ili znanstvenika/eksperta iz različitih disciplina kako bi im bilo omogućeno nesputano diskutirati jedni pred drugima.

Kako bi se osigurala zastupljenost različitih stajališta odabrani uzorak sugovornika, neformalnih aktera, od dvanaest osoba formiranih u dvije fokusne grupe obuhvatio je sudionike iz:

a) Gospodarstva – u fokusnoj grupi sudjelovali su poduzetnici s područja Grada Zagreba koji djeluju u području energetske učinkovitosti, eko-inovacija i zelenog poslovanja (dvoje);

b) Civilnog društva – u fokusnoj grupi sudjelovali su predstavnici civilnog društva koji se direktno ili indirektno u svojem radu bave zaštitom okoliša (šestero); te,

c) Znanstvenog sektora – u fokusnoj grupi sudjelovali su članovi znanstvenog sektora i eksperti u području predmetnog istraživanja (agronomi, ekolozi, ekonomisti, urbanisti) (četvero).

Veličina obje fokusne grupe pokazala se optimalnom jer je bila omogućena ravnomjerna uključenost svih sudionika istraživanja, zadržan je fokus tokom cijelog trajanja obje fokusne grupe, omogućeno je kvalitetno snimanje pa tako i transkripcija bez većih nerazumijevanja u trenucima kada je više sudionika govorilo istovremeno (Denscombe, 2007). Obje fokusne grupe, neformalnih, odnosno horizontalnih aktera (Petak i Petek, 2014), trajale su 2 -2,5 sata. Rasprave u fokusnim grupama baš kao i intervjui provodile su se uz audio snimanje, uz prethodnu suglasnost sudionika, te su se dobivene snimke potom transkribirale kako bi se dobiveni transkripti analizirali. U fokusnim grupama audio snimanje je predstavljalo veliku pomoć u kasnijoj obradi podataka s obzirom na broj sudionika i količinu prikupljenog sadržaja kojeg bi bilo teško sakupiti u bilješkama. Jedna fokusna grupa bila je sastavljena od šest sudionika, druga grupa od četiri, a dvoje sudionika nisu bili u mogućnosti sudjelovati u dogovorenim terminima fokusnih grupa stoga je sa svakim od njih dogovoren zaseban susret u kojem se provodio prilagođeni protokol fokusnih grupa.

Moderiranju fokusnih grupa prethodila je iscrpna priprema oko strukturiranja i načina vođenja grupnog razgovora te informiranja o potencijalima izazovima i neizvjesnostima koje takav način prikupljanja podataka nosi. Što se tiče strukture protokola, on je poput onog za intervjue bio koncipiran u tri tematska bloka, logika i pristup sastavljanja pitanja bio je također isti, jedino je sadržaj pitanja bio drugačije usmjeren. Nadalje, vodilo se računa o samom mjestu održavanja fokusne grupe kako bi se osigurala potrebna atmosfera za nesmetan i opušten

razgovor. Također, vodilo se računa o vremenu održavanja fokusnih grupa nastojeći zadovoljiti potrebe svih sudionika s obzirom na njihove radne obaveze. Za razliku od intervjua, fokusne grupe je bilo jednostavnije i brže organizirati i velika većina kontaktiranih je reagirala pozitivno i brzo na poziv na sudjelovanje u istraživanju. Jedino nisu pristigli odgovori na tri ponovljena upita odaslana trima predstavnicima privatnog sektora.

Autorica je vodila računa o poticanju rasprave među sudionicima, ponovila je pitanje u cilju zadržavanja fokusa, također navodila je primjere i tražila sudionike istraživanja da sami navedu primjere u koristi detaljnije elaboracije svojih odgovora (Denscombe, 2007). Vođenje rasprave bilo je usmjereno na uključivanje različitih aktera na podjednak način, vodilo se računa o samoj dinamici unutra grupe. Prva fokusna grupa imala je određenih distrakcija u nekoliko navrata u vidu odstupanja od same teme istraživanja, no vraćanje u fokus rasprave bio je relativno jednostavan i neometan. Druga fokusna grupa imala je izraženiju usmjerenost na temu istraživanja. Sudionici obje fokusne grupe iskazali su veliki interes i zanimanje za temu istraživanja što se i osjetilo tokom rada u grupi te je interakcija u obje fokusne grupe bila kvalitetna uz uzajamno poštovanje sugovornika. Međusobna razmjena ponekad i suprotstavljenih stavova, iskustava i razmišljanja sudionika fokusnih grupa autorici je omogućilo ne samo uvid u njihova promišljanja o temi istraživanja, već i uvid u *zašto* imaju određena mišljenja (Denscombe, 2007). Većina sudionika obje fokusne grupe imaju prethodna iskustva sudjelovanja u znanstvenim istraživanjima ovog tipa.

5.6. Pregled relevantnog normativnog okvira

Dubinskom razumijevanju teme istraživanja pridonijelo je kombiniranje intervjua i fokusnih grupa sa analizom dokumenta. U primjeni višestrukih izvora podataka analiza dokumenata poslužila je kao normativno uporište u iznalaženju odgovora na istraživačka pitanja. Analiza normativnog okvira uključivala je slijedeće dokumente koji su svi javno dostupni:

a) Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske
b) Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi
c) Zakon o Gradu Zagrebu
d) Statut Grada Zagreba
e) Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske

f) Strategija razvoja Grada Zagreba

g) Strategija razvoja Urbane aglomeracije Zagreb

Pobrojanih sedam dokumenata odabrano je za analizu s obzirom da je riječ o temeljnim pravnim aktima i planskim dokumentima kojima se uređuju načela upravljanja te djelokrug, ovlasti i ustrojstvo Grada Zagreba što je od ključne važnosti za pružanje odgovora na istraživačka pitanja.

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN, 2018) temeljni je pravni akt kojim se uređuju ciljevi i načela upravljanja regionalnim razvojem RH. ZRR, u kontekstu istraživanja, pod planskim dokumentima politike regionalnog razvoja (koji se donose na sedmogodišnje razdoblje) u sklopu strateškog planiranja regionalnog razvoja RH (čl. 11.) obuhvaća Strategiju regionalnog razvoja Republike Hrvatske (NN, 2017), Razvojnu strategiju Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine te Strategiju razvoja urbanog područja.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, 2017) je pravni akt kojim se uređuju jedinice lokalne samouprave i jedinice područne (regionalne) samouprave, njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima i radom.

Zakon o Gradu Zagrebu (NN, 2014) temeljni je pravni akt kojim se uređuje djelokrug i ovlasti, ustrojstvo te druga relevantna pitanja u vezi Grada Zagreba, dok se za sva ostala pitanja koja nisu uređena kroz Zakon o Gradu Zagrebu primjenjuju opće odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Temeljem Zakona o Gradu Zagrebu i Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Statut Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, 2018) detaljno uređuje sva relevantna pitanja predviđena prethodno navedenim aktima.

Zakon o regionalnom razvoju određuje (čl. 12.) kako Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske utvrđuje ciljeve i prioritete regionalnog razvoja RH, pri čemu se, između ostaloga, naglasak stavlja na metode postizanja utvrđenih ciljeva te međuodnose glavnih aktera u postizanju utvrđenih ciljeva. Vlada Republike Hrvatske u lipnju 2017. godine donijela je Strategiju regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine. Strategija jasno razlučuje tri osnovna cilja: povećanje kvalitete života građana poticanjem održivog teritorijalnog razvoja; povećanje konkurentnosti regionalnog gospodarstva i zaposlenosti te sustavno upravljanje regionalnim razvojem. Također je bitno za uočiti kako je

jedan od osnovnih ciljeva Strategije usmjeren na uređenje i poboljšanje procesa planiranja, provedbe, praćenja i vrednovanja razvojnih politika, čime se naglasak stavlja na proces upravljanja i provedbe razvojnim politikama i projektima.

Razvojna strategija Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine (Gradski ured za strategijsko planiranje i razvoj grada, 2017) predstavlja temeljni strateški dokument politike regionalnog razvoja (ciljevi i prioriteti) Grada Zagreba i temeljni okvir za sve projektne inicijative i prijedloge za razvoj na području Grada Zagreba. U izradi Razvojne strategije Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine sudjelovali su čelnici svih gradskih upravnih tijela (međuresorna koordinacija u pripremi i izradi Strategije), ostali relevantni dionici (znanstveni, civilni, javni i poslovni sektor) te Partnersko vijeće. Prilikom izrade Razvojne strategije Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine organizirane su tematske radionice i sastanci u sedam različitih područja (prostor, upravljanje razvojem, infrastruktura, društvo, gospodarstvo, okoliš te identitet) na kojima su sudjelovali zainteresirani dionici (tijela državne uprave, ostala tijela javnih vlasti, trgovačka društva, javne ustanove i drugi). Razvojne strategije Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine predviđa šest strateških ciljeva koji se ostvaruju kroz 21 razvojni prioritet i 89 mjera, pri čemu je 15 projekata imenovano strateškim projektima. Strateški ciljevi odnose se na: razvijanje konkurentnog gospodarstva; razvoj ljudskih potencijala; zaštitu okoliša i gospodarenje resursima i energijom; unapređenje prostornih kvaliteta i funkcija; unapređenje kvalitete življenja te unapređenje sustava upravljanja razvojem.

U svrhu postizanja ciljeva politike regionalnog razvoja Zakon o regionalnom razvoju (čl. 14.) predviđa ustanovljenje urbanih područja kako bi se naglasila urbana dimenzija razvojne politike. Strategija razvoja urbanog područja predstavlja (čl. 15. Zakona o regionalnom razvoju) temeljni strateški dokument kojim se utvrđuju prioriteti i ciljevi razvoja za određeno urbano područje. Bitno je za naglasiti kako je riječ o zasebnim teritorijalnim razvojnim programima odnosno politikama koji egzistiraju neovisno o stupnju razvijenosti određenog područja, a koje zbog svojih posebnosti (potpomognuto područje, granično područje i sl.) može biti predmet zasebnog razvojnog modela (a što nije predmet ovog istraživanja). Pritom se za potrebe najvećih gradova (Zagreb, Split, Rijeka i Osijek) predviđa i mogućnost osnivanja urbanih aglomeracija kao zasebnih funkcionalnih cjelina (administrativne granice uključenih jedinica lokalne samouprave), dok se za veće (više od 35.000 stanovnika) i manje gradove (više od 10.000 stanovnika, sjedišta županija) predviđa mogućnost osnivanja većih i manjih urbanih područja. U slučaju Grada Zagreba, Zakon o regionalnom razvoju ustanovljuje Urbanu

aglomeraciju Zagreb, pri čemu je Grad Zagreb imenovan kao nositelj izrade strategije (uz prethodno mišljenje partnerskog vijeća za urbano područje, čl. 15. Zakona o regionalnom razvoju). U skladu s navedenim, 2017. godine donesena je Strategija razvoja Urbane aglomeracije Zagreb za razdoblje do 2020. godine (Gradski ured za strategijsko planiranje i razvoj Grada, 2017.).

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi precizira (čl. 19.) značenje pojma samoupravnog djelokruga općina i gradova kroz stavljanje naglaska na takve poslove odnosno aktivnosti od lokalnog značaja koje su izravno usmjerene na lokalno stanovništvo odnosno kojima se ostvaruju potrebe građana (primjera radi: uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, zaštita potrošača, zaštita okoliša i sl.) te koje nisu u domeni državnih tijela (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi izričito naglašava samostalnost u donošenju odluka).

Po pitanju odlučivanja, Zakon o Gradu Zagrebu određuje (čl. 5.) kako je Gradska skupština Grada Zagreba predstavničko tijelo (sukladno čl. 27. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi) građana Grada Zagreba nadležno za donošenje akata u vezi djelokruga Grada Zagreba (te obavljanje drugih funkcija temeljem Zakona o Gradu Zagrebu i Statuta Grada Zagreba), dok izvršnu funkciju (čl. 6.) obavlja gradonačelnik Grada Zagreba. Po pitanju obavljanja poslova iz djelokruga Grada Zagreba, Zakon o Gradu Zagrebu dodatno predviđa (čl. 13.) osnivanje upravnih tijela (upravni poslovi), dok je na razini mjesne samouprave moguće osnivati (čl. 17.) gradske četvrti i mjesne odbore.

Statut Grada Zagreba uvodno navodi kako se njime, između ostaloga, uređuje (čl. 3.): samoupravni djelokrug Grada Zagreba, obilježja Grada Zagreba, javna priznanja, ustrojstvo i ovlasti gradskih tijela te njihov način rada, ustrojstvo gradskih upravnih tijela, ustrojstvo javnih službi, mjesna samouprava, prava nacionalnih manjina, suradnja s drugim jedinicama, te, a što predstavlja temeljni predmet analize predmetnog istraživanja, oblike neposrednog odlučivanja građana.

Sukladno Statutu Grada Zagreba (čl. 5., čl. 37.), gradsku upravu u cjelini čine tijela Grada Zagreba, tijela mjesne samouprave te gradska upravna tijela i javne službe. Time se djelomično i formalizira uloga građana, posebno po pitanju gradskih četvrti i mjesnih odbora. Po pitanju javnih službi, Statut Grada Zagreba određuje (čl. 124.) kako je Grad Zagreb zadužen za osiguravanje obavljanja javnih službi čija je zadaća zadovoljavati svakodnevne potrebe

građana, pri čemu se posebno ističu komunalne, društvene i gospodarske djelatnosti koje Grad Zagreb obavlja putem trgovačkih društava, javnih ustanova i vlastitih pogona (čl. 129. Statut Grad Zagreb), pri čemu Statut otvara i mogućnost da se određene djelatnosti, temeljem ugovora o koncesiji i ugovora o povjeravanju poslova, povjere drugim fizičkim i pravnim osobama. Odluka o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela (Službeni glasnik Grada Zagreba, 2017) uređuje pitanja ustrojstva i djelokruga gradskih upravnih tijela Grada Zagreba, te drugih pitanja relevantnih za rad gradskih upravnih tijela. Sukladno Odluci (čl. 4.), gradska upravna tijela čine uredi, zavodi i službe (Gradska uprava u užem smislu), te se kroz Odluku (čl. 5.) ustrojavaju gradska upravna tijela među kojim su za ovo istraživanje relevantna slijedeća: Gradski ured za strategijsko planiranje i razvoj Grada; Gradski ured za gospodarstvo, energetiku i zaštitu okoliša; Gradski ured za mjesnu samoupravu. Jedinica analize bili su cijeli dokumenti kada je riječ o zakonima (Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakon o Gradu Zagrebu) i Statutu Grada Zagreba, a u strateškim dokumentima obuhvaćena su pojedina poglavlja: Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine - 1.1 Metodologija izrade Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske, 2.3. Analiza stanja društvenog razvoja sa SWOT analizom; 2.6. Analiza stanja sustava regionalnog upravljanja sa SWOT analizom, 3.3. Vizija, vrijednosti, strateški ciljevi i prioriteti; Razvojne strategije Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine – 2. 2. Unapređenje i promicanje ljudskih prava i participacija građana, 3.1.5. Poduzetnička infrastruktura, 6. Upravljanje razvojem, Cilj 6. Unapređivanje sustava upravljanja razvojem te Strategija razvoja urbane aglomeracije Zagreb - 2.1.2.6. Ljudska prava i participacija građana, 2.4. Okvir upravljanja razvojem. Odabrana poglavlja izabrana su iz razloga što tematski obuhvaćaju procese participacije i upravljačke strukture.

5.7. Obrada i analiza podataka

Analiza dokumenata, polustrukturiranih intervjua i fokusnih grupa provodila se na tekstovima dokumenata i transkriptima intervjua i fokusnih grupa pri čemu se autorica vodila logikom analize kvalitativnih podataka kroz pet faza (Tablica 9, ispod) koju je Denscombe (2010) preuzeo od Creswell i Piano Clarke (2007).

	Kvalitativni podaci
Priprema podataka	Katalogiziranje tekstualnih ili vizualnih podataka Priprema podataka i unos u program (ako primjenljivo) Transkribiranje teksta
Inicijalno istraživanje podataka	Potraga za očitim ponavljajućim temama ili problemima Dodavanje bilježaka podacima Pisanje podsjetnika kako bi se zapamtile ideje
Analiza podataka	Kodiranje podataka Grupiranje podataka u kategorije ili teme Usporedba kategorija i tema Potraga za konceptima (ili manje, više apstraktnih kategorija) koji ocrtavaju kategoriju
Prezentacija i izlaganje podataka	Pisane interpretacije zaključaka Ilustracija točaka od interesa kroz citate i slike Uporaba vizualnih modela, figura i tablica
Potvrda podataka	Triangulacija podataka i metoda Potvrđivanje od strane sudionika Usporedba s alternativnim objašnjenjima.

Tablica 9: Pet glavnih faza analize podataka. Izvor: Denscombe (2010), prema: Creswell i Piano Clarke (2007:129)

U pristupu analizi koristila se tematska analiza koja podrazumijeva kategorizaciju podataka u određene teme koje su usko vezane uz istraživačka pitanja (Braun i Clarke, 2006). Tematska analiza uključuje opetovano pretraživanje skupa podataka (primjerice prikupljenih kroz intervjue ili fokusne grupe ili tekstove) s ciljem pronalaženja ponovljenih obrazaca značenja (Braun i Clarke, 2006:15). Pritom njih ne definira najveći broj pojavljivanja u analiziranim podacima, već činjenica da određeni narativi obuhvaćaju nešto izrazito važno vezano uz postavljena istraživačka pitanja (Evans, 2017).

U tom procesu autorica je od samog početka vodila bilješke i označavala dijelove u kojima se razaznao važan podatak za interpretaciju odnosno razumijevanje procesa upravljanja, a taj

cjelokupan zapis nanovo je bio iščitavan tijekom cijelog procesa obrade podataka. Nakon dobrog upoznavanja sa prikupljenim podacima autorica je induktivnim putem izradila kodno stablo koje je proizašlo iz čitanja transkripata i dokumenata. Prvi analitički korak započinje sa otvorenim kodiranjem kroz cjelokupne prikupljene podatke koji su analizirani sistematično i pritom je svakom podatku posvećena potpuna i jednaka pozornost. Potom slijedi razvrstavanje različitih kodova u potencijalne teme te objedinjavanje relevantnih kodiranih podataka unutar identificirane teme. U svrhu pružanja jasnije strukture tema utvrđuju se podteme unutar identificiranih tema. Teme se zatim organiziraju na koherentan i interno dosljedan način uz prateći narativ iz čega proizlaze nalazi istraživanja interpretirani u odnosu na istraživačka pitanja i preglednu literaturu (Braun i Clarke, 2006). Unutar kvalitativnih istraživanja, kodiranje je proces identifikacije, generiranja i sistematiziranja ideja i koncepata iz podataka prikupljenih kroz transkripte intervjua, izvještaja, novinskih članaka, arhivskih dokumenata i drugih izvora (Benaquisto, 2008). Razlozi odabira tematske analize su njena fleksibilnost, jednostavnost i efikasnost, dostupnost neiskusnim istraživačima, korisnost kod participativnih istraživačkih paradigmi, sposobnost sumarnog prikaza ključnih komponenti analiziranih podataka, mogućnost ocrtavanja sličnosti i razlika analiziranih podataka te korisnost rezultata kvalitativne analize u smislu jačanja *policy* razvoja (Braun i Clarke, 2006:37). Prilikom analize podataka autorica je koristila program *NVivo*, jedan od računalnih programa za analizu kvalitativnih podataka koji pridonose brzini i temeljitosti pretraživanja i povezivanja podataka čime se može pridonijeti transparentnosti analitičkog procesa (Bloor i Wood, 2006:38).

Evans (2017:2) primjerice navodi kako je, u kontekstu njenog istraživanja dobrovoljne građanske participacije u kojem je htjela istražiti zašto neki građani participiraju više od drugih, tematska analiza s jedne strane omogućila da se iz konstruktivističke perspektive istraže značenja koja ljudi pridaju svojoj participaciji, zatim značenju za njihove živote te još šire, njihov društveni konstrukt, a s druge strane tematska analiza omogućila je istražiti kako se takvi konstrukti mogu odražavati na stvarnost proživljenih iskustava sudionika, materijalni ili društveni kontekst u kojem žive koji ograničava i omogućava njihovu građansku participaciju. U ovom istraživanju tematska analiza omogućila je slični fokus: shvaćanje participacije u okviru urbanog upravljanja uključujući i čimbenike koji je ograničavaju i omogućavaju.

Kodiranje je provedeno induktivno unutar tri postavljene teme: 1. Model upravljanja u urbano-okolišnom sektoru u Gradu Zagrebu: a) horizontalna suradnja i koordinacija odabranih gradskih ureda i sektora b) razmatranja postojećeg modela; 2. Integrirano upravljanje: a)

razumijevanje integriranog urbanog upravljanja b) potencijal za integrirano urbano upravljanje u urbano-okolišnom sektoru; 3.Participacija neformalnih aktera: a) razumijevanje važnosti participacije b) participativne metode c) prepreke provođenju participacije.

5.8. Etički aspekti istraživanja

Pažnja se posvetila etičkim razmatranjima i obavještavanju sudionika o osnovnim postavkama istraživanja. Iako je prilikom inicijalnog kontakta sa svakim od sudionika najavljena istraživačka tema, na samom početku intervjua i fokusnih grupa autorica je predstavila temu istraživanja i samu svrhu svim sudionicima istraživanja. Sudionici su dobili informacije o autorici i njenim istraživačkim ciljevima, metodama (uključujući audio snimanje razgovora) i očekivanim rezultatima prije potpisivanja informiranog pristanka (Ritchie i Lewis, 2003). Svim sudionicima istraživanja naznačena je mogućnost odustajanja u bilo kojoj fazi intervjua ili fokusne grupe.

Nadalje, sudionici su bili upoznati sa tajnošću njihovih identiteta kako ne bi trpjeli nikakvu osobnu štetu koja proizlazi iz otkrivanja informacija prikupljenih tijekom istraživanja (Denscombe, 2010) te je najavljen *post-hoc* kontakt s njima kako bi im se prezentirali finalni rezultati. Identitet sudionika istraživanja u potpunosti je zaštićen, a u samom radu on je prikazan kroz pseudonime koji su prikazani u Tablici 10 (ispod). Nitko od sudionika istraživanja nije izrazio strah ili zabrinutost od otkrivanja njihova identiteta, no neovisno o tome autorica je vodila računa o interesima svakog od sudionika te primijenila jednaku razinu anonimnosti na sve uključene sudionike. Također, sudionicima fokusnih grupa upućen je apel da vode računa o međusobnoj zaštiti identiteta što su svi sudionici prihvatili.

FORMALNI AKTERI (8)	NEFORMALNI AKTERI (12)
• Q1 i Q2 - Gradskog ureda za strategijsko planiranje i razvoj grada (2) • Q3 - Gradskog ureda za energetiku, zaštitu okoliša i održivi razvoj (1) • Q4 - Gradski ured za mjesnu samoupravu (1) • R - Razvojna agencija Zagreb (1) • H - predstavnici podružnica i trgovačkih društava Zagrebačkog Holdinga (3): H1 - ZGOS; H2 - Zrinjevac; H3 - Čistoća	• C - Civilni sektor (C1; C2; C3; C4; C5; C6) • A - Znanstveni sektor (A1; A2; A3; A4) • P - Privatni sektor (P1; P2)

Tablica 10: lista sudionika u istraživanju i njihove oznake

Naposlijetku, što se tiče ekspertnih intervjua, sudionici istraživanja prethodno su morali tražiti autorizaciju nadležnih tijela u institucijama u kojima su zaposleni. Za potrebe te autorizacije autorica je elektronskim putem proslijedila formalnim akterima obrazac za informirani pristanak. U predmetnom istraživanju korišten je pisani informirani pristanak (Denscombe, 2007) jer se time formalnije postiže sporazum temeljem kojeg sudionik pristaje na intervju s čijom je svrhom i namjenom upoznat.

6. Upravljanje u urbano-okolišnom sektoru Grada Zagreba: nalazi istraživanja

U ovom poglavlju prikazani su kompilirani rezultati provedenih polustrukturiranih intervjua sa formalnim akterima odnosno predstavnicima upravljačke strukture i fokusnih grupa sastavljenih od neformalnih aktera odnosno predstavnicima civilnog, privatnog i znanstvenog sektora te pregled relevantnog normativnog okvira u sferi urbano-okolišnog sektora. Rezultati istraživanja strukturirani su u tri tematske cjeline proizašle iz istraživačkih pitanja. Prva tematska cjelina posvećena je modelu upravljanja u urbano-okolišnom sektoru koja je podijeljena na pod-cjeline: horizontalna suradnja i koordinacija odabranih gradskih ureda i upravljačkih jedinica unutar urbano-okolišnog sektora, te, razmatranje postojećeg tipa upravljanja. Druga tematska cjelina posvećena je integriranom upravljanju koja je također podijeljena na pod-cjeline: razumijevanje integriranog urbanog upravljanja, te, pokazatelji i potencijal integriranog urbanog upravljanja u urbano-okolišnom sektoru. Treća tematska cjelina adresira participaciju koja je podijeljena na tri pod-cjeline: razumijevanje participacije, participativne metode te prepreke provođenja participacije. U svakoj od navedenih tematskih cjelina prvo se navodi analiza normativnog okvira, a potom slijedi interpretacija podataka prikupljenih kroz provedene intervjue i fokusne grupe.

6.1. Model upravljanja u urbano-okolišnom sektoru u Gradu Zagrebu

Prikaz istraživačkih rezultata započinje sa temom horizontalne suradnje i koordinacije odabranih gradskih ureda (*intra*), a potom slijedi tema razmatranja postojećeg tipa upravljanja, koje se promatraju u kontekstu javnog upravljanja kao teorijskog konstrukta (Rhodes, 1997; Pierre, 1999; Peters, 1996; Kooiman, 2002; Le Galès, 2002; Brenner, 2004; Heinelt i Kübler, 2005; DiGaetano i Strom, 2003). Horizontalna, *intra* suradnja i koordinacija odabranih gradskih ureda i sektora interpretira se temeljem teorije koordinacije javnih politika, pri čemu se preuzimaju sukcesivne razine ostvarivanja koherentnosti u oblikovanju javnih politika koje je razvio Peters (2004): negativna koordinacija, pozitivna koordinacija, *policy*-integracija, razvijanje učinkovitih vladinih strategija. U dijagnostičke svrhe utvrđivanja suradnje različitih gradskih tijela u urbano-okolišnom sektoru u ostvarivanju zajedničkih ciljeva koristi se Metcalfeov (1994) pristup analizi izmjere kapaciteta koordinacije javnih politika, primjerice

neovisno donošenje odluka, komunikacija s drugim odjelima/sektorima odnosno razmjena informacija, konzultacije s drugim tijelima, izbjegavanje međusobnog neslaganja, iznalaženje dogovora između ureda/sektora i drugo.

Pomak od vladanja (*government*) ka javnom upravljanju (*governance*) pretpostavlja čitav niz promjena u načinu organiziranja pružanja javnih usluga (Jurlina Alibegović i Kordej-De Villa, 2009) koje karakterizira disperzan, mrežni, koordiniran i na suradnji temeljen stil donošenja odluka (Giersig, 2008). Istraživanje se oslanja na tipologiju urbanog upravljanja koju su razvili DiGaetano i Strom (2003) koja pruža širu sliku za razumijevanje mogućih tipova upravljanja kako bi se utvrdilo koja tipologija ili hibrid je poklapajuća sa tipom upravljanja u urbano-okolišnom sektoru Grada Zagreba. Osnovni kriteriji (ključni donositelji odluka, politički ciljevi, logika upravljanja i odnosi upravljanja) kojima se karakteriziraju tipovi urbanog upravljanja prema DiGaetanou i Stromu (klijentelistički, korporativni, menadžerski, pluralistički i populistički) korišteni su kao uporište u analizi u cilju razmatranja postojećeg modela upravljanja urbano-okolišnim sektorom Grada Zagreba. U tom smislu pitanja strukturirana unutar protokola imala su za cilj razumjeti postoji li mreža koordinacije i suradnje različitih institucionalnih aktera, odnosno formalnih aktera koji su predstavnici upravljačke strukture te kako takva interakcija izgleda u horizontalnim odnosima o ključnim urbanim pitanjima u području okoliša.

6.1.1. Horizontalna suradnja i koordinacija odabranih gradskih ureda i sektora

- *Horizontalna suradnja u zakonskim i strateškim dokumentima*

Policy integracija predstavlja razinu koordinacije unutar vlasti koja uključuje koordinaciju pružanja usluga i mogućnost da su za ostvarenje ciljeva zainteresirane i javne organizacije (Peters, 2004). Takva razina koordinacije zahtjeva ne samo kooperaciju nižih razina javnih tijela kako bi se osigurala implementacija, već i suradnju drugih razina vlasti kako bi se osigurala kompatibilnost postavljenih ciljeva. *Policy* integracija označava sinergiju javnih politika, odnosno usmjerenost na sinkronizaciju i integraciju osmišljavanja i provedbe javnih politika (Stead i suradnici, 2004; Musa i Petak, 2015). U pregledanim zakonskim i strateškim dokumentima nije istaknuta važnost koordinacije za oblikovanje javnih politika, a samo korištenje koordinacije ne odgovara onome što se pod tim misli u literaturi te kada se i spominje

odnosi se na sudjelovanje različitih aktera na različitim razinama, ali ne i na suradnju među sektorima. Stoga ne možemo govoriti o *policy* integraciji kako je uvodno definirana.

U Statutu Grada Zagreba (čl. 60.) navodi se kako gradonačelnik kao nositelj izvršnih poslova u okviru samoupravnog djelokruga Grada Zagreba među ostalim „*... daje upute za rad gradskim upravnim tijelima…*“ potom *„nadzire obavljanje upravnih poslova i usklađuje rad gradskih upravnih tijela…*“ te „*... brine se o zakonitom i pravodobnom obavljanju poslova gradskih upravnih tijela i poduzima mjere za osiguranje učinkovitosti njihova rada.*“ Potonje je razlog osnivanja radnih tijela gradonačelnika koja stručno obrađuju pojedina pitanja, daju prijedloge i mišljenja o pojedinim pitanjima, prate stanje u pojedinim područjima ili pripremaju određeni materijal kroz povjerenstva, savjete, vijeća, radne skupine. Ovako opisana pozicija moći gradonačelnika ne upućuje na koncentraciju moći u instanci izvršne vlasti kako su dali naslutiti neki od sugovornika u istraživanju. Uočava se hijerarhija sustava, no kako Giersig (2008) i Petak (2008) ističu, javno upravljanje nije lišeno hijerarhijskih odnosa i borbe za moći, međutim ono naglašava važnost usmjeravanja u međusobnim odnosima politike, društva i ekonomije kroz kolektivne ciljeve, koordinaciju, upravljačke kapacitete i odgovornost.

U analiziranim dokumentima koordinacija između različitih aktera spominje se u kontekstu suradnje između gradonačelnika, zamjenika gradonačelnika i pročelnika općenito na razini Grada, zatim u kontekstu suradnje između gradonačelnika, predsjednika gradske skupštine i predsjednika vijeća gradskih četvrti na razini gradskih četvrti, mjesnih odbora i Grada te suradnje između predsjednika vijeća mjesnih odbora te predsjednika vijeća gradske četvrti vezano uz razinu mjesnih odbora i gradskih četvrti. No, u dokumentima se ne ističe koordinacija i suradnja među sektorima kao ni ističe važnost koordinacije za oblikovanje javnih politika. Sljedeći citati ilustriraju navedeno: „*... u provedbi poslova što su u djelokrugu Grada općenito, te razmatranje najznačajnijih pitanja od značaja za Grad na najvišoj razini, između ostalog i pitanja što se odnose na strateško planiranje razvoja Grada, strateške programe i projekte*“ (Razvojna strategija Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine, 2017:82). S druge strane, čl. 91. Statuta govori o koordinaciji na razini ne samo Grada već specifičnije i gradskih četvrti i mjesnih odbora pri čemu se koristi termin koordinacije koja u biti predstavlja koordinacijsko tijelo: „*Gradonačelnik, predsjednik Gradske skupštine i predsjednici vijeća gradskih četvrti čine koordinaciju…*“ koja „*... raspravlja o pitanjima važnim za gradske četvrti i o sukobu interesa gradskih četvrti, mjesnih odbora i Grada kao cjeline najmanje dva puta godišnje.*“ Takvo shvaćanje koordinacije prisutno je i u čl. 104. Statuta: „ *Predsjednici vijeća mjesnih*

odbora i predsjednik vijeća gradske četvrti čine koordinaciju gradske četvrti…“ koja „*... raspravlja o pitanjima važnim za mjesne odbore i gradsku četvrt.*“ Međutim, Statutom nije predviđeno koordinacijsko tijelo za pojedine sektore unutar upravljačke strukture te se ni na koji način ne navodi koordinacija kao relevantna za oblikovanje javnih politika. Tome govori u prilog ocjena Razvojne strategije Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine (2017:82) koja kao razvojni problem upravljanja i koordinacije upravnih tijela navodi „*... nedovoljno razvijeni mehanizmi za komunikaciju i koordinaciju rada unutar i između upravnih tijela.*“

Kada je riječ o doktrini dobrog upravljanja, koja se shvaća kao svojevrsna garancija standarda kvalitete (transparentnost, odgovornost, djelotvornost, učinkovitost, kompetentnost i drugi standardi), ona se prepoznaje u pojedinim člancima Statuta poput čl. 125. kojim se navodi kako su: „*Grad Zagreb te pravne i fizičke osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti obvezne su osigurati trajno i kvalitetno obavljanje tih djelatnosti, održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti, obavljanje komunalnih djelatnosti na načelima održivog razvoja i javnost rada…*“, čime se razaznaju u prvom redu odgovornost i transparentnost kao standardi dobrog upravljanja. Razvojna strategija Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine (2017:82) spominje nešto više standarda dobrog upravljanja što je vidljivo iz slijedećeg: „*... u okviru kontinuirane težnje za unapređenjem i osiguranjem profesionalne, djelotvorne, učinkovite i prema korisniku orijentirane gradske uprave, koja je u svojem postupanju usmjerena postizanju najviših standarda učinkovitosti, ekonomičnosti, profesionalnosti i transparentnog djelovanja ,uspostavljeni su određeni Instrumenti s ciljem ostvarenja istaknutih težnji.*“ Instrumenti u funkciji unapređenja gradske uprave koji se navode su: upravljanje poslovnim procesima, rizici i upravljanje rizicima te unutarnja revizija i kontrola. Iako su navedeni instrumenti od važnosti za uspostavu sustavnog i učinkovitog upravljanja, nijedan od formalnih sugovornika nije se u intervjuima osvrnuo na te instrumente.

Sustav upravljanja razvojem prema Razvojnoj strategiji Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine (2017:118) ima potencijale koji se odnose na „*... financijsku snagu grada/proračuna, razvijenost i brojnost udruga i organizacija civilnog društva kao dionika razvoja te na stabilnost i educiranost kadra gradske uprave.*“ Osim ranije identificiranog nedostatnog normativnog okvira za suradnju, navodi se i potreba učinkovitijeg provođenja plana upravljanja ljudskim resursima što je temelj za postavljanje razvojnog cilja *Unapređivanja sustava upravljanja razvojem*. Očekivan način postizanja tog cilja jest ostvarenje sljedećih prioriteta: „*Unapređenje i promicanje ljudskih prava i razvoj civilnog*

društva; Unapređivanje znanja vještina za upravljanje razvojem; Učinkovito upravljanje prostorom Grada i gradskom imovinom; Poboljšanje rada gradske uprave, institucija i javnih poduzeća“ (Razvojna strategija Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine, 2017:119). Također, Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske (2017:108) kao jedan od ciljeva postavlja: „*... poboljšanje prije svega horizontalne koordinacije dionika u razvojnom upravljanju te unaprjeđenje međusektorske suradnje u pripremi i provedbi regionalnih razvojnih projekata.*“ Navedeno upućuje kako je prepoznata potreba za učinkovitijim sustavom upravljanja, odnosno potreba za nužnim poboljšanjem postojećeg modela upravljanja, a identificirani prioriteti dobro artikuliraju nužne iskorake potrebne za jačanje suradnje poput novih znanja i vještina ili učinkovitog planiranja što je od ključne važnosti za kvalitetu urbanog upravljanja.

- *Horizontalna suradnja iz perspektive formalnih i neformalnih aktera*

Dok u pregledanim dokumentima nije spomenuta suradnja među sektorima, u provedenim intervjuima takva se suradnja spominjala u kontekstu međusobnog informiranja i razmjene podataka pri čemu su neki više, a neki manje zadovoljni tim vidovima suradnje. Što se tiče razmjene podataka, s jedne strane sugovornik/ca Q2 navodi kako je „*... dosta važna ta otvorenost podataka.*“ S druge strane, isti sugovornik/ca napominje kako su starije generacije naspram mlađih skeptične oko razmjene podataka: „*... taj generacijski jaz se desi.*“ Ovaj primjer ilustrira kompleksnost iskustva o razmjeni podataka kao obliku suradnje.

Kada je riječ o komunikaciji i protoku informacija između gradskih ureda i drugih gradskih tijela, predstavnik/ca formalnih aktera Q1 pohvalno navodi kako je: *„Suradnja s dionicima iz okoliša je dobra… Nismo imali prepreke u komunikaciji s bitnim dionicima iz okoliša – sve smo kontaktirali, svi su se odazvali, uvijek smo dobili potrebne informacije. Protok informacija uvijek bio dobar.*“ Pozitivno iskustvo ima i drugi predstavnik/ca formalnih aktera H3 koji suradnju s drugim gradskim uredom opisuje na slijedeći način: „*... imamo odličan odnos s njima, konkretno kod dostave podataka ovog registra onečišćavanja okoliša, to je vrlo složen sustav, ali imamo, mogu reći da imamo jedan poseban odnos sa kolegicama koje tamo rade. One uvijek nama izađu u susret u smislu razmjene informacija.*“

Jedan od predstavnika/ca formalnih aktera Q1 pohvalno govori o postojećem modelu suradnje i kroz različite tematske skupine na razini Grada navodeći kako je to „*... dobar način*

zbog razmjene informacija, ideja, upoznavanja kolega iz drugih odjela i ureda…“, ali istovremeno ističe kako bi takav model „*... trebao aktivnije zaživjeti.*“ Drugi predstavnik/ca formalnih aktera R kritičniji je prema horizontalnoj suradnji unutar upravljačkih struktura navodeći da se ona dešava „*... stihijski, odnosno da ... ta suradnja nije strukturirana ni definirana na način da se definiraju opseg, opis poslova, zaduženja konkretna, ovog predstavnika ureda, zaduženja onog predstavnika ureda, da se definiraju koraci, zadaci…*“, te zaključuje kako horizontalna *intra* suradnja „*... nije još zaživjela…*“, što smatra velikim nedostatkom. *Studija relevantnosti integriranog urbanog razvoja u Europi* (EUKN, 2017) kojom se analizira primjena načela sadržanih u Leipziškoj povelji u razdoblju od 2012. do 2016. godine također u RH prepoznaje izostanak horizontalne suradnje i sustava preklapajućih odgovornosti u vezi planiranja i implementacije politike urbanog razvoja.

S ciljem nadvladavanja problema nedostatne međusektorske suradnje primjetni su napori u vidu osnivanja prethodno navedenih radnih skupina koje se sastaju po potrebi (*ad-hoc*) i koje, kako ističe predstavnik/ca formalnih aktera Q1, služe za „*... razmjene informacija, ideja, upoznavanja kolega iz drugih odjela i ureda…*“, pri čemu se naglašava potreba dodatnih napora kako bi se ojačala njihova funkcionalnost (veći intenzitet, dodatne edukativne radionice i sl.).

Predstavnik/ca formalnih aktera Q4 na primjeru rješavanja pritužbi i predstavki građana detektira funkcionalnu vertikalnu i međusektorsku koordinaciju i suradnju tijela lokalne samouprave: „*... to sve skupa ide u žrvanj, to ide dalje jel, što vidimo najprije, što možemo mi riješit na ovom nivou jel, što možemo spustit na onaj niži dolje Vijeće mjesnog odbora, pa da vidimo što oni kažu, pa što mi možemo, mi to riješimo jel. Što ne možemo šaljemo dalje, bilo podružnicama Holdinga, bilo gradskim uredima, bilo institucijama, ministarstvima.*“ Isti sugovornik suradnju s podružnicama Holdinga pohvaljuje i navodi kako „*... evo mi sad i s njima, mi sad radimo program održavanja cijelog grada, mi održavamo cijeli grad u četiri segmenta, i ovaj to rade naravno, a mi sklapamo s njima ugovor i nadziremo i slično, podružnice Holdinga, četiri podružnice odlično, Zrinjevac, Zagrebačke ceste, Čistoća, mislim super... mislim što se Holdinga tiče to je sve... sastanci, dogovori, pregovori, sve, oni su operativci to je.*“

U intervjuima s formalnim akterima ističe se potreba za boljom komunikacijom i prenošenjem informacija kroz sve instance ureda i sektora (uočava se dobar primjer radnih skupina u vezi određenih tema i projekata), čime se želi potaknuti njihova veća aktivnost. Kada

je riječ o komunikaciji zanimljivo je primijetiti kako formalni i neformalni akteri navode istu prepoznatu manjkavost, naime i predstavnik/ca formalnih aktera H2 ističe kako „*… službe unutar grada ili uredi međusobno nisu koordinirani i ne razgovaraju, to imamo takvih primjera bezbroj.*“ Predstavnici neformalnih aktera navode primjere kojima potvrđuju izostanak komunikacije između različitih gradskih ureda, pa tako sugovornik/ca C3 primjerice navodi kako regionalnu i gradsku prometnu strategiju „*... rade dva ureda usporedno, bez kontaktiranja jedne sa drugim, znači promet u gradu se planira odvojeno od prometa grada Zagreba koji bi trebao uspostavit neku vezu prema Zagorju, prema Samoboru, prema Karlovcu, prema Velikoj Gorici…*“, dok sugovornik/ca C4 navodi primjer nesuradnje u izradi strateškog dokumenta Ureda za strategijsko planiranje sa Uredom za zaštitu okoliša i održivi razvoj navodeći kako je „*… izvana jasno da ta dva ureda su ono... ne komuniciraju.*“

Manjak suradnje po pitanju izrade strateških dokumenata i provođenja drugih aktivnosti odnosno ograničenost djelovanja na unutar-uredskoj odnosno unutar-sektorskoj razini ponekad se opravdava preglomaznim sustavom koji prijeći kvalitetnu horizontalnu suradnju, a što u konačnici proizvodi upitne ili neadekvatne rezultate. No, sugovornik C3 propituje taj argument navodeći: „*... iz Grada Zagreba ćete često možda ste i čuli argumentaciju da su preglomazni da bi imali dobru horizontalnu suradnju, ali onda opet tu pričamo o nekakvim vanjskim primjerima koji su dobri, kako oni mogu ako mi ne možemo*.“ Primjeri dobre prakse koji su spomenuti u ranijem tekstu obuhvaćaju gradove koji su veći i složeniji upravljački sustavi od Grada Zagreba, a upravo se često koriste kao primjeri dobre prakse kada je riječ o snažnoj i kvalitetnoj horizontalnoj suradnji, kao što je to slučaj u Barceloni ili pak Parizu (Blanco, 2013).

Iz navedenoga proizlazi nedostatak zajedničkog djelovanja u vezi pitanja koja ulaze u djelokrug više ureda i sektora (svaki odjel, ured, sektor djeluje samostalno; sektorska usmjerenost). Predstavnik/ca formalnih aktera Q4 napominje kako „*... koordinacija između gradskih ureda nije sjajna…*“, dok predstavnik/ca neformalnih aktera C3 jasnije detektira stanje kazavši: „*Moj dojam je da u Zagrebu za sada još uvijek sve sektorski a različite politike upravljanja, odvojeni projekti, nema koordinacije, i nema horizontalne suradnje…*“, odnosno, kako sugovornik/ca A2 zaključuje, ne može se „*... prevazići tu sektorsku usmjerenost.*“ Nadalje, predstavnik/ca neformalnih aktera C4 ističe kako se ne postiže potrebna „*... sinergija … i spona…*“ nužna za postizanje adekvatnih rezultata, a izostanak komunikacije i koordinacije između gradskih ureda posljedično negativno utječe i „*... prenosi se i na podružnice*“ (H2).

Kao moguće objašnjenje zašto horizontalna suradnja nije bolja, uz već spomenutu veličinu sustava kao moguću prepreku, u razgovorima je naglašena dominantna vertikalna koordinacija unutar piramidalnog sustava u kojem je moć koncentrirana u samom vrhu (gradonačelnik) što dokida mogućnosti razvoja horizontalne koordinacije među nižim instancama. Kako predstavnik/ca neformalnih aktera C5 navodi, „*... nitko ni ne očekuje da koordiniraju, oni dobivaju izravne... imam dojam da se dobivaju izravni prijedlozi, u svakom segmentu gradske vlasti odozgor, dakle nema horizontale.*“ Istovremeno, takav hijerarhijski pristup obeshrabruje djelatnike na nižim upravljačkim razinama na proaktivno djelovanje što i sam predstavnik/ca formalnih aktera Q1 uočava te prepoznaje određenu „*... pasivnost i nemaju želju za određenim iskoracima koji bi bili mogući i dozvoljeni.*“ Navedenim se produbljuje *status quo* stanje ili kako je predstavnik/ca neformalnih aktera C1 zaključio: „*... svi paraliziraju jedni druge i ništa se ne mijenja.*“ Naznačeno dovodi dodatno do pozicioniranja u najnižu negativnu razinu koordinacije prema teoriji koordinacije javnih politika (Peters, 2004) kojom iako se ističe mogućnost poboljšanja pružanja usluga javne uprave nije izvjesna promjena obrazaca politike.

Moguća rješenja za postojeće probleme *intra* horizontalne suradnje prepoznaju se u osnivanju „*... jedno*[g] *tijel*[a]*, koje bi koordiniralo sve...*“, kako predlaže sugovornik/ca H3, dok drugi predstavnik/ca formalnih aktera Q1 detektira nužnost postojanja „*... baze podataka gdje bi se podaci skupljali, povezivali i dalje usmjeravali. Bilo bi super kad bi se jasno delegiralo 'tko', 'što' ... kad bi postojao 'focal point'.*“

Iako nedostatan normativni okvir za suradnju kao i izostanak snažnije artikulacije važnosti koordinacije za oblikovanje javnih politika upućuju na najnižu razinu koordinacije, negativnu koordinaciju (Peters, 2004), koja uključuje minimalnu investiciju političkog kapitala ipak naglašeno prepoznavanje potrebe za poboljšanjem pružanja usluga i mijenjanjem obrasca politike upućuju na višu razinu koordinacije, pozitivnu koordinaciju. Naime, artikuliranim potencijalima, razvojnim problemima i prioritetima u postizanju cilja unapređivanja sustava upravljanja razvojem možemo u relevantnom normativnom okviru uvidjeti prepoznatu potrebu za iskorakom ka višoj razini ostvarivanja koherentnosti u oblikovanju javnih politika što prema Petersu (2004) spada u pozitivnu koordinaciju koja seže do pete razine prema Metcalfeu (1994). Riječ je o razini koja pretpostavlja jasan sporazum o suradnji u isporuci usluga, pri čemu institucije (uglavnom na dnu) koordiniraju stvarnu isporuku programa pri čemu je potvrđeno pronalaženje dogovora odnosno konsenzusa između različitih tijela kroz zajednički rad. Kada je riječ o prikupljenim podacima kroz provedene intervjue i fokusne grupe uočena su određena

preklapanja, ali i odstupanja od podataka prikupljenih kroz analizu normativnog okvira temeljem čega se utvrđuje postojanje negativne koordinacije, najniže razine prema teoriji koordinacije javnih politika (Peters, 2004), koja pretpostavlja koordinaciju različitih upravljačkih tijela bez preklapanja u obavljanju poslova kao i malu vjerojatnost značajne promjene obrasca politike. Naime, sukladno Metcalfeovoj (1994) skali koordinacije politika, koordinacija odabranih gradskih ureda unutar urbano-okolišnog sektora može se svrstati na razinu četvrte razine (od njih devet) koja spada u negativnu koordinaciju s obzirom na manjkavosti koje se očituju u: preklapanjima u obavljanju poslova, pri čemu se ističe nedostatak adekvatne koordinacije aktivnosti i projekata (izostanak strukturirane koordinacije) odnosno komunikacije (različite informacije, različite vizije, različite i nepovezane aktivnosti, nedostatak adekvatne baze podataka koju bi mogli koristiti svi uredi i sektori), kako unutar ureda i sektora (naglasak na nepostojanje adekvatne horizontalne koordinacije), tako i među sektorima (nepostojanje adekvatne međusektorske koordinacije), ali i spram civilnog sektora (u vezi programa i aktivnosti od zajedničkog interesa). Teorija urbanog upravljanja naglašava ključnu ulogu lokalnih političkih institucija u koordinaciji relevantnih dionika usmjerenu ka ostvarivanju zajedničkih ciljeva (Pierre, 2014). U kontekstu istraživanja možemo zaključiti kako postoji koordinacija od strane upravljačke strukture na *intra* razini, no ta koordinacija nije dostatna. Ona pokazuje manjkavosti i propuste zbog strukture upravljanja koja nije poticajna za djelatnike javne uprave. Posljednje, prisutna je institucionalna fragmentiranost (Kazepov, 2005) koja se očituje u nedovoljnoj koordiniranosti, preklapanju poslova, nedostatnoj suradnji te izostanku usmjerenosti u postizanju zajedničkih ciljeva.

6.1.2. Razmatranje postojećeg modela upravljanja

- *Model upravljanja u zakonskim i strateškim dokumentima*

Prema DiGaetanou i Stromu (2003) pet je osnovnih kriterija kojima se karakteriziraju tipovi urbanog upravljanja: ključni donositelji odluka, politički ciljevi, logika upravljanja i odnosi upravljanja. Po pitanju odlučivanja, Zakon o Gradu Zagrebu određuje (čl. 5.) kako je Gradska skupština Grada Zagreba predstavničko tijelo (sukladno čl. 27. Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi) građana Grada Zagreba nadležno za donošenje akata u vezi djelokruga Grada Zagreba (te obavljanje drugih funkcija temeljem Zakona o Gradu Zagrebu i Statuta Grada Zagreba, dok izvršnu funkciju (čl. 6.) obavlja gradonačelnik Grada Zagreba. Po

pitanju obavljanja poslova iz djelokruga Grada Zagreba, Zakon o Gradu Zagrebu dodatno predviđa (čl. 13.) osnivanje upravnih tijela (upravni poslovi), dok je na razini mjesne samouprave moguće osnivati (čl. 17.) gradske četvrti i mjesne odbore. Sukladno Statutu Grada Zagreba (čl. 5., čl. 37.), gradsku upravu u cjelini čine tijela Grada Zagreba, tijela mjesne samouprave te gradska upravna tijela i javne službe. Statut Grada Zagreba čl. 139. navodi oblike neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima: „*... lokalni referendum, savjetodavni referendum, mjesni zborovi građana, predstavke, prijedlozi i pritužbe građana.*“ Time se djelomično i formalizira uloga građana, posebno po pitanju gradskih četvrti i mjesnih odbora (ograničeni broj neposrednih oblika odlučivanja s obvezujućim efektom uređeno je čl. 139.-151. Statuta Grada Zagreba što je detaljnije obrađeno u potpoglavlju o participaciji). Temeljem navedenog sastava ključnih donositelja odluka uočava se određena razina sličnosti s korporativnim tipom urbanog upravljanja (DiGaetano i Strom, 2003) s obzirom da normativni okvir Grada Zagreba težište izravne građanske participacije (detaljnije u nastavku teksta o metodama participacije) postavlja na tijela mjesne samouprave, a što se izjednačava s odlikom korporativnog modela koja ukazuje na masovniji odaziv na participaciju unutar skupine, pod što se također može podvesti i inicijativa referenduma (koja proizlazi iz određene kritične mase građana okupljene oko određenog cilja), dok je kod ostalih oblika participacije pretežito riječ o individualnim aktivnostima (ograničeni oblik participacije izvan skupine prema korporativnom modelu), bilo da je riječ o samostalnim radnjama pojedinaca poput pritužbi građana, bilo da je riječ o aktivnostima predstavnika određene skupine kroz mjesni zbor). Istovremeno, s obzirom kako su mogućnosti građana po pitanju odlučivanja s obvezujućim efektom izrazito ograničene , te kako većina oblika participacije građana podliježe nekom obliku diskrecijske ocjene tijela gradske uprave u cjelini (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, čl. 24.), uočavaju se određene sličnosti i sa pluralističkim modelom urbanog upravljanja (DiGaetano i Strom, 2003) kojeg karakterizira izrazito naglašena uloga izabranih političara i lokalnih službenika.

Politički ciljevi, kao drugi kriterij, detektirani u dokumentima koji karakteriziraju upravljanje su: razvojna politika; razvijanje participacije građana i organizacija civilnog društva; učinkovitija vertikalna, horizontala i međusektorska suradnja javnih tijela, odnosno, učinkovitija suradnja javnih tijela i građana odnosno organizacija civilnog društva (međusektorska i višedimenzionalna suradnja); uključivanje građana u procese odlučivanja; zadovoljavanje svakodnevnih potreba građana te informiranost građana kao što to primjerice

oslikava čl. 5. Zakona o regionalnom razvoju: „*... suradnja između tijela državne uprave, gospodarskih subjekata, znanstvene zajednice, socijalnih partnera i organizacija civilnog društva*“, ili pak Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske (2017:108): „*... poboljšanje prije svega horizontalne koordinacije dionika u razvojnom upravljanju te unaprjeđenje međusektorske suradnje u pripremi i provedbi regionalnih razvojnih projekata*“, zatim Statut Grada Zagreba, čl. 35.: „*… informiranost građana o radu tih tijela (Grada Zagreba i tijela mjesne samouprave) te o drugim pitanjima važnim za građane Grada Zagreba*“, te čl. 125. Statuta Grada Zagreba: „*Grad Zagreb te pravne i fizičke osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti obvezne su osigurati trajno i kvalitetno obavljanje tih djelatnosti, održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti, obavljanje komunalnih djelatnosti na načelima održivog razvoja i javnost rada.*“ S obzirom kako je većina navedenih elemenata usmjerena na aktivnosti razvijanja participacije odnosno uključenosti građana, te podizanje kvalitete usluga i učinkovitosti javnog sektora spram građana, uočava se određena sličnost s menadžerskim tipom urbanog upravljanja (DiGaetano i Strom, 2003) koje je primarno usmjereno na javne usluge i unaprjeđenje istih na dobrobit korisnika. Istovremeno, potrebno je podsjetiti na prethodno istaknuto kako veliki broj aktivnosti participacije građana svoje polazište izvodi iz aktivnosti mjesnih zborova građana odnosno tijela mjesne samouprave, a koje se mogu odaslati na više instance, kao prijedlozi i mišljenja, na odlučivanje, pri čemu takvi prijedlozi nužno ne ocrtavaju interes i potrebe šire zajednice, već isključivo pojedinog lokaliteta. Jasna je, stoga, poveznica s korporativnim tipom (DiGaetano i Strom, 2003) urbanog upravljanja kojeg obilježava distributivna logika unutar koje interesi pojedinih skupina dobivaju prednost pred kolektivnim, i gdje korporativni tip omogućava koordinaciju pojedinačnih skupina i lokalnih vlasti.

Treći kriterij, logika upravljanja koja podrazumijeva način ili metode prema kojima se donose odluke, u analiziranim dokumentima prepoznat je u slijedećem:

- čl. 139. Statuta o Gradu Zagrebu navode se oblici neposrednog sudjelovanja u odlučivanju i izjašnjavanja građana o lokalnim poslovima iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba, redom*:* „*... lokalni referendum, savjetodavni referendum, mjesni zborovi građana, predstavke, prijedlozi i pritužbe građana*“;
- uključivanje predstavnika tijela mjesne samouprave u tijela Grada Zagreba vidljivo je na primjeru koordinacije sastavljene od gradonačelnika, predsjednika Gradske

skupštine i predsjednika vijeća gradskih četvrti koja „*... raspravlja o pitanjima važnim za gradske četvrti i o sukobu interesa gradskih četvrti, mjesnih odbora i Grada kao cjeline*“ (čl. 91. Statuta Grada Zagreba);

- ranije navedeni čl. 5. Zakona o regionalnom razvoju kao i strateški cilj 3: *Sustavno upravljanje regionalnim razvojem* Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske navode obvezu na međusobnu suradnju gradskih tijela (vertikalna, horizontalna i međusektorska), obvezu na međusobnu suradnju gradskih tijela i građana, suradnju sa organizacijama civilnog društva i znanstvenim institucijama;
- Konzultiranje i informiranje građana kroz aktivnosti i publikacije apostrofirano je Statutom Grada Zagreba u čl. 84. kojim se utvrđuju zadaće predsjednika vijeća gradske četvrti, od čega se posebno ističe da: „*... informira građane o pitanjima važnim za gradsku četvrt...*“ kao i zadaće predsjednika vijeća mjesnog odbora da „*... informira građane o pitanjima važnim za mjesni odbor...*“ te su tijela Grada Zagreba sukladno čl. 169. dužna „*... upoznati javnost o obavljanju poslova iz svoga djelokruga i izvještavati je o svom radu preko sredstava javnog priopćavanja ili na drugi prikladan način*“, a čl. 172. navodi se kako Grad Zagreb može izdavati „*... publikaciju u kojoj bi objavljivao prikaze rada svojih tijela, izvješća s rasprava i odluke tih tijela, prijedloge koji se pripremaju za rasprave te druga pitanja iz svoga samoupravnog djelokruga ili koja su od neposrednog interesa za građane*“;
- Samostalan djelokrug tijela mjesne samouprave obuhvaćen je čl. 79. i čl. 99. Statuta Grada Zagreba u kojem Vijeće gradske četvrti odnosno Vijeće mjesnog odbora samostalno, među ostalim:[58] „*... saziva mjesne zborove građana; koordinira rad mjesnih odbora; surađuje s udrugama na svom području u pitanjima od interesa za građane gradske četvrti/mjesnog odbora*“; te,

[58]Uz navedeno Vijeće gradske četvrti odnosno Vijeće mjesnog odbora također: donosi pravila gradske četvrti/mjesnog odbora; donosi financijski plan i godišnji izvještaj o izvršenju financijskog plana; odlučuje o raspolaganju imovinom gradske četvrti/mjesnog odbora;. donosi program održavanja komunalne infrastrukture za područje gradske četvrti; donosi plan komunalnih aktivnosti za područje gradske četvrti / donosi plan malih komunalnih akcija mjesnog odbora, koji je sastavni dio plana komunalnih aktivnosti gradske četvrti; može donijeti plan potreba za aktivnosti, programe i projekte unapređenja kvaliteta života građana gradske četvrti i mjesnih odbora koji su od interesa za dva ili više mjesnih odbora ili za cijelu gradsku četvrt i utvrđuje prioritete u njihovoj realizaciji; bira predsjednika i potpredsjednika vijeća; sudjeluje u provođenju civilne zaštite na svom području; donosi program rada i izvješće o radu; donosi poslovnik o svom radu u skladu s statutom; surađuje s drugim gradskim četvrtima / mjesnim odborima na području Grada Zagreba, osobito sa susjednim; obavlja i druge poslove utvrđene zakonom, gradskim odlukama i drugim propisima.

- Provođenje razvojnih i strateških projekata te strateških dokumenata i programa podrazumijeva „*... uključenost i djelovanje svih mjerodavnih gradskih upravnih tijela, putem radnih tijela i/ili predstavnika*“ (Razvojna strategija Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine, 2017:82).

S obzirom kako se težište postavlja na oblicima suradnje, razvojnim aktivnostima (razvojni i strateški projekti), korištenju različitih oblika participacije građana (obvezujuće i neobvezujuće odlučivanje, konzultiranje, informiranje i sl.) odnosno uključivanju građana u političke procese, te postojanom samoupravnom djelokrugu mjesnih tijela, omogućava identifikaciju sa dva idealtipska modela urbanog upravljanja. Poveznica sa menadžerskim tipom urbanog upravljanja (DiGaetano i Strom, 2003) vidljiva je kroz naglašene oblike suradnje (posebno po pitanju suradnje sa civilnim udrugama). Istovremeno, ističe se snažna veza sa korporativnim tipom urbanog upravljanja (DiGaetano i Strom, 2003) koji počiva na uključivanju relevantnih aktera i interesa u političke procese poput spomenute koordinacije iz čl. 91. Statuta Grada Zagreba, ali i preuzimanju odgovornosti tih aktera za određene djelatnosti i aktivnosti.

Četvrti kriterij, odnosi upravljanja koji se definiraju vrstama interakcije između formalnih i neformalnih aktera (DiGaetano i Strom, 2003) prepoznati su u slijedećem:

- učinkovitija vertikalna, horizontalna i međusektorska suradnja opisana je Prioritetom 3.2. *Djelotvornost međusektorske suradnje* Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske (2017:108) gdje su aktivnosti usmjerene na: „*... usklađivanje javnih politika i zakona na nacionalnoj i regionalnoj razini u svim sektorima, poboljšanje prije svega horizontalne koordinacije dionika u razvojnom upravljanju te unaprjeđenje međusektorske suradnje u pripremi i provedbi regionalnih razvojnih projekata*“;
- viša razina informiranosti građana prepoznata je ranije spomenutim čl. 35. Statuta Grada Zagreba;
- viša razina suradnje sa organizacijama civilnog društva koja pridonosi višoj razini uključenosti i svijesti građana prepoznata je u Razvojnoj strategiji Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine (2017:29) gdje se izričito navodi kako je civilno društvo u Gradu Zagrebu „*... postalo značajan akter i podupiratelj uvođenja pozitivnih društvenih promjena i vrijednosti...*“ te kako se „*... suradnjom Grada i udruga utječe na sustavno*

jačanje javne svijesti o problemima i pravima pojedinih skupina građana te ostvarenje njihovih specifičnih potreba u lokalnoj zajednici“; te,

- Viša razina podrške i pomoći poduzetnicima istaknuta je Razvojnom strategijom Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine (2017:37) kroz brojne razvojne potrebe:[59] „... *kontinuirano promovirati poduzetništvo i stvarati povoljnu poduzetničku klimu; poticati povezivanje i umrežavanje poduzetnika*; *jačati i razvijati poduzetničku potpornu infrastrukturu organizacijom novih poduzetničkih centara, inkubatora, tehnoloških parkova i drugih potpornih institucija; jačati svijest o važnosti društvenog poduzetništva te poticati razvoj društvenih poduzetničkih inicijativa; jačati lokalno partnerstvo za zapošljavanje radi razvoja ljudskih resursa i povećanja zaposlenosti.*“

S obzirom na prepoznate odnose upravljanja formalnih i neformalnih aktera, primjetne su određene sličnosti sa korporativnim tipom urbanog upravljanja (DiGaetano i Strom, 2003) koji je usmjeren na pojedinačne interese skupina. Iako je civilni sektor prepoznat kao značajan akter urbanog upravljanja, privatni sektor s obzirom na ekstenzivnu listu razvojnih potreba usmjerenih na jačanje i pružanje podrške poduzetnicima govori u prilog usmjerenosti upravljačkih koalicija s ekonomskim dionicima.

Iz prethodne analize dokumenata vidljivo je kako je korporativni tip urbanog upravljanja (DiGaetano i Strom, 2003) najzastupljeniji oblik urbanog upravljanja po pitanju normativnog okvira. No, prema iskazima sugovornika u intervjuima i fokusnim grupama u praksi se radi o modelu upravljanja koji nije moguće kategorizirati prema DiGaetano i Stromu.

[59] Lista razvojnih potreba je ekstenzivna pa se osim u tekstu spomenutih navode slijedeće potrebe: ulagati veće napore u promociju obrtničkih djelatnosti te poticanje strukovnih obrazovanja i upisa u obrtnička zanimanja; stvarati poticajno poduzetničko okruženje s naglaskom na jačanje poduzetničke kulture; pružati potporu poduzetnicima za jačanje poduzetničkih kompetencija; razvijati različite oblike usmjerenoga financiranja i jačati informiranost poduzetnika o mogućnostima financiranja njihovih razvojnih projekata; pružati pomoć i podršku poduzetnicima prilikom internacionalizacije poslovanja; jačati konkurentnost poduzetnika pružanjem potpora za podizanje tehnološke razine i jačanje kapaciteta za razvoj i proizvodnju proizvoda više dodane vrijednosti; pružati potporu poduzetnicima za učinkovitije korištenje sredstava iz EU; jačati suradnju između poduzetnika i sveučilišta i znanstveno-istraživačkih institucija odnosno poticanje povezivanja javnoga, privatnog i znanstveno-istraživačkog sektora; poticati gospodarske subjekte čija politika poslovanja i razvoja uključuje visoki stupanj ulaganja u istraživanje i razvoj te inovacije; razvijati različite oblike podrške poticanja i razvoja *start-up* poduzetnika; poticati gospodarske aktivnosti koje osiguravaju „zeleno zapošljavanje“ te razvijati održivo i konkurentno gospodarstvo koje učinkovito iskorištava resurse i koristi zelene tehnologije.

- *Upravljanje iz perspektive formalnih i neformalnih aktera*

Neformalni akteri općenito lošim ocjenjuju upravljačke mehanizme Grada Zagreba, pri čemu se naglašava statičnost i pomanjkanje učinkovitosti gradskih tijela i tijela mjesne samouprave (posebno po pitanju neaktivnosti tijela mjesne samouprave) koje predstavnik/ca neformalnih aktera C5 opisuje: „*... defektnim, deficitarnim i nepomičnim.*" Zatim, prisutna je nedovoljno jasna definicija djelokruga odnosno samoupravnih funkcija i mogućnosti tijela mjesnih odbora u odnosu na više instance čemu u prilog govori vrlo oštar osvrt sugovornika C5: „*... smatram da je gradska služba za mjesnu samoupravu rupa totalna, potpuno beskorisna, vjerojatno nitko ni ne drži do njih ništa, i to su ljudi koje nitko ne vidi ni ne čuje, koji ne rade svoj posao.*"

Učestalo je razmišljanje neformalnih aktera kako službenici različitih tijela lokalne samouprave nisu adekvatne osobe za dodijeljena zaduženja, te kako se stvarni procesi odlučivanja „*... netransparentno…*" (C2) odvijaju na nekim drugim instancama odnosno „*... odluke se donose negdje drugdje*" (C2). Također, naglašena je stroga hijerarhija prava i obveza različitih upravljačkih instanci (stroga pravila postupanja), odnosno kako predstavnik/ca neformalnih aktera C1 tvrdi, sustav je posložen kao „*... izrazito piramidalna struktura…*", a upravo to što je „*... sve definirano procedurama i propisima…*" predstavnik/ca formalnih aktera Q1 navodi kao prednost, a kao nedostatak, „*... nedovoljno kreativnosti…*" tijela odnosno djelatnika gradske uprave.

Nadalje, prisutna je sumnja kako trenutačno stanje u određenoj mjeri proizlazi iz klijentističkih odnosa sukladno kojima neformalni akteri potpadaju pod utjecaj grada, odnosno kako to sugovornik C1 elaborira: „*... bilo kakav otpor ako je stvaran, otpor se pokušava integrirat u sustav kroz nekakav klijentelistički odnos jer se tako to ovaj... zapravo, to se tako smiruje situacija znači…*", a što u konačnici rezultira njihovom izuzimanju od bilo kakvih konfrontacija sa ili kritika prema gradu jer takav odnos presumira „*... da ste ovisni o gradu na ovaj ili onaj način*" (C1). Istovremeno, uočava se „*elite capture"* (Hordijk i suradnici, 2015), odnosno dominacija pojedinaca ili grupacija koji raspolažu informacijama i resursima što ih postavlja u nadređen odnos spram ostalih aktera koji su u nejednakom položaju u odnosu na njih. Detektiran klijentelizam prisutan u procesima upravljanja nije nužno shvaćen kao izravno pogodovanje biranim skupinama ili elitama, već se pod time naglašavaju netransparentni procesi odlučivanja (vođeni *ad-hoc* partikularnim potrebama i interesima), jer „*... dosta veliki*

slojevi društva u gradu Zagrebu participiraju u redistribuciji resursa grada“ (C1). No, takav oblik upravljanja odnosno donošenja odluka podrazumijeva vrlo ograničeni oblik participacije građana vođen isključivo partikularnim interesima do te mjere da zauzima vrijednosti suprotne osnovnim načelima građanske participacije kako je izložena u predmetnom istraživanju, što sugovornik C1 naziva „*... anti-participacijom...*“ koja u svojoj srži „*... ne pokušava vladati općim dobrom...*“ i koja ne „*... pokušava gledat cjelinu.*“

Nameće se stajalište po kojem sustav upravljanja gradom počiva na *piramidalnoj strukturi* (C1) na čijem je vrhu gradonačelnik (centralizirani sustav upravljanja) koji, iz svoje pozicije, integrirano upravlja gradom, odnosno sustav je „*... integriran u smislu međusektorskih politika u više-manje jednoj osobi, a to je gradonačelnik*“ (C1). Dakle, ovako opisan sustav uključuje integrirano upravljanje sektorskim politikama iz te najviše instance, ali ne i model integriranog urbanog upravljanja kako se izlaže u predmetnom istraživanju.

Prisutan je dojam kako gradonačelnik izravno i neposredno rješava probleme građana s kojima neposredno komunicira (mediji, osobni sastanci i sl.), što samo po sebi ne predstavlja problem, ali stvara dojam kako čitav sustav gradske uprave ovisi o izravnim uputama gradonačelnika, ili kako to predstavnik neformalnih aktera C1 objašnjava: „*... znači uopće nema nikakav interfejs ono cijele uprave u kojoj radi koliko 15.000 ljudi plus Holding ono, ne znam valjda 20.000 ljudi radi u gradu, ali sve interfejs te neke s gradonačelnikom koji rješava probleme građana.*“ Time se naglašava politička moć izvršne vlasti Grada Zagreba, te se preferiranje centraliziranog sustava upravljanja naspram integriranog sustava upravljanja objašnjava na način kako bi kroz implementaciju sustava integriranog urbanog upravljanja oslabila politička moć Ureda gradonačelnika „*... jer ovako postoji uvijek arbitrarna mogućnost donošenja odluka, od slučaja do slučaja*“ (C1). Integrirano upravljanje time nije u interesu onih koji su u poziciji moći što ukazuje na preklapanje sa Weberovim i Bassandovim poimanjem moći gdje je ona usko povezana sa političkim djelovanjem (dominacijom) koje u osnovi ima uporište u odnosu podređenosti većine i zapovijedanja manjine.

Jedna od posljedica tako posloženog sustava upravljanja jest i organizacijska nemogućnost sustava da detektira, organizira, kooptira odnosno iskoristi brojne ljudske i materijalne resurse odnosno lokalne kapacitete u onoj mjeri u kojoj su isti dostupni u Gradu Zagrebu. U tom smislu predstavnik/ca neformalnih aktera C5 ističe kako postoje „*... fantastični resursi, postoji znanje, postoje sposobnosti.*“ Predstavnik/ca neformalnih aktera C5 adresira i političku nesklonost

dijeljenja političke moći odlučivanja u političkom procesu donošenja i provedbe javnih politika, „*... jer nitko ni ne očekuje da koordiniraju, oni dobivaju izravne... imam dojam da se dobivaju izravni prijedlozi, u svakom segmentu gradske vlasti odozgo, dakle nema horizontale.*“

Ističe se nedostatak sustava adekvatnog nagrađivanja službenika iz javnog sektora, čime se doprinosi percipiranoj neučinkovitosti javnog sektora što dobro oslikava komentar predstavnika/ce neformalnih aktera P1: „*... javna uprava ne funkcionira učinkovito, a to je prvenstveno zbog toga što zaposlenici nisu motivirani jer oni će za 100 posla ili 200 posla dobit istu plaću.*“ Također, isti sugovornik upozorava kako eventualan čimbenik „*... preglomaznosti...*“ javnog sektora ukazuje na „*... populističku politiku zapošljavanja prekomjerne radne snage...*“, a što stoji u suprotnosti s osnovnim načelima društveno odgovorne korporacije koja bi morala osigurati kvalificiranu, produktivnu i radno učinkovitu radnu snagu koja je odgovorna za svoje djelovanje i koja podliježe sankcijama za nekvalitetno poslovanje.

Nadalje, predstavnici neformalnih aktera uočavaju nedostatak segmenta dugoročnog planiranja i dugoročnih projekata, odnosno izostanak, kako sugovornik C5 ističe, „*... long-range nekakvih odluka koje bi trebale biti prodiskutirane, usvojene, dijeljene, ljudi bi trebali za to znati.*“ Također, nedostaje kvalitetnija priprema kratkoročnih projekata kako bi se izbjeglo dupliciranje posla odnosno nepotrebno ponavljanje i trošenje resursa, kako to ističe sugovornik/ca A3 na primjeru uređenja cesta i vodova: „*... da se pokuša barem u građevinskim projektima recimo spriječiti činjenicu da netko izasfaltira cestu i onda poslije toga godinu dana ide se kopati kanal jer se mora sanirati kanalizacija jel. Mislim, nitko se nije prije toga sjetio da bi možda bilo pametno ispitati da se vidi u kakvom je stanju kanalizacija, vodovod, whatever, dakle da bi se onda moglo zajednički napraviti neki projekt koji bi objedinio takvu jednu prostornu problematiku.*“ Uz navedeno se veže problem strateških i razvojnih dokumenata za koje se tvrdi da samo repliciraju ideje i prijedloge iz prethodnih verzija, kako je sugovornik/ca A2 ustvrdio: „*... vizija i ciljevi koji su ustvari prepisani iz one 2011...*“ i zapravo predstavljaju izvješća o (ne-) provedbi, a što je djelomično uzrokovano nerealno postavljenim ciljevima kako to opisuje sugovornik/ca P2: „*... kad pogledate ciljeve koji se postavljaju, to se stavlja na papir bez imalo racionalnog pogleda koje je sadašnje stanje, gdje smo sada, i šta treba poduzeti*“, zbog čega se stječe dojam kako „*... strateški dokumenti koji se donose samo su da ispunjavaju formu*“ (C1).

Potom, primjetna je također i određena razina poslovne povezanosti formalnih aktera i privatnog sektora, ranije spomenuta u analizi dokumenata, koju predstavnik/ca formalnih aktera R objašnjava na slijedeći način: „*... kao tehnološki park pružamo usluge inkubacije poduzetnika gdje oni osim infrastrukture znači ureda imaju mogućnosti korištenja naše internetske mreže, opreme laboratorijske, te naravno različitih usluga tipa organizacije seminara, konferencija, koje mi za njih organiziramo, pomoći i podrške u pisanju projekata.*“ Istovremeno, EUKN koja je 2017. godine sprovela testiranje kvalitete primjene integriranog pristupa kroz *Studiju relevantnosti integriranog urbanog razvoja u Europi* ističe snažan utjecaj privatnog sektora na politiku urbanog razvoja, a što se očituje kroz javno-privatna partnerstva za potrebe infrastrukturnih projekata.

S druge strane, istaknuta je problematika javnih natječaja i izbora najpovoljnijeg ponuditelja kao prepreka uspješnoj realizaciji zajedničkih projekata i suradnji javnog i privatnog sektora, posebno iz razloga što kriterij najjeftinije ponude s jedne strane dovodi upitne partnere, odnosno kako to sugovornik/ca Q2 objašnjava: „*... pod što jeftinije može doći samo najgore nešto…*“*,* a s druge strane stvara lošu sliku u javnosti (pogodovanje). Također se naglašava značaj formalne procedure koja omogućava provjeru procedure izbora najpovoljnijeg ponuditelja kako to elaborira sugovornik/ca Q2: „*... prave fiksne stvari moraju trajno ostati, uvijek se službeno moraju redovnim putem poslati, isporučiti, i/ili tražiti, još uvijek to funkcionira na ovom jednom administrativnom nivou, šta je zapravo dobro, jer se ti predmeti čuvaju, i vi uvijek možete ući u trag, jer neke stvari se zavrte, krenu pa stanu, pa se poslije možete vratit nazad i vidjeti do kud ste došli.*“ Navedeno ukazuje na naznake elemenata menadžerskog tipa upravljanja kao jednog od pet ideal tipska modela urbanog upravljanja koje su definirali DiGaetano i Strom (2003), kojeg karakterizira upravo tržišno natjecanje u području pružanja javnih usluga u kojem sudjeluju i neformalni akteri. Nadalje, još jedan element menadžerskog tipa upravljanja jest naglašena uloga privatnog sektora posebno po pitanju pružanja javnih usluga, ali i značaj privatnog sektora čija aktivnost biva sve više prepoznata kako u javnosti, tako i u političkim strukturama što potvrđuje izjava neformalnog aktera, predstavnik/ca privatnog sektora P1: „*... sve češće smo sudionici stručnih skupova, govornici panel diskusije i tako dalje, sve više se uvažava naše mišljenje kao eksperata u toj jednoj mikro-niši, a to se događa zato što sprovodeći projekt od javnog interesa mi imamo ipak kritičnu masu koja kreira nekakvo javno mnijenje, a projekti od javnog interesa ovise o tom javnom mnijenju, pa onda i političari koji donose odluke*

počinju to slušati.“ Posljednje je posebno bitno s obzirom kako time raste uloga ekonomskih aktera na temelju njihove stručnosti.

Zaključno, primjetne su loše ocjene upravljačkih mehanizama Grada Zagreba od strane neformalnih aktera, pri čemu se naglašava statičnost i pomanjkanje učinkovitosti gradskih tijela i tijela mjesne samouprave te nedovoljno jasna definicija djelokruga odnosno samoupravnih funkcija i mogućnosti tijela mjesnih odbora. Također, naglašena je stroga hijerarhija prava i obveza različitih upravljačkih instanci, a što, kao negativna posljedica, daljnje ograničava kreativnost tijela odnosno djelatnika gradske uprave. Nadalje, prisutna je sumnja kako trenutačno stanje u određenoj mjeri proizlazi iz klijentističkih odnosa pri čemu se naglašavaju netransparentni procesi odlučivanja prilikom distribucije gradskih resursa. Takav oblik upravljanja odnosno donošenja odluka podrazumijeva vrlo ograničeni oblik participacije građana vođen isključivo partikularnim interesima do te mjere da zauzima vrijednosti suprotne osnovnim načelima građanske participacije (anti-participacija) kako je ranije izložena u radu. Osjećaj bespomoćnosti neformalnih aktera izražena u njihovim iskazima vezano uz detektiran klijentelizam je posljedica izostanka redistribucije moći što rezultira prema Arnstein (1969) pukim zadovoljavanjem forme na korist nositelja moći, odnosno političkih aktera.

U vezi integriranog upravljanja, nameće se zaključak po kojem sustav upravljanja gradom počiva na vertikalno organiziranoj, piramidalnoj strukturi na čijem je vrhu gradonačelnik koji izravno i neposredno rješava probleme građana s kojima neposredno komunicira što stvara dojam kako čitav sustav gradske uprave ovisi o izravnim uputama gradonačelnika. Time se naglašava politička moć izvršne vlasti Grada Zagreba koja je nesklona dijeljenju te političke moći odlučivanja u procesu donošenja i provedbe javnih politika. Identificirani centralizirani sustav upravljanja onemogućuje integrirani sustav upravljanja jer bi implementacijom sustava integriranog urbanog upravljanja i disperzije moći došlo do slabljenja političke moći Gradonačelnika. Analizom dokumenata utvrđeno je kako formalno postojeći sustav upravljanja ima najviše preklapajućih elemenata sa korporativnim tipom upravljanja, a u intervjuima i fokusnim grupama identificirano je više elemenata klijentelističkog modela upravljanja no vidljivi su i drugi elementi poput menadžerskog, ali i hijerarhijskog, centraliziranog i stihijskog sustava upravljanja koji nisu uklopljeni u nijedan idealtipski model upravljanja.

6.2. Integrirano upravljanje

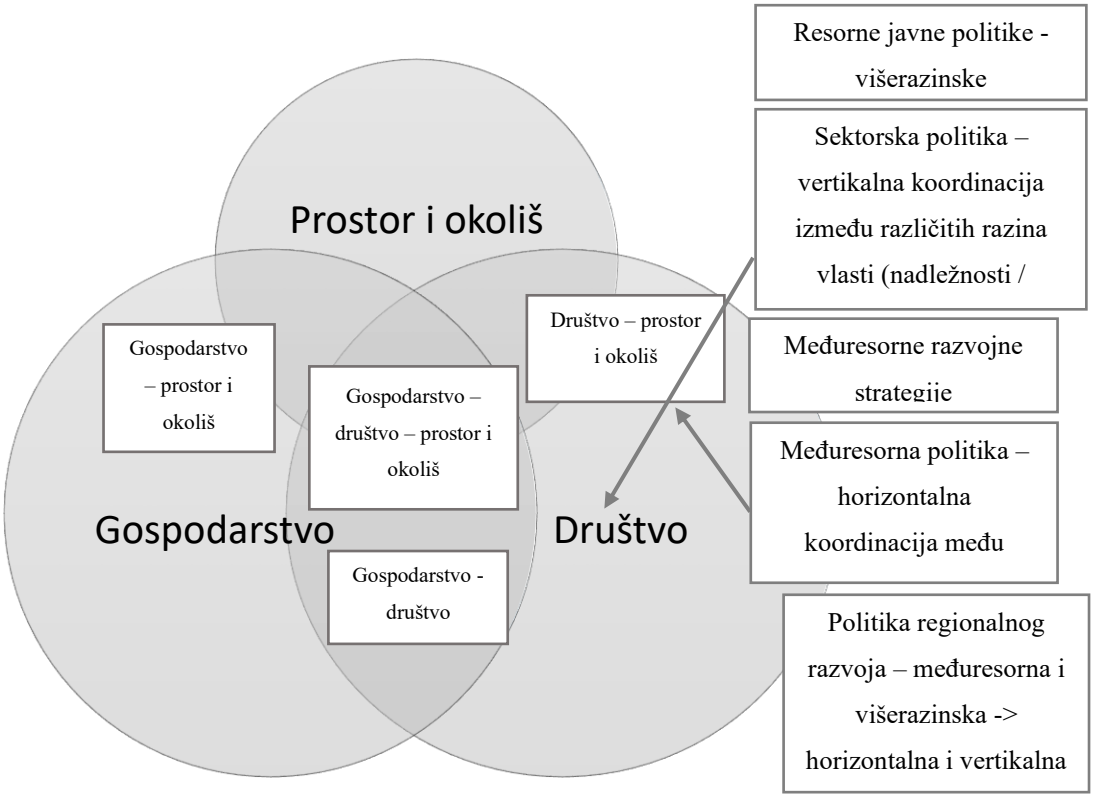
Integrirano upravljanje nastoji uspostaviti horizontalna i vertikalna koordinirana djelovanja te suradnju formalnih i neformalnih aktera s ciljem stvaranja sinergijskog učinka kroz holistički pristup rješavanja problema (IPAA, 2002; Pollitt, 2003; Schwedler, 2011). Horizontalna suradnja između sektorskih politika i aktera heterogenog je karaktera i zahtjeva brojne različite vještine i znanja (Jacquier, 2005). Takav tip upravljanja pretpostavlja dekonstrukciju dosadašnjih hijerarhijskih odnosa koji egzistiraju unutra sektorskog pristupa te počiva na principima reciprociteta i međuzavisnosti (Giersig, 2008), čime se odnos javne uprave i građana usmjerava ka horizontalnom odnosu. Oba protokola obuhvatila su temu opisa postojećeg tipa upravljanja u urbano-okolišnom sektoru, upoznatosti sa integriranim urbanim upravljanjem te njegovim razumijevanjem.

6.2.1. Razumijevanje integriranog urbanog upravljanja

- *Integrirano urbano upravljanje u zakonskim i strateškim dokumentima*

U Strategiji regionalnog razvoja Republike Hrvatske (2017:14) naglašava se jedan aspekt integriranog pristupa u rješavanju razvojnih izazova, a što u svojoj biti podrazumijeva da se „... *identificirani problemi i potrebe moraju rješavati koordinacijom aktivnosti u više resora – horizontalno.*“ Strategija koristi konceptualni model integriranog pristupa razvojnom upravljanju za potrebe kako SWOT analize tako i definiranja sadržaja Strategije (Shema 5, ispod) koji na dobar način prikazuje kompleksnost integriranog razvoja i upravljanja. Naime, razvidno je kako se integrirano upravljanje odnosi na horizontalnu integraciju sektorskih politika i na vertikalnu integraciju različitih razina upravljanja. Također, uočava se holistički pristup, odnosno međuovisnost okolišne, gospodarske i društvene dimenzije, što je ujedno i preduvjet za ostvarivanje održivog razvoja. Međutim, u takvom višerazinskom, međusektorskom i koordiniranom pristupu da bismo mogli govoriti o stvaranju sinergijskog učinka kroz holistički pristup rješavanja problema nužna je ključna karika koja ovdje nedostaje, a to je suradnja formalnih i neformalnih aktera. U tom smislu ovdje je uočena distinkcija između *joined-up government* i *joined up governance* (Pollitt, 2003) pri čemu prvi termin se shvaća kao koordinacija rada tijela javnog sektora, dok se drugi termin odnosi na koordinaciju rada tijela javnog sektora međusobno i sa trećim dionicima, odnosno neformalnim akterima. Nadalje, SWOT analiza regionalnog razvojnog upravljanja pri navođenju snaga usmjerena je na

vertikalnu koordinaciju, ali i na „*... dobru suradnju JLS-a i županija te kvalitetna koordinacija razvojnih dionika (LAG, LRA, poduzetnički centri, inkubatori)*“ (2017:93). Upravo potonje upućuje na suradnju javnog sektora i sa izvaninstitucionalnim akterima, međutim, pri navođenju slabosti u SWOT analizi ta suradnja se ocjenjuje nedostatnom: „*Nedovoljna suradnja javnog, privatnog, znanstvenog sektora i sektora civilnog društva u planiranju razvoja te nedostatak multidisciplinarnog pristupa pripremi razvojnih projekata“* (2017:94). Također, među slabosti se navode i „*... nedovoljno razvijeni ljudski kapaciteti lokalne samouprave u pripremi i provedbi razvojnih projekata…*“ kao i „*... nedovoljno razvijeni kapaciteti strateškog planiranja i upravljanja na lokalnoj razini…*“ što predstavlja prepreku za implementaciju integriranog upravljanja. Pod prilike u SWOT analizi navodi se „*... ITU mehanizam za urbani razvoj nakon uspostave urbanih aglomeracija i urbanih područja…*“ što svakako jest prilika s obzirom kako ITU predstavlja mehanizam EU kojim se podiže svijest o važnosti integriranog pristupa i koji je uveden s ciljem jačanja uloge gradova pokretača gospodarskog razvoja i suradnje između jedinica lokalne i regionalne samouprave te razvoj administrativnih kapaciteta gradova. Posljednje, u SWOT analizi lista prijetnji (2017:95-96) je ekstenzivna, naime, navodi se: „*Nedovoljna vertikalna i horizontalna komunikacija…*“, zatim „*Visok stupanj centralizacije u donošenju strateških odluka/projekata…*“, potom „*Izostanak kontrolnih mehanizama u provedbi razvojnih projekata, što otvara prostor za korupciju i ekonomsku štetu za društvo u cjelini“*, „*Netransparentan tijek informacija o formalnim obvezama i mogućnostima JLP(R)S-a*“, te „*... nedostupnost javnih podataka.*“ Navedeno upućuje na čitav niz prepreka za primjenu integriranog pristupa, istovremeno uočava se potreba za novim oblicima upravljanja, odnosno odmak od tradicionalno sektorskog pristupa i hijerarhijskog sustava upravljanja, kao i šire primjene doktrine dobrog upravljanja.



Shema 5: Model integriranog pristupa razvojnom upravljanju Izvor: Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske (2017)

Međutim, Statut Grada Zagreba kao ni Razvojna strategija Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine ne artikuliraju integrirano upravljanje kao prepoznat model upravljanja. U Razvojnoj strategiji Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine (2017:91) se spominje u kontekstu Mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU mehanizam) koji je uveden kao mehanizam EU „*... s ciljem jačanja uloge gradova kao pokretača gospodarskog razvoja*“. No, Razvojna strategija Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine ne nudi neko šire razumijevanje ili prepoznatu korist integriranog urbanog upravljanja stoga se ne može ni iščitati opredijeljenost takvom modelu upravljanja. Upravo je za potrebe prijave na Poziv za odabir područja za provedbu mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije izrađen Nacrt Strategije razvoja Urbane aglomeracije Zagreb koja detaljnije razrađuje ITU mehanizam no također ne zadire u dublje razumijevanje integriranog upravljanja. Zaključno, razvidan je raskorak između Nacionalne strategije razvoja i dokumenata na lokalnoj razini.

- *Integrirano urbano upravljanje iz perspektive formalnih i neformalnih aktera*

Formalnim akterima, u odnosu na neformalne, pojam integriranog upravljanja je manje poznat. Sugovornica H1 primjerice navodi: „*Pa moram priznat da nisam (susretala), mislim čula sam naravno za te pojmove, ali ja vjerujem da mi to provodimo sve u praksi…*“. Slično, sugovornica Q3 ističe da ne zna što pojam znači: „*Pa vjerojatno je (poznat), ali mislim da ja nisam obraćala na to pozornost s obzirom da ja mislim da ne znam zapravo šta bi to značilo, ja mislim da smo mi tako integrirani da više ne možemo biti.*“ Jedan sugovornik predstavnik formalnih aktera R navodi kako je čuo za pojam i kako mu je „otprilike poznat“. Ipak, postoji i formalni akter koji je u svom odgovoru bio specifičniji: „*Prednost ovog modela upravljanja je sveobuhvatnost i širina pogleda koja može rezultirati donošenjem kvalitetnih odluka*“ (Q1). Općenito, sudionici kojima je integrirano upravljanje poznat pojam imaju na njega uglavnom pozitivne konotacije.

Predstavnici neformalnih aktera pokazali su bolje razumijevanje koncepta. Primjerice, sugovornik/ca A1 nudi dostatno objašnjenje koncepta kazavši kako je riječ o „*... povezivanju na različitim razinama, vertikalno-horizontalno, i ideja inkluzivnog planiranja koje zapravo pokušava okupiti sve aktere u prostoru tom…*“, a takvo povezivanje „*... doprinosi u biti nekakvoj održivosti*“ (A4). Važno je za istaknuti kako neformalni akteri prepoznaju prednosti koje koncept kao participativan pristup ima. Sudionik A1 na primjeru ističe što je integrirano upravljanje „*... gdje se kroz niz različitih metoda prikuplja mišljenje građana o tome i gdje su lokacije i nakon odabira lokacije se onda njegovo programiranje radi kroz sudjelovanje građana, paralelno sa stručnim procesom programiranja koje radi fakultet kroz jedan interdisciplinarni proces*“ (A1). Sudionik C1 pozicionira integrirano upravljanje u kontekst EU: „*Susreo sam se s terminom integrirana teritorijalna ulaganja, unutar nekih dokumenata Europske unije i fondove Europske unije vezani za nekakav regionalni razvoj… kako sam ja shvatio kao nekakvog međusektorskog upravljanja, povezivanja različitih sektora društva, posebice fokusirano na gradove.*“ Sudionik C3 pristupa pojmu kroz prizmu svog djelokruga: **„***Moj je segment više ovaj integrirani javni prijevoz kao jedan podsegment cjelovitog upravljanja, cjelovitog urbanog upravljanja… Moje osobno iskustvo u ovom području je kroz jedan projekt u kojem je jedan od glavnih ciljeva to sektorsko povezivanje i integrirani pristup planiranju što javnog prijevoza, što održivog prometa u globalu.*“ Sudionik C2 navodi primjer vlastitog iskustva susretanja sa integriranim pristupom koji opisuje na sljedeći način: *„... prije nekoliko godina smo mi radili s gradom xx njihov akcijski plan održivog energetskog razvitka i onda smo imali, kao što uvijek radimo neka savjetovanja za građane, pa bili su neki iz gradske uprave, bio je baš se sjećam zamjenik gradonačelnika ili dogradonačelnik, i onda je on rekao*

da se ne može planirati tako energetika sad da će biti, ne znam, 15.000 kolektora po cijelom gradu, nego da treba razmišljati o nekom prostoru i onda tom prostoru... on je prostorni planer... i tom prostoru treba planirat, pristupit integralno pa sad razmišljati i o cestama i o energetici i o vodovodu i tako. Meni je to prvi... nije mi to do tad nikad palo na pamet ali mi se baš činilo jako zgodno.“ U razumijevanju integriranog urbanog upravljanja neformalni akteri dotakli su se relevantnih elemenata poput: participacije, holističkog pristupa razvoju i planiranju te međusektorske suradnje.

No osim prednosti detektirani su i izazovi integriranom urbanom upravljanju na koje upozorava sugovornik/ca C1: „*... kada bi takav proces postojao da bi on vjerojatno bio kompleksan, da bi bilo konflikata, različitih mišljenja, trajao bi neko vrijeme, ali kada bi se usvojio mislim da bi onda imali puno manje konflikata zapravo.*“ Detektirani izazovi integriranog urbanog upravljanja na tragu su prepreka koje se uočene u drugim zemljama poput većih oportunitetnih, organizacijskih troškova kao i uloženog vremena, izostanak demarkacije odgovornosti što može rezultirati konfliktima, te brojne organizacijske promjene (Schwedler, 2011).

6.2.2. Potencijal za integrirano urbano upravljanje u urbano-okolišnom sektoru

- *Potencijal za integrirano upravljanje uočen u zakonskim i strateškim dokumentima*

Zakonski i strateški dokumenti prepoznaju potrebu razvijanja participacije građana i jačanja organizacija civilnog društva, odnosno učinkovitije suradnje „*... između tijela državne uprave, gospodarskih subjekata, znanstvene zajednice, socijalnih partnera i organizacija civilnog društva*“ (čl. 5. Zakona o regionalnom razvoju). Potom, prepoznaje se važnost „*... horizontalne koordinacije dionika u razvojnom upravljanju te unaprjeđenje međusektorske suradnje u pripremi i provedbi regionalnih razvojnih projekata*“ (Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske, 2017:108). U Strategiji regionalnog razvoja Republike Hrvatske zaključci provedene SWOT analize ukazuju na organizirani civilni sektor koji provodi kvalitetne programe (ističu se programi u vezi zaštite okoliša), a što ukazuje na postojanje određene kritične mase građana koji su uključeni u rad organizacija civilnog društva. Iako momenti u pregledanim dokumentima predstavljaju potencijal za implementaciju integriranog upravljanja s obzirom da su naglašene ključne sastavnice; participacija civilnih aktera, ekonomskih aktera i stručnjaka te koordinacija i suradnja unutar i između sektora, oni su nedostatni. Razlog tome je unutarnje

ustrojstvo odnosno pravni okvir s ograničenom mogućnošću *policy* integracije kao i određene sličnosti sa korporativnim tipom urbanog upravljanja (DiGaetano i Strom, 2003) koji je usmjeren na pojedinačne interese skupina.

- *Potencijal za integrirano upravljanje iz perspektive formalnih i neformalnih aktera*

Prepoznat je potencijal za implementaciju integriranog urbanog upravljanja koji se u prvom redu očituje kroz pozitivne asocijacije koje sudionici/e istraživanja imaju na taj pristup. Uz to, neformalni akteri su spominjali da Grad Zagreb ima i potrebne resurse za taj tip upravljanja, „*... veće nego itko, dakle i ljudske i kulturološke i sociološke i tehničke da ostvaruje integrirani razvoj*“ (C5), pri čemu se kapacitet službenika ocjenjuje kao vrlo dobrim uporištem za pokretanje njegove primjene, kako i ističe sugovornik/ca A3: „*... u strukturama postoje ljudi koji znaju, koji bi mogli pomoći.*“ Predstavnik/ca formalnih aktera Q1 također naglašava kvalitetu ljudskih resursa unutra upravljačke strukture grada koji su „*... voljni prihvatiti nove modele suradnje i upravljanja – gradska uprava ima oko 2000 zaposlenih – većina tog kadra je visokoobrazovan i to je stabilan kadar, zadovoljni su svojim pravima i uvjetima rada – oni su potencijal suradnje.*“

S druge strane, neformalni akteri spominju kako „*... ljudi na pozicijama trenutno vodećim, sad nisu spremni...*“ (A3) za integrirano upravljanje, odnosno (C3): „*... s pozicije nekakvog decision makinga ne postoji potencijal da se stvari mijenjanju*“ (C3). Također, spomenuta je prepreka u nespremnosti vodstva (vlasti) i njihovim (ne)sposobnostima kanaliziranja i povezivanja znanja i sposobnosti službenika (nedostatak adekvatne mobilizacije i funkcionalnih mehanizama) u organiziraniju strukturu upravljanja, što potvrđuje sugovornik/ca A3 kada elaborira da „*... mehanizmi kako mobilizirati taj potencijal i iskoristit ga su... nedostaju, jel.*“

Kada je riječ o potencijalu implementacije integriranog urbanog upravljanja, u prvom redu nužno je spomenuti naglašeni *bottom-up* pristup. Naime, integrirani pristup se često intenzivnije primjenjuje i potiče od strane organizacija civilnog društva ili čak samih građana pojedinaca, dok u nešto manjoj mjeri isti impuls dolazi od formalnih aktera. Okupljanje oko zajedničke ideje i realizacije malih lokalnih akcija bolje polazi za rukom neformalnim akterima koji svojim radom potiču učinak „snježne grude“, kako to opisuje sugovornik/ca C6:

„*... znači mi smo im radili edukaciju na primjer iz vertikalnih vrtova, iz recikliranja papira pa rade novi papir, i onda su oni to dalje nastavili proizvodit zapravo, za svoju školsku zadrugu, i mi smo isto tak sudjelovali u jednoj platformi Zelenica, i imali smo jedan događaj na koji je onda i škola došla sa svojim štandom. Sad je... ono imamo i suradnju sa knjižnicom, sa Domom kulture u Prečkom, sa Centrom za kulturu Trešnjevka. … u dvorištu škole su bile kao građanske akcije, okupljanje gdje je bio plac, al je bilo i uređenje okoliša, onda su roditelji i djeca, profesori i ovako zainteresirani ljudi ne znam, uređivali, sadili biljke, Zeleni klik je radio radionice tu, kako to raditi i tak. Uredilo se isto okoliš škole jedne na... kolegu imamo koji radi u osnovnoj školi, i on isto tamo ima permakulturni vrt i onda je on došao držat predavanje u (drugu) školu profesorima, kako... kako izgleda taj vrt, zašto to napravit i tak..... nakon toga zaposlili su čovjeka koji se bavi vrtom, znači jednim dijelom svog radnog vremena i on je planirao onak jezerce vrtno, mislim ono, baš se promjena dogodila u školi. Bilo je nekih 14 profesora koji su bili zainteresirani za neku vrstu rada u vrtu školskom, onda vanjska učionica, ili baš vrtlarenje i tako.*“ Ovim primjerom se prikazuje suradnja neformalnih aktera i njihovo proaktivno djelovanje kroz lokalnu akciju što upućuje na potencijal za integriranim urbanim upravljanjem. Također, ovaj primjer ukazuje na jačanje društvenih mreža kao posljedica uključenosti u upravljanje što pridonosi horizontalnoj socijalnoj koheziji, odnosno koheziji između građana (van Marissing i suradnici, 2005). Dodatno, ovaj primjer ukazuje kako pojedinci djeluju samostalno, odnosno njihovo ponašanje nije podređeno ciljevima sustava i ograničenjima koje postavljaju nositelji moći što upućuje na to kako se moć mora razmatrati gdje god se ona nalazila neovisno o organizacijskoj/upravljačkoj konfiguraciji.

Iako su rijetke inicijative primjene integriranog pristupa, jedna takva inicijativa nailazi na pohvale i od strane neformalnih aktera, pa tako sugovornik C4 ističe primjer Energetskog tjedna gdje je uspješno „*... ostvarena suradnja primjerice sa školama, sa vrtićima, sa nekakvim privatnim isto sektorom, sa udrugama, fakultetima.*“ Drugi primjer koji ističe sugovornik/ca C1 vezan je za „*... Urbanistički savjet koji broji preko 20 članova i arhitekata i urbanista i povjesničara umjetnosti i sociologa i tako dalje, a neki ljudi čak i iz IRMO-a i tako dalje, uglavnom, iz IDIZ-a i drugih nekih fakulteta i instituta, napisali smo zaključke o prostornom planiranju, koje je usvojila ta Skupština Grada Zagreba.*“

Primjer gradskih vrtova kroz dvije različite perspektive, one formalnih i one neformalnih aktera, sugerira kako je moguće ostvariti uspješnu suradnju svih urbanih aktera uz primjenu integriranog pristupa čega je rezultat da „*... sad to ide onako jedan vrt godišnje ono... ali je to*

jedan sada uhodani projekt di je bila baš ta lijepa suradnja, inicijativa građana i udruga, i velim i ureda i prepoznato i posložilo se“ (Q2). U tu kategoriju također spada projekt urbane revitalizacije javnih prostora u Gradu Zagrebu koji je imao za cilj 17 zahvata i intervencija u javnim prostorima „*... kroz jedan participativan pristup gdje se kroz niz različitih metoda prikuplja mišljenje građana o tome i gdje su lokacije i nakon odabira lokacije se onda njegovo programiranje radi kroz sudjelovanje građana, paralelno sa stručnim procesom programiranja koje radi fakultet kroz jedan interdisciplinarni proces*“ (A1).

Svi pobrojani primjeri u kojima se nalaze elementi integriranog pristupa pokazatelji su kako postoji mogućnost implementacije integriranog pristupa, no inicijativa i impuls u ovim primjerima ne dolazi od strane formalnih aktera, već su nositelji novih ideja i pristupa predstavnici neformalnih aktera koji kroz *bottom-up* pristup u suradnji sa Gradom odnosno s formalnim akterima provode ovakve i slične projekte. Za razliku od poimanja moći kao kontrole nad postupcima drugih radi promicanja vlastitih ciljeva, koje je spomenuto kod primjera zadovoljavanja partikularnih interesa što je suprotno osnovnim načelima građanske participacije, ovdje je riječ o primjeru kreiranja moći i upravljanja koje usmjerava ponašanje drugih u svrhu promicanja kolektivnog interesa (Hall, 1985). Navedeni primjeri ukazuju kako neformalni akteri svojim djelovanjem preoblikuju granice i raspodjelu moći čime se hijerarhijska struktura moći dovodi u pitanje. Ovdje je primjetna kombinacija oba pristupa u participaciji građana, instrumentalni i transformativni (Hordijk i suradnici, 2015), odnosno participacija služi kao alat u ostvarivanju projektnih ciljeva, pri čemu kvaliteta dijaloga osigurava ostvarenje konsenzusa o zajedničkim interesima.

6.3. Participacija neformalnih aktera

Aktivno uključivanje aktera u kreiranje urbanih politika s ciljem poboljšanja održivosti gradova (Abbott, 1996; Agger i Norvig Larsen, 2009) glavna je karakteristika integriranog urbanog upravljanja u kojem potrebe društva zauzimaju središnju pozornost (Tasan-Kok i Vranken, 2011). Stoga su pitanja unutar oba protokola imala za cilj razumjeti percepciju participacije kako formalnih tako i neformalnih aktera te koliko se u praksi primjenjuju participativne metode uključujući informiranje, konzultiranje, dijalog i partnerstvo, odnosno više razine participacije sukladno Arnsteininoj gradaciji participacije (1969). Kroz tipologiju razine participacije koju je modelirala Arnstein (1969) u ovom dijelu će se detektirati na kojoj od osam

razina spektra participacije možemo pozicionirati interakciju neformalnih i formalnih aktera u urbano-okolišnom sektoru. Nadalje, utvrditi će se koje su od jednosmjernih ili dvosmjernih participativnih metoda zastupljene (Anokye, 2013), odnosno imaju li građani mogućnost utjecati na ishode planova i radne procese (Bush i suradnici, 2005), te koji temeljni principi participacije (polaganje računa, transparentnost, uključivost, legitimitet, društveno učenje, smanjenje sukoba, djelotvornost, učinkovitost, jednakost (Anokye, 2013)) postoje u odabranom urbano-okolišnom sektoru.

6.3.1. Razumijevanje važnosti participacije

- *Participacija u zakonskim i strateškim dokumentima*

Prema Strategiji regionalnog razvoja Republike Hrvatske (2017:40) pod pojmom civilnog društva podrazumijeva se „*... šire područje društvenog života…*“ koje obuhvaća udruživanje građana s ciljem ostvarenja određenih zajedničkih interesa, a što prema Strategiji podrazumijeva aktivan odnos građana „*... prema javnim politikama, službama i poslovima: od sudjelovanja u javnim raspravama i utjecaju na formiranje političke volje, preko konkretnih inicijativa usmjerenih na određene političke i pravne mjere, do preuzimanja dijela javnih poslova koje država i javne institucije ne mogu obaviti uopće, u potpunosti ili dovoljno kvalitetno.*“ Slično tome, Razvojna strategija Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine (2017:29) navodi kako je civilni sektor postao „*... značajan akter i podupiratelj uvođenja pozitivnih društvenih promjena i vrijednosti…*“*,* a organizacije civilnog društva prepoznate su kao značajni akteri u „*... razvoju gradskih politika, koje najjasnije mogu izraziti potrebe, zahtjeve i očekivanja društvene grupe čije interese zastupaju.*“ Prema Zakonu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske politika regionalnog razvoja temelji se na (čl. 5.): „*... partnerstvu i suradnji između javnog, privatnog i civilnog sektora, pod čim se podrazumijeva suradnja između tijela državne uprave, jedinica područne (regionalne) samouprave, jedinica lokalne samouprave, gospodarskih subjekata, znanstvene zajednice, socijalnih partnera i organizacija civilnog društva.*“ Navedeno je od velikog značaja za istraživanje jer se promicanjem suradnje različitih dionika[60] u razvojnim procesima naglašava, između ostaloga, i uloga građana koji djeluju kroz organizacije civilnog društva, ali i drugih neformalnih aktera Činjenicom kako su

[60] U ovom poglavlju preuzeta je terminologija koja je zastupljena u relevantnim pravnim dokumentima, stoga se koristi termin dionici.

građani prepoznati, u sklopu temeljnog pravnog okvira za razvojne politike, kao sastavni dio dionika koji anticipiraju, pripremaju i provode razvojnu politiku, naglašena je i uloga participacije kao nespornog i nedjeljivog procesa unutar razvojnih politika koje se provode na međunarodnoj, nacionalnoj, regionalnoj (područnoj) i lokalnoj razini. Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske također naglašava nužnost koordinacije djelovanja različitih aktera odnosno potrebu za participacijom svih dionika obuhvaćenih razvojnom politikom.

Ovako široko postavljene aktivnosti unutar ključnih strateških dokumenata ostavljaju prostora za različite interpretacije moguće razine participacije koje se mogu kretati od razine tokenizma (npr. sudjelovanje u javnim raspravama) pa sve do kategorije građanske moći (npr. preuzimanje dijela javnih poslova) u kojoj se pretpostavlja visok intenzitet participacije aktera u donošenju odluka i kontroli ishoda (Arnstein, 1969). Međutim, praksa ukazuje na izostanka visoke razine participacije pa i time redistribucije moći na neformalne aktere. Jedna od značajnijih prepreka provođenju participacije je izostanak normativnog okvira za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja gradskih odluka i strateških dokumenata.

- *Razumijevanje participacije iz perspektive formalnih i neformalnih aktera*

Prema formalnom akteru Q2 participacija je: „*... strašno važna, i mislim da je uloga naših ureda, svih na području Grada Zagreba, osluhnuti zapravo što građani žele, misle, i da oni mogu osjetit podršku kad imaju neku ideju.*“ Za ovog sudionika/cu intervjua participacija je važna u vidu osluškivanja želja i mišljenja građana i podržavanje njihovih ideja. Pritom formalni akteri naglašavaju važnost participacije jer, kako Q2 konstatira participacija „*... mora (je) biti, pa nemremo….nitko ništa ne može sam. Ne možeš sam napravit ni jednu stvar suvislo od početka do kraja, ne možeš, jer ne može jedna osoba, isto tako ni jedan ured sve znati.*“ Isti sugovornik, međutim, uz prethodno izneseni stav veže zadršku kako po pitanju procesa odlučivanja težište ostaje na strani formalnih aktera, jer „*... jedan mora bit taj koji presiječe, odreže i kaže sad se tu zaustavljamo, to završavamo, spakiramo i to je proizvod.*“ Formalni akter Q1 u svom razumijevanju participacije navodi njenu kompletnost i razinsku strukturu kao osnovne karakteristike: „*To je širok pojam. Znači sudjelovanje, ali razine uključenosti mogu biti različite i u različitim fazama. Doprinos svakog može varirati od samo fizičke prisutnosti (minimum) do aktivnog sudjelovanja u svim fazama.*“ Formalni akter H3 vezuje pojam participacije uz reakciju građana na rad gradskih tijela: „*... izuzetno nam je važno mišljenje*

građana o onome... o poslu koje obavljamo, dakle ukoliko ima bilo kakvih problema to će se vidjeti kroz negativnu reakciju građana, kroz medije, i tako dalje, nakon toga to rezultira i pritiskom prema nama dakle da se neke stvari poprave i tako dalje. Prema tome mišljenje građana u svakom slučaju je izuzetno, izuzetno važno u tom smislu."

Provedenim intervjuima utvrđeno je kako formalni akteri prepoznaju važnost participacije, no njihova razumijevanja participacije se razlikuju, na općoj razini formalni akteri razumijevaju participaciju kao izražavanje i komunikaciju interesa i potreba građana kao i svoju odgovornost kao javnopravnih tijela u pružanju podrške i prepoznavanju potreba građana, a specifičnije razumijevanje participacije uključuje njenu višerazinsku strukturu. No, formalni akteri smatraju participaciju važnom više iz instrumentalnih razloga nego li kao vrijednost.

Dok intervjuirani formalni akteri prepoznaju važnost participacije, neformalni akteri smatraju kako je prisutno nedovoljno znanja i razumijevanja u vezi smisla i uloge participacije na strani formalnih aktera. Takvo mišljenje iznosi nekoliko sugovornika; C4 navodi: „*... jednostavno se ne zna. Znači da sad te osobe kojima se dodijeli uloga nekakve koordinacije ili vođenja tih projekata jednostavno taj krug ljudi ... je vrlo uzak i jednostavno ne poznaje širu participaciju…*", dok C1 temeljem iskustva zaključuje: „*... mi smo se zapravo najviše suočili sa problemom kako opet kod kojih... kod kojih aktera, ali dosta sa problemom toga razumijevanja šta to zapravo znači i kako taj pristup uopće funkcionira.*"

Pored navedenog, neformalni akteri smatraju kako njihova uloga nije adekvatno prepoznata od strane formalnih aktera kao što je to istaknuo sugovornik C5: „*Imamo ... zajedničku želju i zajedničku ojađenost recimo tako, nepriznatosti ili nedovoljne priznatosti, nedovoljnog uvažavanja, u onome što mi radimo, ne za sebe, nego recimo za građane.*" Prema iskazima sudionika fokusnih grupa, neformalne aktere učestalo se uključuje s ciljem zadovoljavanja forme (sudjelovanje javnosti), bez sustavnog pristupa uključivanja svih relevantnih aktera čime bi se upotpunila prisutnost i doprinos svih zainteresiranih aktera, što argumentira sudionik A1: „*... to mogu iskustveno reći da oni imaju neku ono političku... ajmo pozvat ovog, ovog i ovog, a niti imaju širu sliku tko još se bavi tim temama i na koji način, iz kojih sve dijelova, onak iz neznanja ili nekakve dosadašnje prakse, a moramo pozvat ovoga da obuhvate onak malo zagrabe nešto, i onda to nimalo ne bude cjelovita situacija.*" Prema razmišljanjima neformalnih aktera, formalni akteri zbog svog uskog razumijevanja participacije ograničavaju uključenost većeg broja aktera, odnosno, eventualno uključivanje neformalnih aktera uvijek svode na iste

aktere, neovisno o problematici. Drugim riječima, postoje iskustva kako je uključivanje neformalnih aktera parcijalno te obuhvaća relevantne aktere iz obveze, a ne iz stvarnog interesa. Zanimljivo, ovo nije samo opservacija neformalnih aktera već je i jedan predstavnik/ca formalnih aktera to spomenuo vezano uz civilni sektor: „*... mislim kao što druge sudionike tako uključimo i civilni sektor, da nam ne bi rekli da ih nema, mislim to je moje privatno ali službeno ih moramo uključiti*“ (Q3). Prema ovom sugovorniku/ici, civilni sektor se uključuje jer se to „službeno“ mora.

Ipak, kada je riječ o izdvojenoj tematici, komunalnim problemima, suradnja formalnih aktera i predstavnika civilnog sektora ima pozitivan predznak s obzirom da se po njima organizacije civilnog društva sve više prepoznaju kao partneri u pripremi i provedbi javnih politika vezano uz komunalne probleme. Predstavnik/ca civilnog sektora C1 navodi: „*... to je možda dobra suradnja znači na toj razini komunalnih problema, mislim da je dosta tih problema se riješi na kraju.*“ Prema sugovorniku/ici, kroz civilni sektor i građanima se sve više otvaraju kanali komunikacije sa tijelima gradske uprave. Primjer jednog takvog kanala je Zeleni telefon koji prema predstavniku/ici civilnog sektora C1 „*... sve rješava sa gradom*“ (C1). No spomenuti kanal komunikacije građana sa tijelima gradske uprave ide preko civilnog sektora jer: „*... ne postoje informacije koga zvat u gradu za rješavanje problema pa ljudi zovu Zeleni telefon, Zelenu akciju, opisuju svoj problem, i onda Zeleni telefon usmjerava taj problem na određene urede u gradu i s njima pokušava riješit taj problem.*“ U tom kontekstu gradska uprava zbog vlastitog nedostatka kvalitetne komunikacije sa građanima kao i izostanka pravovremenog informiranja koristi civilno društvo kao alat za nadomjestak vlastitih manjkavosti.

Nadalje, još jedan primjer interesne povezanosti jest suradnja sa znanstvenim sektorom koju formalni akteri opisuju kroz percepciju znanstvenog sektora kao svojevrsnog servisa, primjerice predstavnik/ca formalnih aktera H2 opisuje takvu suradnju na slijedeći način: „*... kompost koji proizvodimo mora po zakonu biti kategoriziran, jedan od laboratorija koji je za to verificirani je na Agronomskom fakultetu. Isto tako i za ovu drvnu biomasu za to tražimo ateste na Šumarskom fakultetu jer oni imaju pak svoju neku katedru ili laboratorij koji su za to ovlašteni, onda mi njima dajemo naše uzorke i onda oni daju certifikate. Isto tako ako se upuštamo u nekakve nove projekte gdje mi želimo unutar struke nešto ispitati, onda naravno se njih konzultira, tako da ta suradnja postoji.*“ Vidljivo je i međusobno uvažavanje formalnih aktera i znanstvenog sektora u trenutku kada je prepoznat zajednički interes koji se bilježi u obliku razmjene stručnog razmišljanja i *know-how*-a, čemu u prilog govori komentar predstavnik/ce

formalnih aktera Q2: „*... nama dolaze kolege sa Geografskog faksa i mi smo presretni što dolaze, jer učimo od njih. Puno tog znaju, puno uče, ali recimo nemaju prostorno-planersko iskustvo pa smo zapravo dobar spoj zajedno. Ne bi mogli mi bez njih, a bome ni oni bez nas*." Ovi primjeri govore u prilog ranije navedenoj opservaciji kako formalni akteri ne promišljaju participaciju kao vrijednost već u njoj prepoznaju alat za ostvarenje interesa. Slična opservacija prisutna i od strane predstavnika znanstvenog sektora koji navodi kako formalni akteri zbog potrebe za stručnim znanjem**:** „*... uključe [nas] u neko radno tijelo ne, il tak... ili nas zovu i tak dalje. Ili kad je to posebno recimo u kontekstu Adventa u Zagrebu, [institucija] je bilo tu jako aktivno uključeno i to na jedan dosta dobar način*" (A1).

Dosadašnja iskustva ukazuju na brojne potencijale suradnje gradskih struktura (koje su ocijenjene pozitivno s pozicije stručnosti djelatnika) i organizacija civilnog sektora/poslovnog sektora, posebno u vezi projekata kojima se potiče građanska participacija po pitanju prostornog planiranja. Primjerice, predstavnik/ca formalnih aktera H3 smatra kako su imali: „*... odličnu suradnju preko javno-gradskog projekta, ja mislim da su bile dvije do tri udruge za zaštitu okoliša uključene.*" Predstavnik/ca civilnog sektora (C3) ponudio je dublju analizu takve suradnje: „*... iz iskustva rada na dva europska projekta sa gradskim uredima, smo imali vrlo dobru suradnju s određenim pročelnicima, višim stručnim suradnicima, savjetnicima, a oba projekta su se ticala transparentnosti rada, odnosno participativnog udjela građana u prostornom planiranju.*" Dakle, pojedini izolirani primjeri temeljem pozitivnih iskustava suradnje formalnih i neformalnih aktera ukazuju na postojanje potencijala za jačanje participacije, no suradnja se koristi selektivno i krnje.

6.3.2. Participativne metode

Širok spektar participativnih metoda[61] pridonosi transparentnosti, djelotvornosti, učinkovitosti i drugim temeljnim principima participacije (Anokye, 2013), no temeljem ovog istraživanja utvrđeno je kako je njihova primjena u urbano-okolišnom sektoru parcijalna.

[61] Jednosmjerne i dvosmjerne participativne metode (Anokye, 2013): fokusne grupe; odbori građana; radionice; društvene mreže i Internet portali; konzultacijski dokumenti; tribine i sastanci; prosvjedi građana; informiranje (mediji, letci, brošure, posteri); referendum; strateško planiranje; participativno budžetiranje.

- *Participativne metode u zakonskim i strateškim dokumentima*

Neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju o lokalnim poslovima sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi prema čl. 24. pretpostavlja sudjelovanje putem „*... referenduma i mjesnog zbora građana, u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*“, dok Statut Grada Zagreba (čl. 139.) listu participativnih metoda proširuje pa ona uključuje: „*... lokalni referendum, savjetodavni referendum, mjesni zborovi građana, predstavke, prijedlozi i pritužbe građana.*“ Statut Grada Zagreba, dakle, radi terminološki iskorak u odnosu na Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te predviđa mogućnost izravnijeg utjecaja građana na samo upravljanje. Kroz Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi uređuje se i pitanje mjesne samouprave koja, prema zakonskoj terminologiji, također spada u oblike neposrednog sudjelovanja građana o odlučivanju. Potrebno je istaknuti kako za osnivanje mjesnog odbora inicijativu i prijedloge mogu dati „*... građani i njihove organizacije i udruženja te vijeća gradskih četvrti*“ (Statut Grada Zagreba, čl. 94.). Statut Grada Zagreba predviđa (čl. 7., čl. 74.) osnivanje gradskih četvrti i mjesnih odbora. Također, mjesni odbori mogu preuzeti obavljanje određenih zadataka iz djelokruga općine ili grada, pri čemu se takve aktivnosti financiraju kroz općinski odnosno gradski proračun. Statut Grada Zagreba definira (čl. 74.) gradske četvrti i mjesne odbore (pravne osobe) kao forume „*... putem kojih građani sudjeluju u odlučivanju o poslovima iz samoupravnog djelokruga i lokalnim poslovima koji neposredno i svakodnevno utječu na njihov život i rad.*“

Referendum je jedna od participativnih metoda kojoj je posvećena najveća pažnja u normativnom okviru, a istovremeno nitko od sugovornika u intervjuima i fokusnim grupama nije se ni na koji način referirao na referendum kao oblik participacije čemu razlog može biti činjenica što se u posljednjih 30 godina nije održao niti jedan referendum. Sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (čl. 24.), referendumom je građanima omogućeno odlučivati o prijedlozima u vezi promjena statuta, prijedlozima općeg akta predstavničkog tijela i prijedlozima u vezi drugih pitanja iz djelokruga predstavničkog tijela, te ostalim slučajevima propisanim statutom i (drugim) zakonom. Izrijekom nominirane referendumske aktivnosti u vezi prethodno pripremljenih prijedloga izmjena statuta i prijedloga općih akata predstavničkog tijela ukazuju na sekundarnu narav angažmana građana koji tek potvrđuju ili odbijaju unaprijed pripremljene prijedloge. Dodatno se kroz Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi omogućava pravo predstavničkog tijela da raspiše

savjetodavni referendum u vezi aktivnosti unutar svog djelokruga, no rezultati takvog referenduma, za razliku od prethodno navedenog, nisu obvezatni za predstavničko tijelo. Također, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi daje građanima (čl. 24., st. 3.) samostalnu mogućnost pokretanja raspisivanja referenduma, pod uvjetom da se u inicijativi okupilo najmanje „*... 20% ukupnog broja birača u jedinici za koju se traži raspisivanje referenduma, a u općini, gradu i Gradu Zagrebu i većina vijeća mjesnih odbora, odnosno gradskih četvrti ili gradskih kotareva*“ (čl. 24. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi). Inicijativa koja dolazi od strane vijeća mjesnih odbora, gradskih četvrti ili gradskih kotareva, odluku o potvrđivanju raspisivanja referenduma „*... donosi se većinom glasova svih članova predstavničkog tijela*“ (čl. 24., Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi). Tako postavljena procedura odlučivanja je problematična jer, *de facto*, isto tijelo o čijim se odlukama razmatra potreba raspisivanja referenduma postavlja kao nadležno tijelo u vezi odluke treba li se takav referendum uopće i raspisati. Za razliku od navedenoga, u slučaju da inicijativa proizlazi iz najmanje 20% ukupnog broja birača, arbitar više nije predstavničko tijelo već središnje tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, čiju eventualnu potvrdu da se referendum treba raspisati predstavničko tijelo mora provesti. Dok se u prethodnom slučaju u zakonu ne precizira o čemu predstavničko tijelo valja voditi računa prilikom odluke o podnesenom prijedlogu za raspisivanje referenduma, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi preciznije navodi kako prethodno navedeno središnje državno tijelo mora ispitati ispravnost prijedloga, odnosno, je li zadovoljen preduvjet potrebnog broja birača te je li referendumsko pitanje u skladu sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Dakle, dok se u vezi inicijative birača za raspisivanje referenduma postavljaju vrlo formalne pretpostavke kojih se tijelo koje odlučuje mora pridržavati prilikom donošenja odluke o ispravnosti referenduma, u slučaju inicijative koja proizlazi od strane vijeća mjesnih odbora, gradskih četvrti ili gradskih kotareva, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ostavlja puno veće diskrecijske ovlasti u rukama predstavničkog tijela. Drugim riječima, upitno je možemo li govoriti o neposrednom sudjelovanju građana u odlučivanju.

Statut Grada Zagreba (čl. 140.) pobliže uređuje pitanje lokalnog referenduma i savjetodavnog referenduma. Sukladno Statutu Grada Zagreba, Gradska skupština ima ovlast raspisati lokalni referendum o „*... svakom pitanju iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba koje je od posebnog i neposrednog interesa za razvoj Grada Zagreba ili za građane Grada*

*Zagreba o kojem Gradska skupština ima pravo donositi odluke.***“** Slijedeći logiku Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Statut Grada Zagreba (čl. 140.) propisuje kako raspisivanje lokalnog referenduma može predložiti (najmanje) jedna trećina gradskih zastupnika, većina vijeća mjesnih odbora odnosno gradskih četvrti, gradonačelnik, te (najmanje) 20% birača. Odluke donesene na lokalnom referendumu obvezatne su za Gradsku skupštinu (čl. 140. Statut Grada Zagreba), dok odluke donesene na savjetodavnom referendumu, koji raspisuje Gradska skupština, nisu obvezatne za istu (čl. 141. Statut Grada Zagreba).

Iduća participativna metoda obuhvaćena normativnim okvirom je mjesni zbor građana koji se saziva za dio područja mjesnog odbora „*... radi izjašnjavanja građana o pojedinim pitanjima od lokalnog značenja, raspravljanja o potrebama i interesima građana te davanja prijedloga za rješavanje pitanja od lokalnog značenja*“ (Statut Grada Zagreba, čl. 143.). Mjesni zbor građana saziva se javnim upućivanjem poziva koji se može uputiti preko „*... tiska i drugih sredstava javnog priopćavanja, oglašavanjem na oglasnim pločama u područnim uredima gradske uprave, u prostorima mjesne samouprave, na javnim objektima, oglasnim stupovima i na drugi prikladan način*“ (Statut Grada Zagreba, čl. 145.). Ovo je vrlo važna metoda participacije jer osigurava forum za građane, razmjenu ideja i prijedloga i rješavanje tekućih problema od lokalnog značaja.

Strateško planiranje kao participativna metoda spominje se u okviru razvojnih potreba iskazanih u Razvojnoj strategiji Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine (2017:29) gdje se navodi: *„Nedostatak normativnog okvira za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja gradskih odluka i strateških dokumenata*“, te *„... nedostatak gradskog strateškog dokumenta za suradnju s udrugama.*“ Ovom metodom prepoznaje se važnost reguliranja savjetovanja sa zainteresiranom javnosti kao i suradnju s udrugama.

Još jedna metoda participacije, informiranje, obuhvaćena je čl. 169. Statuta Grada Zagreba „*Tijela Grada Zagreba dužna su upoznati javnost o obavljanju poslova iz svoga djelokruga i izvještavati je o svom radu preko sredstava javnog priopćavanja ili na drugi prikladan način*“.[62] Naposljetku, izvan okvira participativnih metoda koje navodi Anokye (2013), Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u čl. 26.[63] navodi kako su tijela jedinica lokalne i

[62] Primjerice, čl. 172. Statuta navodi gradsku publikaciju

[63] Statut Grada Zagreba previđa istovjetne odredbe (čl. 148., 149., 151.) po pitanju predstavki i pritužbi građana.

područne (regionalne) samouprave dužna „*... omogućiti građanima i pravnim osobama podnošenje predstavki i pritužbi na svoj rad kao i na rad njihovih upravnih tijela te na nepravilan odnos zaposlenih u tim tijelima kad im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanja svojih građanskih dužnosti.*“

Zaključno, normativnim okvirom i strateškim dokumentima se ističe mogućnost građana da participiraju u odlukama od značaja za svoju sredinu što predstavlja neraskinuto svojstvo građana da kreiraju odnosno sudjeluju u određivanju elementarnih postavki koje tvore zajednicu građana na određenom području. Time građani bivaju prepoznati ne samo kao objekti zakonodavnog uređenja već kao i subjektivni dionici procesa formiranja i funkcioniranja lokalnih jedinica. No, temeljem pobrojanih participativnih metoda obuhvaćenih normativnim okvirom i strateškim dokumentima možemo zaključiti kako dominiraju jednosmjerne metode participacije, a upravo u najvećem broju nedostaju dvosmjerne metode participacije koje pretpostavljaju visoku razinu participacije poput participativnog budžetiranja, radnih grupa, odnosno fokusnih grupa, interaktivnih portala i slično. Prema Musa i Dobrić Jambrović (2018), jedan od razloga zašto participativne metode ne doživljavaju svoj puni procvat leži u „*... općem duhu temeljnog propisa, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, koji nije prožet duhom participacije kao temeljnog načela funkcioniranja vlasti u lokalnim jedinicama*“ (2018:334).

- *Participativne metode iz perspektive formalnih i neformalnih aktera*

Formalni akteri ističu potencijal mjesnih odbora u smislu osiguravanja svakodnevnog foruma za građane, po pitanju razmjena ideja i prijedloga, rješavanja tekućih problema i sl., iako se spominje kako je trenutačna učinkovitost mjesnih odbora relativno niska. Prema predstavniku/ici formalnih aktera mjesni odbori „*... mogu slobodno održavat razno-razne tribine za građane, za svoje članove, dakle mogu raspravljati o bilo kojem problemu u gradu Zagrebu i pokušati ga što je moguće bolje riješiti*“ (Q4). Dodaje kako: „*... u gradu Zagrebu pa negdje recimo 15-20 posto uspjeha imamo, a smatram da je to malo*“ (Q4). Navedenim se potvrđuje kako se predviđene normativne mjere i mehanizmi ne provode u praksi na onoj razini koju normativni okvir predviđa.

Prepoznata je potreba za korištenjem suvremenih tehnologija kojima se omogućava neposredan kontakt građana i tijela gradske uprave, a što uključuje i izravne prijedloge i

pritužbe građana u vezi svakodnevnih problema i uočenih nedostataka. Predstavnik/ca formalnih aktera Q2 navodi primjer Internet portala Geoportal koji omogućuje pristup prostornim informacijama i različitim uslugama, i koji je isprva kreiran „*... kao usluga za nas unutar uprave, ali mi ga sad nadograđujemo da bude usluga za građane da oni mogu lakše se snaći.*“ Najzastupljeniji oblici komunikacije na primjeru urbano-okolišnog sektora omogućeni su putem web stranica koje jedan od predstavnika/ca formalnih aktera R naziva „*... osnovno sredstvo komunikacije.*“ Drugi predstavnik/ca formalnih aktera H3 također ističe web kao najintenzivniji oblik komunikacije s građanima te dodaje kako se građanima direktno obraćaju i „*... telefonskim pozivima, putem SMS-a, putem MMS-a, putem maila…*“, a u manjoj mjeri putem distribucije letaka, sredstava javnog priopćavanja i javnih oglasa. Dodatno, istaknuta je participacija u Povjerenstvima i Radnim skupinama za izradu strateških dokumenata. Prema formalnom akteru R, „*... sudjeluju svi dionici od predstavnika svih gradskih Ureda, gradskih tvrtki Zagrebačkog holdinga, akademije i civilnog društva… gdje se ipak susreću dionici sa različitih razina i različita tipologija dionika, i gdje se zapravo onda mogu dobiti inputi iz različitih perspektiva.*“ Navedeno sugerira uključenost svih neformalnih aktera osim privatnog sektora prema Bassandovoj tipologiji aktera (2001) kao i prepoznatost važnosti i korisnosti holističkog pristupa pri izradi strateških dokumenata. Formalni akteri primjenjuju ponajviše jednosmjerne participativne metode.

Neformalni akteri pak ističu medije, a ne sadržaje gradske uprave, kao „*... glavn*[u] *vrst*[u] *komunikacije i ne postoje baš neki dobri alati komunikacije sa građanima…*“ (C1), odnosno uočavaju izostanak dvosmjernog, ali i jednosmjernog informiranja. Prema sugovorniku A1, „*... prva informacija, nekako dođe preko medija do nas, na koju bi onda mi trebali reagirati.*“ Formalni akteri s druge strane tvrde kako u Gradu egzistira funkcionalan sustav osobnih konzultacija građana i tijela lokalne samouprave, kao što to opisuje sugovornik Q4: „*Moji djelatnici imaju svakodnevni kontakt sa građanima, bilo telefonom, bilo mailom, bilo samim dolaskom, bilo putem pisanih podnesaka.*“[64] Formalni akteri osim ranije spomenutog elektroničkog oblika korespondencije (čime se naglašavaju pozitivni aspekti suvremene

[64] Napominje se kako je kroz čl. 170. Statuta Grada Zagreba omogućeno pravo građana i pravnih osoba da tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave podnose predstavke i pritužbe (bilo na rad tijela, bilo na kvalitetu pružene usluge, pri čemu navedena tijela moraju osigurati mogućnost podnošenja takvih podnesaka) na koje navedene jedinice imaju obvezu odgovoriti u roku od 30 dana (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, čl. 26).

tehnologije kao metode unaprjeđenja i poticanja komunikacije građana i tijela lokalne samouprave) ističu i funkcioniranje izravne komunikacije građana i tijela gradske uprave.

Kada je riječ o radionicama kao participativnoj metodi, koja nije spomenuta u normativnom okviru i strateškim dokumentima, ona se ostvaruje kroz aktivnost osiguravanja prostora za građane odnosno organizacije civilnog društva. Primjerice, primjetna je kroz davanje gradskih prostora na korištenje udrugama i interesnim skupinama u kojima isti održavaju različite aktivnosti za svoje članove i širu javnost, poput poduzetničkog centra Plavi ured koji ima „*... nekoliko tisuća polaznika seminara i edukacija godišnje*“ (R)“*,* ili pak Zagrebforum u kojem se „*... dešavaju i razne izložbe, predavanja, edukacije*“, (Q2), a što se reflektira na cjelokupnu razinu uključenosti građana u pitanja i problematiku od javnog interesa. U svrhu podrške *start-up* timovima u razvoju inovativnih rješenja, predstavnik/ca formalnih aktera R navodi kako je omogućena financijska podrška i radni prostor te mentorska podrška što opisuje na slijedeći način: „*... mentorsku podršku što s našim internim kapacitetima, što sa širokim krugom vanjskih stručnjaka sa Sveučilišta, privatnih poduzetnika, dakle stvarno smo okupili najširi krug bih rekao onih najizvrsnijih u svojim područjima i omogućili tim timovima koje smo odabrali da dobiju kvalitetnu podršku.*“ Nadalje, predstavnik/ca formalnih aktera H3 navodi kako: „*... mi imamo radionice u sklopu projekata koje provodimo, uključen je Fakultet strojarstva i brodogradnje na samom projektu kao... zatim uključen je Gradski ured za energetiku, zaštitu okoliša, održivi razvoj, uključen je Fakultet kemijskog inženjerstva i tehnologije, i uključena je Zelena akcija.*“ Dakle, edukacijske radionice i seminari organizirani unutar projekata koje gradska tijela zajednički provode sa znanstvenim institucijama i udrugama civilnog društva, sugeriraju postojanje participacije odnosno suradnje (i podrške) formalnih i neformalnih aktera u urbano-okolišnom sektoru. Istovremeno se uočava niža razina uključenosti građana u pripreme projekata, pri čemu „*... ipak se više to sve svodi na javnu raspravu i komunikaciju sa zainteresiranom javnošću kroz konačnu javnu raspravu…*“ (H3), na kojima se prezentiraju već pripremljeni projekti, što govori u prilog niže razine tokenizma sukladno gradaciji participacije prema Arnstein (1969).

Kada je riječ o konzultacijskim dokumentima kao participativnoj metodi situacija je nešto drugačija u odnosu na prethodnu metodu. Važno je naglasiti kako uključivanje u javnu raspravu građanima omogućuje da iznesu svoje stavove i mišljenja, no donositelji odluka nemaju obvezu uvažiti ih i pritom zadržavaju isključivo pravo odlučivanja, što ne pridonosi jačanju međusobnog povjerenja (Arnstein, 1969). Navedeno spada u grupaciju tokenizma prema

gradaciji participacije (informiranje, konzultiranje, umirivanje) čime je omogućen neki oblik utjecaja neformalnih aktera na način da su nositelji moći voljni poslušati probleme građana i potom ih umirivati, no bez obveze prihvaćanja dobivenih kritika i/ili savjeta građana, zadržavajući pritom ekskluzivno pravo odlučiti hoće li ili ne biti *follow-up*-a po pitanju rješavanja navedenih problema i prijedloga (Anokye, 2013). Pojedini predstavnici formalnih aktera prepoznaju manjkavost takvog pristupa te ističu potrebu za višom razinom mobilizacije građana, pa tako sugovornik H3 predlaže: „*... uključiti građane i u pripremi samih prijedloga i prije donošenja odluke o provedbi, recimo u GUPu u postupku izrade odluke o izmjenama, ne znam, GUPa, Prostornog plana, pa ako hoćete i Plan gospodarenja otpadom i tako dalje*“, no intervju nije zahvatio kojim metodama bi se takva uključenost ostvarivala.

Iduća participativna metoda su tribine i sastanci koji se primjenjuju od strane neformalnih aktera. U primjeni participativnih metoda kroz *bottom-up* pristup u kojem centralnu ulogu imaju neformalni akteri primjetna je povećana razina aktivnosti na tribinama koje održavaju organizacije civilnog društva na kojima „*... građani dođu, oni tu uglavnom čak i dosta žestoko izražavaju svoja mišljenja, svoje prijedloge*“ (C5), te drugih oblika komunikacije s građanima poput „*... imamo često javna događanja, konzultacije s građanima, ankete, svašta-nešto*“ (C2), koje provode organizacije civilnog društva. Problem je izostanak povezanosti takvih aktivnosti s gradskim strukturama kako to navodi predstavnik/ca neformalnih aktera C2: „*U našem radu je participacija prisutna, imamo često javna događanja, konzultacije s građanima, ankete, svašta-nešto, pa to nešto objedinjavamo pa dalje predlažemo, kanaliziramo, ali ti tokovi nemaju veze s gradom Zagrebom.*“ Također, povećava se broj aktivnosti koje su izvan formalne liste participativnih metoda, a kroz koje neformalni akteri jedni druge potiču na pokretanje samostalnih projekata od šireg društvenog interesa s obzirom na izražen „*... osjećaj ownershipa…*“ (C5), koji van Dijk (2006) smatra ključnim za jačanje participacije. Kao primjer se navodi širenje pojave permakulturnih vrtova odnosno urbanih vrtova u školama koje su krenuli sa inicijativom jednog profesora, a potom „*... nekih 14 profesora koji su bili zainteresirani za neku vrstu rada u vrtu školskom, onda vanjska učionica, ili baš vrtlarenje i tako*“ (C6). Dodatan pokazatelj kako građani, posebno mlađa generacija (Q5) polako počinju bez poticaja formalnih aktera provoditi samostalne mobilizacije i određene aktivnosti koje ulaze u kategoriju građanske participacije potvrđuje i komentar predstavnika/ce formalnih aktera Q4: „*... u zadnje vrijeme je porast tzv. nezavisnih, dakle tu je meni bit toga da su se građani počeli shvaćati da ne može im za sve bit kriva ni država, ni institucija, ni grad, da imaju mogućnost*

pokušati jel sami na nešto utjecati.“ Posebno se ističe činjenica kako među građanima koji nisu članovi političkih struktura u posljednje vrijeme raste interes za formalnim uključivanjem u političke procese kao nezavisnih aktera kroz proces „*... kandidiranja za članove predstavničkih tijela*“ (Q4). Time se prepoznaje viša razina samostalne mobilizacije izravno usmjerene na političke procese – ne kroz oblik građanske participacije, već kroz (formalno) političko djelovanje.

U praksi je detektirana primjena šireg spektra participativnih metoda nego što je to slučaj u normativnom okviru i strateškim dokumentima, no oni spadaju u kategoriju tokenizma pri čemu stavovi građana izneseni kroz konzultacije i savjetovanje nisu obvezujući te pravo odlučivanja pripada nositeljima moći. Nešto je veća zastupljenost dvosmjernih metoda participacije kao što su to tribine i sastanci čiju organizaciju ponajviše preuzimaju neformalni akteri te radionice koje se uglavnom organiziraju kao projektna aktivnost no ipak je najzastupljenije korištenje suvremenih tehnologija koje funkcioniraju po principu dominantno jednosmjerne komunikacije. Prisustvo dominacije jednosmjernih uz ponešto dvosmjernih metoda participacije u kategoriji tokenizma upućuju na instrumentalni pristup (Hordijk, 2015) u participaciji aktera koji iako su uključeni u procese odlučivanja, njihov položaj nije ravnopravan političkim akterima, štoviše nalaze se u ulozi klijenata ili konzumenata s kojima je dijalog ograničen. Najzastupljenija metoda je informiranje putem web stranica koja može imati određeni selektivan ili pak ograničavajući učinak. Naime, participacija ne zavisi samo od pozicije tko je ili nije pozvan sudjelovati, već i o tome tko se osjeća pozvanim sudjelovati kao i o razini mogućnosti i želje za sudjelovanjem, a ključnu ulogu u tome ima vlast jer je ona ta koja kreira poziv na sudjelovanje (Hordijk i suradnici, 2015). U tom procesu vlast može selektirati aktere i pritom odabrati podobnije što direktno može utjecati na krajnji rezultat, koji u tom smislu može ići na ruku vladajućima. Da bismo mogli govoriti o visokom stupanju participacije potrebno bi bilo značajno ojačati primjenu dvosmjerne komunikacije i distribucije moći na neformalne aktere, pri čemu građani i ostali zainteresirani dionici preuzimaju aktivnu ulogu prilikom donošenja općih akata i drugi relevantnih odluka u domeni djelokruga lokalne i područne (regionalne) samouprave što ovdje nije slučaj.

6.3.3. Prepreke provođenju participacije

- *Prepreke participaciji u zakonskim i strateškim dokumentima*

Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske (2017:94) ističe nekoliko razvojnih problema: „*... nedovoljna suradnja javnog, privatnog, znanstvenog sektora i sektora civilnog društva u planiranju razvoja*“, zatim „*... mala uključenost građana u razvoj svoje zajednice*“ te „*... nedovoljno razvijeni kapaciteti strateškog planiranja i upravljanja na lokalnoj i regionalnoj razini.*“ Posljednje navedeno detaljnije je razrađeno u Razvojnoj strategiji Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine (2017:29) gdje se navodi: *„Nedostatak normativnog okvira za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja gradskih odluka i strateških dokumenata“* te *„nedostatak gradskog strateškog dokumenta za suradnju s udrugama.*“ Također, po pitanju međusobne suradnje neformalnih aktera Razvojna strategija Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine (2017:37) ističe slijedeći razvojni problem: „*... nedovoljna suradnja poduzetnika, posebice malih i srednjih, sa sveučilištima i znanstveno-istraživačkim institucijama.*“ Spomenuti izostanak normativnog okvira za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću možda je jedna od najznačajnija prepreka provođenju participacije kojoj se još može pridodati kako strateški razvojni dokumenti kao i pravni dokumenti nemaju inkorporirane relevantne standarde dobrog upravljanja poput responsivnosti, transparentnosti, etičkog ponašanja i otvorenosti. U svojevrsnoj je kontradikciji s praksom i Razvojna strategija Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine u kojoj je u sklopu prioriteta unapređenja i promicanja ljudskih prava i razvoj civilnog društva jedna od mjera izravno poziva na razvoj partnerstva sa civilnim sektorom. Također, u strateškim i zakonskim dokumentima dominiraju jednosmjerne metode participacije, odnosno nedostaju dvosmjerne metode participacije koje pretpostavljaju visoku razinu participacije poput participativnog budžetiranja, radnih grupa, odnosno fokusnih grupa, interaktivnih portala i slično. Također, temeljni propis, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nije prožet duhom participacije kao temeljnim načelom funkcioniranja vlasti u lokalnim jedinicama (Musa i Dobrić Jambrović, 2018) što upućuje na deterministično poimanje moći, odnosno dihotomiju na podređenu većinu i manjinu koja zapovijeda.

Dakle, na deklarativnoj razini navedeno je postavljeno kao prioritet te obje strategije u svojim SWOT analizama izražavaju potrebu za jačanjem mehanizama uključenosti neformalnih

aktera u donošenju gradskih odluka i strateških dokumenata što je na tragu prepreka uočenih u intervjuima i fokusnim grupama.

- *Uočene prepreke provođenju participacije od strane formalnih i neformalnih aktera*

U provedenim intervjuima i fokusnim grupama prepreke participaciji spomenute su u kontekstu dugotrajnosti i složenosti procesa jer uključuje usuglašavanje brojnih i različitih promišljanja i prijedloga, a što bez jasno definiranog cilja i hodograma dovodi do raspršenosti interesa uključenih aktera. U tom shvaćanju nedostatka participacije su suglasni i predstavnici formalnih i neformalnih aktera. Sugovornik Q1, formalni akter, tako navodi kako je nedostatak participacije „*... potencijalni gubitak fokusa i liste prioriteta, disperzija interesa…*“, a sugovornik/ca C1, predstavnik civilnog sektora, navodi kako je participacija „*... kompleksniji i sporiji proces*“, te kroz primjer otpada u kontekstu „*Not in my back yard*“ efekta dodatno naglašava kako se „*... partikularni interesi zapravo samo pokušavaju zadovoljit, a ne može se cjelovito sagledat stvar.*“ Time se isti sugovornik/ca dotakao poimanja participacije kao panaceje za sve urbane izazove i probleme, što praksa demantira kako u navedenom primjeru otpada tako i u drugim pitanjima oko kojih je teško uspostaviti zajednički nazivnik potreba. Navedeno potkrjepljuje argumente o dugotrajnosti i sporosti participativnog procesa (Irvin i Stansbury, 2004) koji zahtjeva usuglašavanja različitih ili pak krajnje suprotstavljenih potreba što pretpostavlja brojna pregovaranja, dogovaranja, usuglašavanja, osiguravanja inkluzije, jednakosti i transparentnosti te poboljšanje kvalitete donošenja odluka (Anokye, 2013).

Jedna od prepreka participaciji je rezigniranost neformalnih aktera uslijed loših iskustava s gradskom upravom. Primjerice, sudionika/ca A2 navodi: „*... nama je gušt radit u Puli, gušt radit u Buzetu, Lovranu... stvarno u svakom... Koprivnici, gdje god, a ovo (Grad Zagreb – opaska autorice) je prestrašno.*“ Slična iskustva dijeli i sugovornik/ca C2: „*Moje osobno iskustvo i moja organizacija najgore sa Gradom Zagrebom, mi sa nikim nemamo tako tešku suradnju s kim smo probali na razini Hrvatske koliko sa našim gradom, i zaključili smo da nam je ustvari najpametnije da ne pokušavamo.*“ Ovakva percepcija ovih sudionika istraživanja nalikuje Simmelovom (1903) konstruktu blaziranog načina ponašanja pojedinaca koji se izuzimaju iz sudjelovanja i suradnje sa gradskim tijelima uslijed osjećaja bespomoćnosti. Posebno je naglašena tromost tijela mjesne samouprave koja slabo koristi dostupne mehanizme za poticanje odnosno omogućavanje participacije građana prepuštajući organizaciju i inicijativu

okupljanja građana organizacijama civilnog društva što ističe jedan od predstavnika/ca neformalnih aktera C5: „*... vrlo često nam se dogodilo da od 9 skupova koje smo održali prije pet godina, da je naš bio prvi koji je okupio građane. Dakle nitko nikad nije sazvao građane*." Istovremeno, organizacije civilnog društva koje provode različite aktivnosti participacije ne uspijevaju takve inicijative i procese spojiti sa, odnosno uklopiti u aktivnosti tijela gradske uprave odnosno, konkretnije, mjesne samouprave.

Slična razmišljanja prisutna su i kod sugovornika iz privatnog sektora. Prema sugovornicima, tijela gradske uprave često se uključe tek u završnoj fazi zajedničkog projekta, pri čemu se naglasak postavlja više na imidž gradske uprave kao zainteresiranog i uključenog dionika, dok u praksi izostaje institucionalna podrška navedenih tijela. Sugovornik P1 navodi: „*... djelatnicima javne uprave bitno je da se projekt spakira sa što manje posla za njih, da privatni sektor odradi ono 99 posto da oni samo mogu presjeći vrpcu i to je to.*"

Nadalje, primjetno je kako mobilizacija aktera ne nalazi podršku kroz strukturiran i jasno osmišljen pristup, već, kako jedan predstavnik/ca formalnih aktera kritički ističe: „*Nema organiziranog pristupa, sve se svodi na individualne iskorake*" (Q1). Dakle, mobilizacija relevantnih aktera svedena je na sporadične impulse na individualnoj razini (vođene partikularnim interesima). Navedeno je tim više naglašeno što je riječ o višoj instanci odlučivanja, pri čemu se proces odlučivanja prečesto koncentrira u instanci izvršne vlasti: „*... u Zagrebu sve završava s Uredom gradonačelnika*" (C4), čime se *de facto* isključuje participacija građana u procesima odlučivanja. Time se minorizira rad lokalne samouprave u cjelini i dodatno pridonosi koncentriranju moći u jednoj osobi kako i predstavnik/ca neformalnih aktera C1 i zaključuje: „*... ta razina participacije koja fakat na neku foru funkcionira, da ljudi moraju zvat gradonačelnika u emisiju da bi riješili svoj komunalni problem.... to potpuno dokida bilo kakav ono javni sustav, bilo kakvu javnu upravu*", te ujedno omogućava upliv politike u funkcioniranje i kadroviranje, a što sve ide na ruku partikularnim interesima. Ujedno i sam kontakt građana sa tijelima gradske uprave u cjelini predstavlja *post-hoc* reakciju na određene partikularne probleme čije rješenje počiva u izravnom i samostalnom djelovanju pojedinog formalnog aktera, a ne sustavnog i organiziranog pristupa.

Nadalje, primjetno je razmišljanje predstavnika/ca neformalnih aktera kako financijska podrška i suradnja ovise o interpersonalnim kontaktima, u nedostatku čega izostaje suradnja. Primjerice, sugovornik/ca C2 iznosi slijedeću opservaciju: „*... meni se čini da je Gradski ured*

za energetiku rado surađivao sa FER-om, pa nešto su sufinancirali, ali opet ja mislim da je to osobna referenca konkretno gospodina…. kao inženjera elektrotehnike pa mu je fora svisoka dolaziti dekanu“, ili pak sugovornik/ca A4 tvrdi kako suradnja postoji „*... ako se ide preko dekana koji ima kontakt sa gradonačelnikom*, *a ako ne, onda ne baš.*“ S druge strane C4 navodi vlastito iskustvo: „*... što se tiče onda i komunikacije i poziva iz našeg iskustva je to išlo onda preko nekakvih osobnih veza, znači u trenu kad sam ja bio dobar sa osobom iz Ureda za strategijsko planiranje u tom trenu sam i dobivao pozive za gospodarsko vijeće, za ZG forume.*“

Kada je riječ o okolišnim pitanjima, predstavnik/ca neformalnih aktera P2 uočava nisku „*... razinu opće svijesti…*“ građana, ali i zainteresiranosti za okolišne probleme, usprkos dostupnosti izvora informacija i edukativnih sadržaja. Prema predstavniku/ici formalnih aktera Q4: „*... mi smo imali krasnih tribina preko nekih ureda organiziranih, na neke nije nitko došao.*“ Slaba zainteresiranost građana značajna je prepreka jačanju participativnih procesa. Istovremeno, zabilježena je redovita praksa suradnje onih koji spadaju u skupinu „… *savjesni građani…*“ (H2) i nadležnih gradskih tijela u urbano-okolišnom sektoru, posebno po pitanju odlaganja otpada kroz sustav prijava neprimjerenog i nezakonitog odlaganja otpada. Međutim, uočava se ozbiljan problem upravo po pitanju glomaznih „divljih“ odlagališta otpada, a što ukazuje na pomanjkanje svijesti građana o opasnostima takvih lokacija po okoliš i šire zdravlje ljudi, ali i financijski teret generiran saniranjem takvih lokacija. Kako ističe predstavnik/ca formalnog sektora, takvi deponiji „*... se čiste sa vašim novcima, i sa novcima tih koji ih ostavljaju. I po planini, ja planinarim, nema gdje ne možete naći šparhet, krevet i slično. I šta da sad kažemo informiramo se, pa svi znaju da se to ne smije i da ćemo doći i odvesti to*“ (Q3). Posljednje navedeno adresira manjak građanske odgovornosti. Upravo o podijeljenoj odgovornosti između građana i vlasti govori i predstavnik/ca neformalnih aktera C1 ističući kako je i potrebno „*... da građani preuzimaju ono odgovornost sami na sebe.*“

U razgovorima je bila spomenuta i nedovoljna edukacija građana o ulogama i nadležnostima pojedinih tijela gradske uprave, a što u praksi dovodi do gomilanja istovrsnih upita usmjerenih na različita gradska tijela, čime se povećava opseg posla navedenih tijela. Navedeno je argumentirao predstavnik/ca formalnih aktera Q3 navodeći primjer iz svog direktnog rada sa građanima: „*... imam upita puno o otpadu, a kako smo mi uprava, ja nemam auto i ne idem na teren i sjedim tu u kancelariji i ne znam gdje je koji kontejner, a oni misle da je Holding i da je Čistoća, da je to sve, grad Zagreb, da je to sve Bandić.*“ Pomanjkanje edukacije u vezi prirodnih resursa nadalje je primjetno i u činjenici kako građani nisu svjesni potencijala koje građanska

participacija nudi po pitanju održivog korištenja okoliša. Po pitanju istoga kao primjer se ističu urbani vrtovi kojih je u RH mali broj, dok u komparativnoj praksi postoje brojni primjeri takvih javno-privatnih partnerstava gdje građani preuzimaju nadležnost i odgovornost. Navedeno elaborira predstavnik/ca neformalnih aktera C1: „*... građani sve više i više se uključuju pa onda postoje hibridni modeli gdje se građane znači umjesto privatne koncesije se daju civilne koncesije, znači zajednica građana upravlja nekim fizičkim prostorom ili se ne samo radi javno-privatno partnerstva nego javno-civilno partnerstvo kao recimo slučaj Bolonje.*“ Naglašava se nužnost da građani sami postanu pokretači takvih i sličnih projekata kroz pristup „*... odozdola*“ (C4), odnosno da grad mora uložiti napore kako bi potaknuo takve oblike građanske participacije te u građanima pobudio kako to ističe sugovornik C5 „*... osjećaje suvlasništv*a…“ odnosno „*... identifikacije...*“ s prostorom u kojem žive (a što dovodi do veće brige i skrbi o prirodi, okolišu i zajednici). Prethodno navedeno podrazumijeva tri razine participacije koje je sugovornik A1 strukturirao na slijedeći način: „*... jedna je razina da do građanina, do bilo kojeg aktera dođe informacija, druga razina je da postoji mogućnost sudjelovanja u odlučivanju, da mi dajemo povratnu informaciju da je ta informacija onda negdje iskoristi se, treća razina je ova razina gdje mi aktivno sudjelujemo, imamo odgovornost i u provođenju ne, koja je ono vjerojatno neka najviša razina.*“ Ovakva klasifikacija odražava teorijske postavke koje je razvila Arnstein (1969) u gradaciji participacije koja se razinski kreće od informiranja, konzultiranja i umirivanja unutar tokenizma pa prema partnerstvu, delegiranju moći do građanskog nadzora kao najvišeg oblika građanske moći.

Osim što je prepreka participaciji i nedostatna edukacija građana, u razgovorima je istaknuta i važnost edukacije „*... djelatnika javnog sektora...*“ (P1) koji također imaju bitnu ulogu u razvijanju građanske participacije. Iako se detektira kako bi se „*... trebalo više raditi...*“ (Q4) na intenzivnijem uključivanju građana, izostaju motivi i znanja koji bi potakli lokalnu upravu na promjenu pristupa i odstupanje od uhodanih tokova, čime se zadržava *status quo* u korist nositelja moći (Arnstein, 1969). Posljedično, u svrhu zadovoljavanja forme vidljiva je participacija neformalnih aktera, no onda kada više nema mogućnosti za intervenciju odnosno „*... kad je već vjerojatno kasno...*“ (A1) za participaciju ili pak u obliku koji omeđuje i dokida kvalitetan doprinos stručnjaka u cjelokupan proces odlučivanja odnosno kreiranja javne politike. Posljednje je dobro opisano iskustvom neformalnog aktera C4 kojim se potvrđuje razina tokenizma:

„*Kad smo mi prikazali proces koji imamo sa našim krugom stručnjaka i nekakve potencijalne rezultate koji mogu izaći iz tog procesa, to je zapravo doživljeno na način da, okej mi vas ne možemo zvati da budete dio ovog osvježavanja strategije ZagrebPlana jer je to priča koja se dešava unutar različitih odjela grada ali možete se na razini evo stranica 52 koja kaže poglavlje Okoliša možete tu dati kao neke svoje komentare, što je onak bio jasan znak da je to potpuno nepovezivanje i neshvaćanje zapravo, jer smo mi ono imali puno širi proces da bi ga sad uklopili u neki pasus na određenoj stranici.*“

Takva praksa učestalo rezultira obeshrabrenjem i gubitkom vjere na strani neformalnih aktera po pitanju mogućnosti utjecaja kroz participaciju kako i sugovornik/ca C5 navodi: „*... razlog za nisku razinu sudjelovanja je neinformiranost i drugo onaj nekakav decourageman, obeshrabrenost, građanin ne vjeruje da može... nevjerica da može utjecati.*“ Isto je primjetno i po pitanju razine povjerenja građana u elemente lokalne samouprave koji teoretski omogućavaju širu participaciju građana – mjere i mehanizmi dostupni kroz predstavnike građana u gradskim tijelima, vijeća gradskih četvrti i vijeća mjesnih odbora – koje građani redovito vrednuju kao produžene ruke politike izvan dohvata običnih građana (nepovjerenje u politički proces, izjednačavanje nominalne participacije s politikanstvom). Tomu u prilog govori komentar predstavnika/ce neformalnih aktera C5 koji ističe kako čak i proaktivni građani „*... ne vjeruju puno ni u te svoje delegate, mjesni odbor, to je sve neka politika, ni u gradsku četvrt...*“ upravo uslijed silnih pokušaja sudjelovanja: „*... išli su i tim putem i ništa se nije dogodilo.*“ U gradaciji participacije prema Arnstein (1969) ponovno je potvrđena razina tokenizma u kojoj izostaje partnerstvo sa i delegiranje moći na građane, naprotiv ovakva konstelacija odnosa plodno je tlo za visoku razinu međusobnog nepovjerenja (Anokye, 2013). Takvo opće nepovjerenje u tijela lokalne samouprave dodatno je naglašeno osjećajem kako lokalna samouprava počiva na principima klijentelizma: „*... politika zapošljavanja je takva da ide sve po nekakvim vezama i rođacima*“ (P1), te pomanjkanja odgovornosti: „*... i onda kad se zaposle… nema šanse da ga se smjeni, znači automatski ne postoji odgovornost prema poslu, prema rokovima, prema rezultatima*“ (P1). Osim što nepovjerenje vodi povećanoj birokratizaciji također otvara prostor za političke spletke (Bežovan i Matančević, 2017). Drugim riječima u pitanju je nemogućnost otkaza kao mjere sankcije za neizvršavanje obveza.

Osim stigme koju nosi javna uprava, primjetan je i loš imidž privatnog sektora, kao breme tranzicijskog razdoblja „*... kad su…hrpa privatnika se okoristila ili kao ratni profiteri ili kao nekakvi tajkuni*“ (P1), a što rezultira nepovjerenjem građana u privatni sektor jer je „...

mentalitet takav da su privatnici još uvijek nekakve lopine“ (P1), a što predstavlja veliki teret poduzetnicima mlađe generacije kada pokazuju interes participirati u projektima od javnog interesa. U tom smislu Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske upućuje na činjenicu kako je civilnom društvu potrebno osigurati ne samo više mogućnosti financiranja, već je potrebno osmisliti modele koji će olakšati i ojačati participaciju poslovnog sektora u financiranju i drugoj vrsti ispomoći civilnog sektora (uočeni potencijal za promicanje filantropije potencijalno uključuje i financijsku podršku poslovnog sektora).

Zaključno, uloga građana u procesu donošenja odluka predstavlja funkcionalno omogućavanje participacije građana u političkom odlučivanju te predstavlja važan čimbenik izgradnje sustava integriranog urbanog upravljanja. Razina participacije u urbano-okolišnom sektoru spada u kategoriju tokenizma i stoga ne omogućava građanima preuzimanje aktivne ulogu prilikom donošenja relevantnih odluka u domeni djelokruga lokalne samouprave kao ni ostvarivanja partnerstva sa formalnim akterima što onemogućava implementaciju integriranog upravljanja. Navedeno ukazuje kako donositeljima odluka pripada dominantna uloga, odnosno moć da odašilju informacije i to tek onda kada su planovi već utvrđeni, a građani pritom nisu u mogućnosti pružiti povratnu informaciju, pregovarati ili ostvarivati kontrolu nad donesenom odlukom što ih postavlja u podređeni položaj, Glavne prepreke provođenju participacije unutar normativnog okvira su nedovoljna suradnja formalnih i neformalnih aktera, niska razina uključenosti građana, no ono što je najveći problem jest nedostatak normativnog okvira za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja gradskih odluka i strateških dokumenata. Iz perspektive formalnih i neformalnih aktera kao prepreka provođenju participacije uočena je dugotrajnost, sporost i složenost procesa, rezigniranost i obeshrabrenost neformalnih aktera uslijed loših iskustava s gradskom upravom, tromost tijela mjesne samouprave, izostanak podrške mobilizacije aktera, zavisnost financijske podrške i suradnje o interpersonalnim kontaktima, manjak građanske odgovornosti, nedostatna edukacija građana i loš imidž privatnog sektora.

7. Rasprava

Turbulentna i strelovita događanja koja utječu na i transformiraju moderne gradove čine gradove istraživačkim izazovom na početku 21. stoljeća. Gradovi preuzimaju ulogu generatora razvoja i pritom su usmjereni na iznalaženje rješenja za brojne probleme poput ekološkog zagađenja, izostanka kontinuiranog ekonomskog razvoja, povećane razine nezaposlenosti i demokratskog deficita. Kompleksnoj slojevitosti gradova doprinose i drugi novonastali procesi i fenomeni poput informacijsko-komunikacijskih tehnologija koje su, kako Sassen (2010) ističe, omogućile širenje transnacionalnih i translokalnih mreža, globalnu umreženost gradova, uzlet neoliberalnog kapitalizma i jačanje uloge neformalnih aktera u gradovima. Sredinom 20. stoljeća u sektoru pružanja javnih usluga dogodio se paradigmatski *policy* pomak od vladanja (*government*) prema javnom upravljanju (*governance*) što je u teoriji prema brojnim autorima rezultiralo promjenama iz institucionaliziranog, centraliziranog, hijerarhijskog organiziranja pružanja javnih usluga prema improviziranom, disperznom, kooperativnom stilu donošenja odluka (Peters, 1996; Pierre, 1999; Le Galès, 2002; Brenner, 2004; Heinelt i Kübler, 2005). Navedene promjene utjecale su na sve upravljačke razine pa tako i na lokalnu razinu, uključujući gradove, na procese donošenja odluka u njima i na kreiranje urbanih politika (DiGaetano i Strom, 2003; Jacquier, 2005; Giersig, 2008).

Opći cilj istraživanja prikazanog u ovom radu jest teorijsko i empirijsko razmatranje različitih modela urbanog upravljanja na primjeru urbano-okolišnog sektora Grada Zagreba, pri čemu se posebna pažnja daje mogućnostima i preprekama za integrirano urbano upravljanje, s fokusom na participaciju. U ovom poglavlju pružaju se odgovori na opća i specifična istraživačka pitanja. Integrirano upravljanje nastoji uspostaviti horizontalna i vertikalna koordinirana djelovanja te suradnju formalnih i neformalnih aktera s ciljem stvaranja sinergijskog učinka kroz holistički pristup rješavanja problema (IPAA, 2002; Pollitt, 2003; Schwedler, 2011). Horizontalna suradnja između sektorskih politika i aktera heterogenog je karaktera i zahtjeva brojne različite vještine i znanja (Jacquier, 2005). Takav tip upravljanja pretpostavlja dekonstrukciju dosadašnjih hijerarhijskih odnosa koji egzistiraju unutra sektorskog pristupa te počiva na principima reciprociteta i međuzavisnosti (Giersig, 2008), čime se i odnos javne uprave i građana usmjerava ka horizontalnom odnosu. Horizontalna, *intra,* suradnja i koordinacija odabranih gradskih ureda i sektora interpretirana je u ovom radu

temeljem teorije koordinacije javnih politika, pri čemu se preuzimaju sukcesivne razine ostvarivanja koherentnosti u oblikovanju javnih politika koje je razvio Peters (2004): negativna koordinacija, pozitivna koordinacija, *policy*-integracija, razvijanje učinkovitih vladinih strategija. U dijagnostičke svrhe utvrđivanja suradnje različitih gradskih tijela u urbano-okolišnom sektoru u ostvarivanju zajedničkih ciljeva korišten je Metcalfeov (1994) pristup analizi izmjere kapaciteta koordinacije javnih politika (neovisno donošenje odluka, komunikacija s drugim odjelima/sektorima odnosno razmjena informacija, konzultacije s drugim tijelima, izbjegavanje međusobnog neslaganja, iznalaženje dogovora između ureda/sektora i drugo).

Pomak od vladanja (*government*) ka javnom upravljanju (*governance*) pretpostavlja čitav niz promjena u načinu organiziranja pružanja javnih usluga (Jurlina Alibegović i Kordej-De Villa, 2009) kojeg karakterizira disperzan, mrežni, koordiniran i na suradnji temeljen stil donošenja odluka (Giersig, 2008). Istraživanje se oslanja na tipologiju urbanog upravljanja koju su razvili DiGaetano i Strom (2003) koja pruža širu sliku za razumijevanje mogućih tipova upravljanja kako bi se utvrdilo koja tipologija ili hibrid je poklapajuća sa tipom upravljanja u urbano-okolišnom sektoru Grada Zagreba. Osnovni kriteriji (ključni donositelji odluka, politički ciljevi, logika upravljanja i odnosi upravljanja) kojima se karakteriziraju tipovi urbanog upravljanja prema DiGaetanou i Stromu (klijentelistički, korporativni, menadžerski, pluralistički i populistički) korišteni su kao uporište u analizi postojećeg modela upravljanja urbano-okolišnim sektorom Grada Zagreba.

Aktivno uključivanje aktera u kreiranje urbanih politika s ciljem poboljšanja održivosti gradova (Abbott, 1996; Agger i Norvig Larsen, 2009) ujedno je i glavna karakteristika integriranog urbanog upravljanja u kojem potrebe društva zauzimaju središnju pozornost (Tasan-Kok i Vranken, 2011). Istraživanjem se željelo utvrditi razumijevanje participacije kako formalnih tako i neformalnih aktera te koliko se u praksi primjenjuju participativne metode uključujući informiranje, konzultiranje, dijalog i partnerstvo, odnosno više razine participacije sukladno Arnsteininoj gradaciji participacije (1969). Kroz tipologiju razine participacije koju je modelirala Arnstein (1969) detektirano je na kojoj od osam razina spektra participacije možemo pozicionirati interakciju neformalnih i formalnih aktera u urbano-okolišnom sektoru. U tom kontekstu vrlo je važna redistribucija moći jer bez nje participacija omogućava puko zadovoljavanje forme na korist nositelja moći. Redistribucija moći između formalnih i

neformalnih aktera razmatrana je kao odnos snaga u kojem jedni ograničavaju djelovanje drugih, a drugi svojim djelovanjem preoblikuju granice i raspodjelu moći (Arnstein, 1969).

Nadalje, utvrđeno je koje su od jednosmjernih ili dvosmjernih participativnih metoda zastupljene (Anokye, 2013), odnosno imaju li građani mogućnost utjecati na ishode planova i radne procese (Bush i suradnici, 2005), te koji temeljni principi participacije (polaganje računa, transparentnost, uključivost, legitimitet, društveno učenje, smanjenje sukoba, djelotvornost, učinkovitost, jednakost (Anokye, 2013)) egzistiraju u odabranom urbano-okolišnom sektoru.

Istraživanje je dizajnirano kao studija slučaja urbanog upravljanja u Gradu Zagrebu korištenjem metode polu-strukturiranog intervjua (8 sudionika) i fokusne grupe (12 sudionika) uz pregled relevantnog normativnog i strateškog okvira (Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske; Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi; Zakon o Gradu Zagrebu; Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine (2017); Razvojna strategija Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine (2017); Strategija razvoja Urbane aglomeracije Zagreb za razdoblje do 2020. godine (2017); te, Statut Grada Zagreba.

U analizi dokumenata u cilju razmatranja postojećeg modela upravljanja urbano-okolišnim sektorom Grada Zagreba uočena je određena razina sličnosti s korporativnim tipom urbanog upravljanja (DiGaetano i Strom, 2003). Tomu u prilog govori kako normativni okvir Grada Zagreba težište izravne građanske participacije postavlja na tijela mjesne samouprave, a što se izjednačava sa karakteristikom korporativnog modela koja ukazuje na masovniji poziv na participaciju, pod što se također može podvesti i referendum kao participativna metoda spomenuta u relevantnim dokumentima, dok je kod ostalih oblika participacije pretežito riječ o individualnim aktivnostima proaktivnih pojedinaca. U kontekstu korporativnog modela, individualne aktivnosti imaju ograničen oblik participacije izvan skupine, bilo da je riječ o samostalnim radnjama pojedinaca poput pritužbi građana, bilo da je riječ o aktivnostima predstavnika određene skupine kroz mjesni zbor. Iako je civilni sektor unutar normativnog i strateškog okvira prepoznat kao značajan akter urbanog upravljanja, zastupljeniju ulogu ima privatni sektor s obzirom na usmjerenost upravljačkih koalicija s ekonomskim dionicima. Navedeno je još jedna poveznica s korporativnim tipom urbanog upravljanja s obzirom na distributivnu logiku unutar koje interesi pojedinih skupina dobivaju prednost pred kolektivnim.

S druge strane, rezultati analize podataka prikupljenih kroz intervjue i fokusne grupe ne sugeriraju kako dominira korporativni model upravljanja. Neformalni akteri lošim ocjenjuju upravljačke mehanizme Grada Zagreba i to na temelju nekoliko elemenata. Naglašava se statičnost i pomanjkanje učinkovitosti gradskih tijela i tijela mjesne samouprave (poglavito po pitanju neaktivnosti tijela mjesne samouprave) te nedovoljno jasna definicija djelokruga odnosno samoupravnih funkcija i mogućnosti tijela mjesnih odbora u odnosu na više instance. Izostanak demarkacije odgovornosti otvara prostor za brojne nesigurnosti sustava upravljanja zbog neusklađenih interesa (Dekker i van Kempen, 2004). Istaknuta su i razmišljanja kako službenici različitih tijela lokalne samouprave nisu adekvatne osobe za dodijeljena zaduženja te kako se stvarni procesi odlučivanja netransparentno odvijaju na nekim drugim instancama. Posljednje navedeno problematizira princip reciprociteta (Giersig, 2008). Naime, transparentnost je jedan od preduvjeta za ostvarenje odgovornosti javne vlasti – kada izostaje neometan i necenzuriran protok informacija stvara se problem informacijske asimetrije između građana i vlasti (Heinelt i suradnici, 2006). Također, naglašena je stroga hijerarhija prava i obveza različitih upravljačkih instanci (stroga pravila postupanja), a što, kao negativna posljedica, daljnje ograničava kreativnost tijela odnosno djelatnika gradske uprave. Piramidalna struktura sustava koja je temeljena na strogo hijerarhijskim pravima i obvezama različitih upravljačkih instanci za predstavnike formalnih aktera predstavlja prednost, dok neformalni akteri u tome vide manjkavost sustava. Nadalje, iako se uočavaju elementi menadžerskog tipa upravljanja, poput naglašene uloge privatnog sektora u pružanju javnih usluga, neformalni akteri naglašavaju značajnije prisustvo klijentelističkih odnosa koji se ne shvaćaju kao izravno pogodovanje biranim skupinama ili elitama, već se pod time naglašavaju netransparentni procesi odlučivanja vođeni partikularnim interesima.

Prisutan je dojam kako gradonačelnik izravno i neposredno rješava probleme građana s kojima neposredno komunicira (mediji, osobni sastanci i sl.), što stvara dojam kako čitav sustav gradske uprave ovisi o izravnim uputama gradonačelnika. Time se naglašava politička moć izvršne vlasti Grada Zagreba te se preferiranje centraliziranog sustava upravljanja naspram integriranog (disperznog i mrežnog) sustava upravljanja objašnjava činjenicom kako bi kroz implementaciju sustava integriranog urbanog upravljanja oslabila politička moć Ureda gradonačelnika. Ovakva upravljačka konfiguracija odgovara Weberovom i Bassandovom poimanju moći koja je usko povezana sa političkim djelovanjem (dominacijom) koje u osnovi ima uporište u odnosu podređenosti većine i zapovijedanja manjine. Međutim, moć može

istovremeno biti i disperzirana i hijerarhijska. Naime, hijerarhijski odnosi i borba za moć nisu problematični za javno upravljanje ukoliko ono naglašava važnost usmjeravanja u međusobnim odnosima politike, društva i ekonomije kroz kolektivne ciljeve, koordinaciju, upravljačke kapacitete i odgovornost (Giersig, 2008, Petak, 2008). Ono što predstavlja prepreku ka ostvarivanju disperzije moći jest koncentracija moći u samome vrhu upravljačke strukture što je prepreka za bilo kakve transformacije sustava upravljanja. Razlog tomu je što vrh upravljačke strukture ima dominantan položaj, a time i utjecaj na utvrđivanje vrijednosti, značenja, društvenih definicija i konstrukcija stvarnosti prema kojima ljudi međusobno djeluju.

Pri utvrđivanju razine horizontalne *intra* suradnje različitih gradskih tijela u urbano-okolišnom sektoru normativni i strateški okvir upućuje na potrebu daljnjeg razvijanja mehanizama koordinacije i komunikacije unutar i između gradskih upravnih tijela, što označava iskorak ka višoj razini ostvarivanja koherentnosti u oblikovanju javnih politika. Navedeno navodi na zaključak kako je u dokumentima predviđena koordinacija koja seže do pete razine prema Metcalfeu (1994), pri čemu je potvrđeno pronalaženje dogovora odnosno konsenzusa između različitih tijela kroz zajednički rad, odnosno postizanje pozitivne koordinacije koja ne uključuje samo izbjegavanje preklapanja u radu već i jasan sporazum o suradnji pri isporuci usluga, pri čemu institucije (uglavnom na dnu) koordiniraju stvarnu isporuku programa (Peters, 2004).

Kada je riječ o razini horizontalne *intra* suradnje različitih gradskih tijela u urbano-okolišnom sektoru, stavovi formalnih aktera se razilaze. S jedne strane, formalni akteri postojeći model suradnje ocjenjuju dobrim temeljem kvalitetne razmjene podataka i otvorene i pravovremene komunikacije, no pojedina iskustva ukazuju na izostanak strukturirane suradnje pa tako i horizontalne *intra* suradnje – štoviše ona se dešava stihijski. Iskustva neformalnih aktera podudaraju se sa drugom, negativnom ocjenom suradnje pri čemu dodatno ističu izostanak komunikacije između različitih gradskih ureda kao i njihova nesuradnja pri izradi strateških dokumenata, a sve navedeno pripisuju sektorskom i piramidalnom sustavu upravljanja s koncentracijom moći u samome vrhu čime se sprječava primjena horizontalne suradnje. Sukladno Metcalfeovoj skali koordinacije politika (1994) koordinacija odabranih gradskih ureda unutar urbano-okolišnog sektora može se svrstati na razinu četvrte razine (od njih devet) koja spada u negativnu koordinaciju s obzirom na manjkavosti koje se očituju u: preklapanjima u obavljanju poslova, pri čemu se ističe nedostatak adekvatne koordinacije aktivnosti i projekata, odnosno komunikacije (različite informacije, različite vizije, različite i

nepovezane aktivnosti, nedostatak adekvatne baze podataka koju bi mogli koristiti svi uredi i sektori), kako unutar ureda i sektora (naglasak na nepostojanje adekvatne horizontalne koordinacije), tako i među sektorima (nepostojanje adekvatne međusektorske koordinacije), ali i spram civilnog sektora (u vezi programa i aktivnosti od zajedničkog interesa).

U svrhu pružanja odgovora na prvo istraživačko pitanje *Koji je model upravljanja prisutan u urbano-okolišnom sektoru Grada Zagreba?*, možemo zaključiti kako su prisutni elementi nekoliko različitih modela upravljanja koju su razvili DiGaetano i Strom (2003). Sažeto, temeljem usporedbe višestrukih izvora podataka utvrđen je hibridni tip upravljanja: korporativno-klijentelistički tip urbanog upravljanja. Upravljačka logika korporativno-klijentelističkog tipa urbanog upravljanja prepoznaje važnost interakcije formalnih i neformalnih aktera oko određenog pitanja (i to je istaknuto u normativnim i strateškim dokumentima kao i od strane formalnih aktera). Pritom se navedena interakcija usmjerava na upravljačke koalicije s ekonomskim dionicima (karakteristika korporativnog modela) te na zadovoljavanje pojedinačnih interesa i potreba (karakteristika klijentelističkog modela). Važno je za istaknuti da su karakteristike klijentelističkog modela istaknuli neformalni akteri. No, istovremeno se uočava karakteristika koja nije zahvaćena ovim hibridnim modelom – koncentracija moći odnosno centralizacija sustava odlučivanja na najvišoj razini (gradska izvršna vlast). Centralizacijom sustava sužen je broj formalnih aktera koji sudjeluju u prethodno navedenoj interakciji, te čitav model upravljanja postaje sve više jednoobrazan. Pritom relevantni procesi bivaju sve više izravno ili neizravno diktirani odnosno vođeni od strane navedenog centra moći. Kompleksnosti uočenog modela upravljanja pridonosi selektiranje podobnijih neformalnih aktera čime se produbljuje polarizacija između formalnih i neformalnih aktera te razvija plodno tlo za širenje klijentelističkih odnosa. Dodatan impuls navedenom daje netransparentnost odlučivanja prilikom distribucije gradskih resursa. Ovakva opservacija u skladu je s analizom neposrednog iskustva s korupcijom u RH (Odjel za statistiku i istraživanje UNODC i EIZ, 2011) u kojoj hrvatski građani korupciju smještaju odmah iza nezaposlenosti i rada Vlade kao jednog od najvažnijih problema s kojima je RH suočena. Navedene karakteristike identificiranog modela upravljanja na primjeru urbano-okolišnog sektora u Gradu Zagrebu ukazuju na odsutnost integriranog upravljanja: nedostaje disperzija moći među formalnim i neformalnim akterima, visoka razina horizontalne suradnje unutar upravljačke strukture kao i donošenje interaktivnih rješenja u kojima sudjeluju i formalni i neformalni akteri.

Strateški razvojni dokumenti kao i pravni dokumenti ne navode eksplicitno opredijeljenost ka primjeni integriranog tipa urbanog upravljanja, no prepoznaje se nužnost jačanja horizontalne i vertikalne koordinacije aktivnosti od zajedničkog interesa. Time se iskazuje formalna opredijeljenost pozitivnoj koordinaciji prema Petersu (2004). Kada je riječ o *inter* aspektu horizontalnog integriranog upravljanja u urbano-okolišnom sektoru Grada Zagreba, zaključci SWOT analize prikazane u Strategiji regionalnog razvoja Republike Hrvatske ukazuju na organizirani civilni sektor koji provodi kvalitetne programe, a što potvrđuje postojanje određene kritične mase građana koji promišljaju participativno.

Iako postoji načelna spremnost intervjuiranih formalnih aktera za odmakom od strogo hijerarhijskog, sektorskog planiranja prema improvizacijskom, disperznom i projektnom stilu donošenja odluka, ono još uvijek izostaje u praksi. U tom smislu, detektirana hijerarhija u urbano-okolišnom sektoru problematična je jer pridonosi nemotiviranosti i pasivnosti djelatnika javne uprave na nižim upravljačkim razinama te obeshrabrenjem i gubitkom vjere na strani neformalnih aktera po pitanju mogućnosti utjecaja kroz participaciju. No, s druge strane, politička moć se ne oslanja samo na društvenu kontrolu i dominaciju već načelno ostavlja prostora za povezivanje znanja i resursa (Giersig, 2008). Navedeno je, međutim, moguće uglavnom kroz horizontalnu projektnu suradnju dok se svi drugi oblici horizontalne i međusektorske suradnje dešavaju stihijski. Dakle, u krajnje krnjem obliku možemo govoriti o naznakama elemenata integriranog urbanog upravljanja u kontekstu horizontalne projektne suradnje kada kapacitet koordinacije seže do pete razine prema Metcalfeu (1994). Potvrđeno je, naime, iznalaženje dogovora odnosno konsenzusa između različitih tijela kroz zajednički rad u projektnim timovima, odnosno postizanje pozitivne koordinacije koja ne uključuje samo izbjegavanje preklapanja u radu već i jasan sporazum o suradnji pri isporuci usluga (Peters, 2004). Razlog stihijskom pristupu u preostalim oblicima horizontalne suradnje leži u činjenici kako horizontalna suradnja i koordinacija analiziranih gradskih ureda i sektora ovisi o razini interpersonalnih odnosa, o preklapanju u obavljanju poslova te o izostanku suradnje svih razina vlasti kako bi se osigurala kompatibilnost postavljenih ciljeva.

Navedeno je potvrda prisutnosti elemenata ranije spomenutog klijentelističkog tipa upravljanja pri čemu se selektivna prednost daje privilegiranim interesima (DiGaetano i Strom, 2003). Postavljanje interpersonalnih odnosa kao temelj za pokretanje suradnje formalnih i neformalnih aktera u prvom redu pridonose nejednakosti i isključenosti, čime se stvara otklon od pravednog grada (Fainstein 2014; Soja 2010) i prava na grad (Lefebvre 1971; Harvey, 2008)

koji pozicioniraju pravednost, jednakost i uključenost kao ključne principe participacije (Anokye, 2009). S obzirom da se principi dobrog upravljanja smatraju preduvjetom za *policy* integraciju između različitih razina vlasti i sektora politika, kao i za participaciju građana i njihovo osnaživanje (Kokx i van Kempen, 2010) ne možemo govoriti o primjeni integriranog pristupa na primjeru urbano-okolišnog sektora prije no što doktrina dobrog upravljanja kao svojevrsna garancija kvalitete ne zaživi u potpunosti. Zaključno, odgovor na drugo istraživačko pitanje *Postoje li elementi integriranog pristupa upravljanju?* jest da ne postoje zbog organizacijske nemogućnosti sustava da detektira, organizira, kooptira odnosno iskoristi brojne ljudske i materijalne resurse odnosno lokalne kapacitete. Naime, važno je istaknuti kako su detektirani krnji elementi odnosno natruhe elemenata horizontalne integracije na *intra* razini koja pretpostavlja intenzivniju i kvalitetniju kooperaciju i koordinaciju formalnih aktera unutar gradske uprave, te *inter* razini koja pretpostavlja participaciju neformalnih aktera u procesu donošenja odluka i kreiranja javnih politika. Međutim, ni na jednoj od razina pozadina nije jasno i nedvosmisleno sustavno opredjeljenje za primjenom integriranog upravljanja. Dodatno, iako se za vrijeme trajanja projektne suradnje formalnih i neformalnih aktera uočava primjena integriranog upravljanja, praksa ukazuje kako takva suradnja završava sa završetkom (projektnih) aktivnosti čime se ne potiče njihovo osnaživanje.

U odgovoru na treće istraživačko pitanje *Koje su mogućnosti, a koje barijere integriranom upravljanju na primjeru urbano-okolišnom sektoru Grada Zagreba?*, identificiran je veći broj barijera u odnosu na mogućnosti. Mogućnosti implementacije integriranog urbanog upravljanja u strateškim i razvojnim dokumentima kao i pravnim dokumentima u prvom redu prepoznate su postojanjem određene kritične mase građana koji promišljaju participativno i koji sudjeluju u radu organizacija civilnog društva. Istovremeno, izražava se i potreba za jačanjem mehanizama uključenosti predstavnika civilnog društva u donošenju gradskih odluka i strateških dokumenata kao i izrada strateškog dokumenta za suradnju s udrugama. Nadalje, mogućnosti implementacije integriranog urbanog upravljanja očituju se u prvom redu u ljudskim resursima na srednjim i nižim upravljačkim razinama, odnosno službenicima koji rade u urbano-okolišnom sektoru i koji imaju kapacitete za iznjedriti nužne strukturne promjene s ciljem dekonstrukcije hijerarhijskih i sektorskih odnosa. Potom, jednako ključnu ulogu imaju neformalni akteri koji su važni generatori pozitivnih promjena kroz *bottom-up* pristup što je u skladu sa ocjenom relevantnih dokumenata. Nalazi pokazuju da postoji potencijal za integrirano upravljanje jer se organizacije civilnog društva i sami građani pojedinci okupljaju oko

zajedničkih ideja i realiziraju brojne male lokalne akcije koje posljedično potiču učinak „snježne grude“. Za vrijeme trajanja projektne suradnje formalnih i neformalnih aktera uočava se primjena integriranog upravljanja koja polučuje pozitivne efekte zadovoljstva kako kod formalnih tako i kod neformalnih aktera upravo zbog opipljivih i konkretnih željenih ishoda kroz: učinkovitije i djelotvornije upravljanje; oslanjanje na stručna znanja i ekspertizu neformalnih aktera u cilju poticanja izvrsnosti; korištenje tehnologije u cilju jednostavnijeg i dostupnijeg strukturiranja podataka; te poticanje domino efekta participacije kroz transparentnost te otvorenost vlasti i uprave. Također, uočen je potencijal mjesnih odbora, kao dvosmjerne metode participacije, koji imaju mogućnost osiguravanja svakodnevnog foruma za građane po pitanju razmjena ideja i prijedloga, rješavanja tekućih problema i slično. Osim u mjesnim odborima potencijal je prepoznat u još jednoj participativnoj metodi – konzultacijskim dokumentima, kojom se može pridonijeti višoj razini mobilizacije građana kroz uključivanje u javne rasprave o pripremi prijedloga prije donošenja odluka. Iako obje spomenute metode nisu zaživjele u praksi, njihovom mobilizacijom pridonijelo bi se učinkovitosti i transparentnosti rada gradskih tijela. Poticajno za implementaciju integriranog upravljanja jest njegovo razumijevanje, prepoznavanje važnosti kao i izazova njegove implementacije od strane neformalnih aktera. Formalni akteri vezuju pozitivne konotacije uz sam pojam integriranog upravljanja što svakako predstavlja temelj za moguću implementaciju integriranog upravljanja.

Nužno je spomenuti primjere ostvarene suradnje između formalnih i neformalnih aktera koji ukazuju kako je moguće provoditi inicijative primjene integriranog pristupa. Riječ je inicijativama Energetskog tjedna, Urbanističkog savjeta te gradskih vrtova koji su primjer usuglašenog stava formalnih i neformalnih aktera o primjeni integriranog pristupa koji okuplja civilni sektor, privatni sektor, znanstveni sektor i predstavnike gradskih tijela u zajedničkim inicijativama. Ovdje je primjetna kombinacija oba pristupa u participaciji građana, instrumentalnog i transformativnog (Hordijk i suradnici, 2015), te participacija služi kao alat u ostvarivanju projektnih ciljeva pri čemu kvaliteta dijaloga osigurava ostvarenje konsenzusa o zajedničkim interesima. Kako je već spomenuto, neformalni akteri su nositelji pozitivnih promjena kroz *bottom-up* pristup kao što je to i slučaj u pobrojanim primjerima suradnje sa formalnim akterima. Dodatno, potrebno je također apostrofirati kako upravo organizacije civilnog društva predstavljaju rasadnik u kojem niču ideje temeljene na integriranom pristupu kojem gravitiraju građani s ciljem ostvarivanja malih lokalnih akcija. Tipičan primjer male lokalne akcije jest primjer uređenja dvorišta škole u čemu su sudjelovali profesori, roditelji,

djeca i organizacije civilnog društva. Navedeno ukazuje na jačanje društvenih mreža kao posljedica uključenosti u provođenju projektnih aktivnosti pri čemu zajedničko djelovanje omogućuje građanima međusobno upoznavanje što pridonosi horizontalnoj socijalnoj koheziji, odnosno koheziji između građana (van Marissing i suradnici, 2005). U pregledu literature navedeno je istraživanje inovativnih oblika participativnog upravljanja u Europi (dvadeset europskih gradova) kao dio EU FP7 projekta GREEN SURGE (Buizer i suradnici, 2015) u kojem je prepoznat, među ostalim, tip uključenosti neformalnih aktera kojim se upravo reflektira primjer sa školskim vrtovima. Sasvim konkretno, prepoznat je tip neformalne inicijative po pitanju upravljanja zelenim urbanim površinama temeljene na *bottom-up* pristupu bez značajne intervencije gradskih vlasti. Također, navedeni primjeri ukazuju kako neformalni akteri svojim djelovanjem preoblikuju granice i raspodjelu moći i time ostvaruju višu razinu participacije prema gradaciji koju je razvila Arnstein. Nadalje, spomenute neformalne inicijative ukazuju kako građani imaju moć onog trenutka kada samoorganizacijom postižu participaciju. Njihovo ponašanje nije podređeno ciljevima sustava i ograničenjima koje postavljaju nositelji moći, što upućuje na to kako je moć potrebno razmatrati gdje god se ona nalazila neovisno o upravljačkoj konfiguraciji. Drugim riječima, primjeri suradnje i projekata ilustriraju disperziju moći i dovode hijerarhiju moći u pitanje.

Kada je riječ o barijerama integriranom upravljanju na primjeru urbano-okolišnog sektora Grada Zagreba, prepoznat je čitav niz prepreka na koje upozorava pregledna literatura (Schwedler, 2011), primjerice: ograničenost pravnog okvira; neprepoznavanje potrebe za integriranim urbanim upravljanjem; fragmentirano djelovanje administrativnih tijela u vrlo hijerarhijskom sustavu; percipiranje promjena kao dodatno opterećenje zbog povećanog obujma poslova; nedovoljna razvijenost multidisciplinarnih i međusektorskih pristupa; izostanak multidisciplinarnih edukacija; te izostanak dugoročnog planiranja. Ključna barijera u strateškim razvojnim dokumentima kao i pravnim dokumentima jest izostanak šireg razumijevanja integriranog urbanog upravljanja kao i neprepoznavanje njegove koristi, odnosno izostanak eksplicitne opredijeljenosti ka primjeni integriranog tipa urbanog upravljanja. Jedina iznimka navedenom jest Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske koja koristi konceptualni model integriranog pristupa razvojnom upravljanju za potrebe kako SWOT analize tako i definiranja sadržaja Strategije. Međutim, iako je pritom obuhvaćen aspekt horizontalne integracije sektorskih politika i vertikalne integracije različitih razina upravljanja, izostavljena je ključna karika, suradnja formalnih i neformalnih aktera zbog čega takvo

poimanje integriranog pristupa možemo svrstati u *joined-up government*, a ne u *joined up governance* (Pollitt, 2003). Također, kada je riječ o ključnom elementu integriranog upravljanja, participaciji, prisutan je izostanak normativnog okvira za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja gradskih odluka i strateških dokumenata, što je jedna od značajnijih prepreka provođenju participacije. Također, prepoznaju se i određeni nedostaci u strateškom okviru. Primjerice, Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske definira široko područje društvenog djelovanja civilnog društva pri čemu su postavljene aktivnosti vrlo nepreciznog obuhvata. Isto ostavlja prostora za različite interpretacije koje se mogu kretati od tokenizma odnosno dominantne uloge donositelja odluka, u koju spadaju razine informiranja, konzultacija te razina umirivanja, pa sve do kategorije građanske moći u kojoj se pretpostavlja visok intenzitet participacije aktera u donošenju odluka i kontrole ishoda (Arnstein, 1969).

Barijera implementaciji integriranog upravljanja u urbano-okolišnom sektoru prepoznata u praksi leži u prvom redu u nespremnosti vodstva na promjene, postojanju ignorirajuće i nestimulativne klime spram postojećih znanja i sposobnosti službenika te snažnom okviru hijerarhijskog upravljanja unutar kojeg se minorizira rad lokalne samouprave u cjelini. Sve navedeno dodatno pridonosi koncentriranju moći u jednoj osobi. Nadalje, kod gradskih tijela i tijela lokalne samouprave nije uočen kapacitet za primjenu integriranog upravljanja jer je postojeći sustav upravljanja vrlo statičan i nedovoljno učinkovit. Stoga, bez ispunjavanja nužnih preduvjeta poput promjene konfiguracije odnosa između različitih aktera kao i promjene u dosadašnjim profesionalnim obrascima ponašanja ne možemo govoriti o primjeni integriranog upravljanja (Jacquier, 2005). Barijera integriranom upravljanju stoji i u činjenici što doktrina dobrog upravljanja kao svojevrsna garancija kvalitete nije zaživjela u potpunosti, odnosno osnovni standardi/principi poput jednakosti, odgovornosti, transparentnosti, učinkovitosti i participacije dovedeni su u pitanje. Dobro upravljanje preduvjet je za ostvarenje održivosti na lokalnoj razini, odnosno ono je neostvarivo ukoliko nije uključena lokalna zajednica i povećan njihov politički angažman u procesu odlučivanja (Evans i suradnici, 2005).

Barijere višoj razini participacije koja je nužna za implementaciju integriranog upravljanja očituju se prema sugovornicima u slijedećem: nije uspostavljeno holističko promišljanje razvoja; ne potiču se kreativna razmišljanja i pristupi, niti se diseminiraju u obliku primjera dobre prakse; na najvišoj upravljačkoj razini ne postoji jasna predanost kreiranju i implementaciji integriranih ciljeva i strategija; ne ulažu se dovoljni napori u iznalaženje rješenja

za višu razinu koordinacije; ne jačaju se kapaciteti koji pridonose promjeni ustaljene prakse, dok su participativni procesi dugotrajni i složeni, što bez jasno definiranog cilja i hodograma dovodi do raspršenosti interesa uključenih aktera. Iako je za sve navedene barijere temeljna odgovornost na formalnim akterima, nužno je primijetiti prisustvo neodgovornosti, niske razine svijesti i nezainteresiranosti građana, čak i u situacijama kada postoji znanje o negativnim posljedicama njihova djelovanja na kolektiv, kao što je to primjer „divljih" odlagališta otpada.

Formalni i neformalni akteri ne djeluju sinkronizirano, zajednički i s međusobnom podrškom, već se, naprotiv, često nalaze na suprotstavljenim stranama. Neformalni akteri smatraju kako njihova uloga nije adekvatno prepoznata te kako ih se ne uvažava dovoljno od strane predstavnika gradskih vlasti, a zbog loših iskustava s gradskom upravom generira se rezigniranost i bespomoćnost neformalnih aktera. Problem selektiranja podobnijih neformalnih aktera, odnosno onih koji imaju preklapajuće interese i stavove u cilju realizacije partikularnih interesa (Hordijk i suradnici, 2015) dodatno pridonosi polarizaciji između formalnih i neformalnih aktera, ali i onemogućavanju stvaranja temelja za integrirano upravljanje. Posljednje navedeno je specifičnost koja se nalazi izvan okvira prepreka na koje upozorava pregledna literatura, a koja karakterizira urbano-okolišni sektor Grada Zagreba. Kako je ranije elaborirano, netransparentni procesi odlučivanja prilikom distribucije gradskih resursa vođeni partikularnim interesima odrednice su klijentelističkih odnosa što je barijera integriranom upravljanju. Također, neravnomjerno raspolaganje resursima pojedinih skupina otvara mogućnost preuzimanja procesa od strane dominantnih elita što direktno narušava progresivnost participativnog procesa (Silver i suradnici, 2010).

Primjetna je niska razina povjerenja građana u elemente lokalne samouprave usprkos tomu što postoje mjere i mehanizmi za participaciju kroz predstavnike građana u gradskim tijelima, vijećima gradskih četvrti i vijećima mjesnih odbora. Navedene mogućnosti participacije građani vrednuju kao produžene ruke politike izvan dohvata običnih građana. Takav izostanak raspodjele moći onemogućava uključivanje neformalnih aktera u političke procese na način da imaju dovoljno moći natjerati ciljane institucije da odgovore na njihove potrebe (Arnstein, 1969). Opće nepovjerenje u tijela lokalne samouprave dodatno je naglašeno osjećajem kako lokalna samouprava počiva na principima klijentelizma te pomanjkanja odgovornosti. Iako u dihotomiji moćnih i nemoćnih, odnosno u deterministčkom smislu formalnih i neformalnih aktera nije riječ o homogenim blokovima (iskustva neformalnih aktera suradnje ili pokušaja suradnje su različita, s druge strane formalni akteri se međusobno razlikuju po pitanju

razumijevanja i koristi participacije), s obzirom na ishod, a to je nedovoljna razina participacije, opravdana je podjela na one koji imaju i one koji nemaju moć. Arnstein navodi kako u većini slučajeva nemoćni doživljavaju moćne kao monolitni sistem dok nositelji moći nemoćne promatraju kao masu ljudi s malo razumijevanja za njihove potrebe. Ovakva raspodjela moći nikome nije na dobrobit, neformalni akteri i njihova ekspertiza i proaktivnost su marginalizirani, a politički akteri, kako oni unutar tako i oni izvan piramidalnog vrha, te cijela upravljačka struktura promatrani su kao monolitni sistem i time kolektivno etiketirani kao dio klijentelističkog sustava upravljanja. Ovakva konstelacija odnosa i percipiranja lokalne vlasti od strane građana je problem šireg konteksta RH koji s ovom temom dobiva svoj izričaj. Stoga prijedlozi za poboljšanje upravljanja nisu ostvarivi bez širih društvenih promjena.

Kao što je već bilo spomenuto, u urbano-okolišnom sektoru ne možemo govoriti o integriranom upravljanju, barem ne u njegovom punom obujmu i sveobuhvatnoj primjeni. Iako se participacija jasno apostrofira u strateškim razvojnim dokumentima – participacija aktera je parcijalna. Ona ponajviše egzistira u slučajevima kada su u pitanju mali, *soft* projekti koji ne iziskuju prevelika financijska sredstva i izdvajanja iz gradskog proračuna. Prema opservacijama neformalnih aktera, zajednički nazivnik primjerima dobre prakse u urbano-okolišnom sektoru jest *bottom-up* pristup, odnosno inicijativa koja dolazi odozdo, od samih građana, dok često, osim same inicijative i ideje, proces preuzimanja projektnih aktivnosti prije ili kasnije završi u rukama građana. Upravo izostanak *top-down* pristupa participaciji ukazuje na ključni problem pa onda i prepreku za daljnje razvijanje modela integriranog upravljanja u urbano-okolišnom sektoru. Svakako da inicijative i prijedlozi o uključivanju građana u donošenje odluka kao i planiranje razvoja grada dolaze i od strane gradskih vlasti, no često se takve inicijative svode na onaj obvezni dio u obliku javne rasprave kao dominantne metode. Kako bi bilo riječi o kvalitetnoj i širokoj primjeni integriranog upravljanja, ono se mora temeljiti na *bottom-up* i *top-down* pristupima, odnosno na njihovom međusobnom uparivanju i zajedničkoj primjeni. Ako se polazi od premise kako participacija produbljuje demokraciju i zbližava građane i upravljačku strukturu, čime se podiže razina povjerenja, informiranosti i osnaživanja svih društvenih aktera, tada pred urbano-okolišnim sektorom predstoji veliki posao kako bi se postiglo ranije spomenuto.

Kada je riječ o odgovoru na specifično istraživačko pitanje *Kako predstavnici gradske uprave shvaćaju i primjenjuju integrirano upravljanje s posebnim fokusom na participaciju*? uočeno je kako gradska uprava u urbano-okolišnom sektoru najvećim dijelom nije upoznata s

integriranim upravljanjem i ne pokazuje razumijevanje njegove važnosti što su formalni akteri iskazali izričito navodeći kako se nisu susretali s tim pojmom niti da znaju što taj pojam znači. Naime, tek je jedan predstavnik formalnih aktera u svom razumijevanju obuhvatio ključne elemente na kojima se integrirano upravljanje temelji pritom spomenuvši kako je njegova prednost sveobuhvatnost i širina pogleda koja može rezultirati donošenjem kvalitetnih odluka.

Pri razmatranju razumijevanja participacije kao važnog elementa integriranog upravljanja, na deklarativnoj razini formalni akteri prepoznaju važnost participacije koju prvenstveno razumijevaju u vidu osluškivanja želja i mišljenja građana i podržavanja njihovih ideja odnosno vezuju pojam participacije uz reakcije građana na rad gradskih tijela. Nešto specifičnije razumijevanje participacije očitava se u isticanju kompleksnosti i razinske strukture kao osnovne karakteristike participacije. Nadalje, formalni akteri participaciju razumijevaju kroz prizmu vlastite odgovornosti kao javnopravnih tijela u pružanju podrške i prepoznavanju potreba građana. Analiza prikupljenih podataka dovodi do zaključka kako formalni akteri smatraju participaciju važnom više iz instrumentalnih razloga nego kao vrijednost.

Na razini tokenizma (u koji spadaju informiranje, konzultacije i umirivanje, pri čemu pravo na odlučivanje pripada nositeljima moći, Arnstein, 1969) formalni akteri navode širok spektar participativnih metoda, no iste nisu osnažujuće za sudionike istraživanja. Razlog tomu je što normativni okvir propisuje vrlo ograničen broj metoda participacije među kojima dominiraju jednosmjerne metode (pritužbe građana i informiranje) izuzev mjesnih odbora kao dvosmjerne metode participacije čija primjena nije zaživjela. U praksi, najzastupljeniji oblici komunikacije i korespondencije omogućeni su putem web stranica (pri čemu određeni sektori nastoje kroz objavu svih relevantnih dokumenata povećati razinu transparentnosti) i medija, a u manjoj mjeri putem publikacija, plakata, postera i distribucije letaka. Prema tako poopćenom razmatranju informiranja praksa ne zaostaje za normativnim okvirom. Navedeno ukazuje kako proces komunikacije između građana i uprave nije reciprocitetan što dovodi do problema informacijske asimetrije između građana i vlasti jer građani ne raspolažu sa potpunim i adekvatnim informacijama (Heinelt i suradnici, 2006). Drugim riječima, vrh upravljačke strukture ima dominantan položaj, a time i utjecaj na utvrđivanje vrijednosti, značenja, društvenih definicija i konstrukcija stvarnosti prema kojima ljudi međusobno djeluju.

Formalni akteri tvrde kako u sektoru egzistira funkcionalan sustav osobnih konzultacija građana i tijela lokalne samouprave. Izravna komunikacija građana i tijela gradske uprave

također prema njima funkcionira kroz elektronske oblike korespondencije (čime se naglašavaju pozitivni aspekti moderne tehnologije kao metode unaprjeđenja i poticanja neposredne komunikacije građana i tijela lokalne samouprave), a što uključuje i izravne prijedloge i pritužbe građana u vezi svakodnevnih problema i uočenih nedostataka. Formalni akteri također prepoznaju potencijal mjesnih odbora u smislu osiguravanja svakodnevnog foruma za građane, razmjene ideja i prijedloga, rješavanja tekućih problema i slično. No, isto tako priznaju kako je trenutačna učinkovitost mjesnih odbora relativno niska čime se potvrđuje kako se predviđene normativne mjere i mehanizmi ne provode u praksi na onoj razini koju normativni okvir predviđa.

Slična aktivnost osiguravanja prostora za građane odnosno organizacije civilnog društva primjetna je i kroz davanje gradskih prostora na korištenje udrugama i interesnim skupinama u kojima oni održavaju različite aktivnosti za svoje članove i širu javnost, a što se reflektira na cjelokupnu razinu uključenosti građana u pitanja i problematiku od javnog interesa. Dodatno, u sklopu projekata koje gradska tijela zajednički provode sa znanstvenim institucijama i udrugama civilnog društva, odvijaju se edukacijske radionice i seminari koji su omogućeni za neformalne aktere, a čime se naglašava postojanje participacije odnosno suradnje (i podrške) formalnih i neformalnih aktera u urbano-okolišnom sektoru, što upućuje na višu razinu tokenizma (Arnstein, 1969). Formalni akteri navode i uključenost svih neformalnih aktera, osim privatnog sektora, prema Bassandovoj tipologiji aktera (2001) pri izradi strateških dokumenata.

Korištenje participacije kao alata za ostvarivanje unaprijed postavljenih ciljeva unutar projekata svrstava se u instrumentalni pristup participaciji građana (Hordijk i suradnici, 2015) koji ima tendenciju povećanja odgovornosti, responsivnosti i transparentnosti lokalnih vlasti. No, instrumentalnim pristupom upravljanje reflektira tehnokratski karakter u kojem se građane percipira kao klijente s kojima se u ograničenom dijalogu želi postići jednostavnija implementacija projekta. Sukladno mehanizmima i modalitetima uključivanja građana u postupke odlučivanja prema Arnsteininoj gradaciji participacije (1969) urbano-okolišni sektor može se svrstati na prvu najnižu razinu iz perspektive neformalnih aktera – informiranje (jednokratno informiranje građana od tijela javne vlasti); te na drugu razinu – konzultiranje (iz perspektive formalnih aktera u kojoj javna vlast traži osvrt odnosno povratnu informaciju u obliku kritike, savjeta i mišljenja građana o konkretnom pitanju unutar određene javne politike).

Da bismo mogli govoriti o visokom stupanju participacije potrebno je značajno ojačati primjenu dvosmjerne komunikacije, pri čemu građani i ostali zainteresirani dionici preuzimaju aktivnu ulogu prilikom donošenja općih akata i drugi relevantnih odluka u domeni djelokruga lokalne i područne (regionalne) samouprave. Dodatno, redovite konzultacije s javnošću u vezi relevantnih mjera i programa omogućavaju bolje upoznavanje građana sa svrhom i ciljevima pojedinih mjera, identifikaciju građana s lokalnim potrebama i rješenjima lokalnih problema, te povećanje razine povjerenja između građana i tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ujedno se kroz omogućavanje visoke razine participacije građanima pruža izravno i neposredno predlaganje vlastitih rješenja u vezi lokalnih problema i potencijala, čime se dodatno pospješuje funkcionalnost i operativnost vođenja poslova od lokalnog i područnog (regionalnog) interesa.

Odgovor na posljednje specifično pitanje *Kako relevantni neformalni akteri poput organizacija civilnog društva, stručnjaka i znanstvenog sektora te privatnog sektora razumiju integrirano upravljanje s posebnim fokusom na participaciju? Kako ocjenjuju njegovu primjenu na primjeru urbano-okolišnog sektora Grada Zagreba*? upućuje na određena razlikovanja u odnosu na odgovor na prethodno pitanje. U odnosu na formalne aktere, kod neformalnih aktera prisutna je viša razina razumijevanja integriranog upravljanja. Predstavnici neformalnih aktera u svom razumijevanju obuhvatili su ključne elemente na kojima se integrirano upravljanje temelji, pritom spomenuvši kako je riječ o povezivanju na različitim razinama, odnosno i na horizontalnoj i na vertikalnoj razini, te okupljanju svih aktera kroz ideju inkluzivnog planiranja. Također, neformalni akteri prepoznaju prednosti koje koncept kao participativan pristup ima navodeći kako se kroz niz različitih metoda prikuplja mišljenje građana temeljem kojih se razvijaju projekti i planovi u čijem procesu sudjeluju građani. Istovremeno, neformalni akteri upućuju na moguće izazove i potencijalne manjkavosti integriranog urbanog upravljanja, riječ je o kompleksnosti samog modela, mogućim konfliktima koje može uzrokovati te njegovoj dugotrajnosti. Prepoznati izazovi i potencijalne manjkavosti integriranog urbanog upravljanja podudaraju se sa preprekama koje su uočene u drugim zemljama poput većih oportunitetnih, organizacijskih troškova kao i uloženog vremena, izostanka demarkacije odgovornosti (što može rezultirati konfliktima), te brojnih organizacijskih promjena (Schwedler, 2011).

Kada je riječ o razumijevanju participacije kao važnog elementa integriranog upravljanja, prema neformalnim akterima uključenima u istraživanje, formalni akteri nemaju dovoljno

znanja i razumijevanja u vezi smisla i uloge participacije, što rezultira ograničenom uključenosti većeg broja aktera. Prema sugovornicima, kada se i primjenjuje participacija, ista ima svrhu zadovoljavanja forme u vidu nužnog sudjelovanja javnosti, bez sustavnog pristupa uključivanju svih relevantnih aktera. Dojam i iskustvo da se radi samo o zadovoljavanju forme, posebice kada je riječ o organizacijama civilnog društva, potvrđuje i jedan formalni akter koji navodi kako se civilni sektor uključuje jer se to „službeno" mora.

Primjetno je kako mobilizacija neformalnih aktera ne nalazi podršku kroz strukturiran i jasno osmišljen pristup, već se svodi na sporadične impulse na individualnoj razini (vođene partikularnim interesima). Navedeno je tim više naglašeno što je riječ o višoj instanci odlučivanja, pri čemu se proces odlučivanja prečesto koncentrira u instanci izvršne vlasti (Ured gradonačelnika), čime se *de facto* isključuje participacija građana u procesima odlučivanja. Time se minorizira rad lokalne samouprave i dodatno pridonosi koncentriranju moći u jednoj osobi, te ujedno omogućava upliv politike u funkcioniranje i kadroviranje, a što sve ide na ruku partikularnim interesima. Prethodno navedeno jasno upućuje na ranije spomenut dominantan utjecaj korporativnog i klijentelističkog tipa upravljanja. Prema sugovornicima, sam kontakt građana sa tijelima gradske uprave u cjelini predstavlja *post-hoc* reakciju na određene partikularne probleme čije rješenje počiva u izravnom i samostalnom djelovanju formalnih aktera.

Neformalni akteri iskazuju nezadovoljstvo razinom suradnje sa formalnim akterima u urbano-okolišnom sektoru, kao i nemogućnošću razvijanja partnerstva, umrežavanja i sinkroniziranja aktivnosti. Njihova negativna opservacija odnosa sa formalnim akterima korespondira zaključcima Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske kao i Studije relevantnosti integriranog urbanog razvoja u Europi (EUKN, 2017) koji upućuju na nužno jačanje suradnje i uključivanje neformalnih aktera u faze kreiranja i implementacije javnih politika. Suradnja formalnih i neformalnih aktera nije usmjerena na postizanje partnerskog odnosa iako postoje situacije u kojima se prepoznaje zajednički interes, pa formalni akteri uvažavaju ekspertizu i znanja koju posjeduju neformalni akteri. U tom smislu su iskoraci sporadično vidljivi u realizaciji projekata u čijim su provedbenim fazama bili uključeni neformalni akteri. Iako je to načelno pohvalno, rezultati provedenog istraživanja pokazuju kako neformalni akteri ostvaruju isključivo projektna partnerstva, dok partnerstvo u smislu sudjelovanja u donošenju odluka ili kontrole ishoda izostaje. Istovremeno se uočava niža razina uključenosti građana u pripreme projekata, pri čemu se osnovna aktivnost svodi na javne

rasprave na kojima se prezentiraju već pripremljeni projekti. Drugim riječima, kada je riječ o koordinaciji temeljenoj na kriteriju uključenosti različitih aktera, prisutno je odstupanje prakse od normativnog okvira, odnosno, vidljiva su odstupanja u percepciji i razumijevanju participacije kao i njenoj primjeni između onih koji su obvezni pozivati na suradnju i poticati uključenost, te onih kojima je taj poziv usmjeren. Iako normativni okvir pozicionira razinu participacije do razine građanske moći na ljestvici participacije, provedeno istraživanje ukazuje kako je participacija prisutna na razini tokenizma i to ponajviše sa ciljem potvrde postojećih odluka kroz različite metode participacije, od kojih su one jednosmjernog oblika najzastupljenije. Posljedično, temeljem rezultata istraživanja može se utvrditi kako gradska vlast nije stvorila javno-političke kanale za mobilizaciju aktera.

Premda se detektira potreba za intenzivnijim uključivanjem građana, prema navodima sudionika, izostaju motivi i znanja koji bi potakli lokalnu upravu na promjenu pristupa i odstupanje od uhodanih tokova (moment *status quo*-a). Posljedično, u svrhu zadovoljavanja forme, vidljiva je participacija neformalnih aktera, no tek onda kada više nema mogućnosti za intervenciju ili pak u obliku koji omeđuje ili dokida kvalitetan doprinos stručnjaka u cjelokupan proces odlučivanja odnosno kreiranja javne politike. Navedeno predstavlja potvrdu tokenizma (Arnstein, 1969). Tako niska razina suradnje isprepletena tromošću i inertnosti rezultira rezigniranošću, obeshrabrenjem i gubitkom vjere neformalnih aktera koji sami sebe izuzimaju iz sudjelovanja i suradnje s gradskim uredima u urbano-okolišnom sektoru. Isto je primjetno i po pitanju razine povjerenja građana u elemente lokalne samouprave koji teoretski omogućavaju širu participaciju građana – mjere i mehanizmi dostupni kroz predstavnike građana u gradskim tijelima, vijećima gradskih četvrti i vijećima mjesnih odbora – koje građani redovito vrednuju kao produžene ruke politike izvan dohvata običnih građana (nepovjerenje u politički proces, izjednačavanje nominalne participacije s politikanstvom). Takvo opće nepovjerenje u tijela lokalne samouprave dodatno je naglašeno osjećajem kako lokalna samouprava počiva na principima klijentelizma (zapošljavanje na rodbinskoj ili interesnoj bazi) te pomanjkanja odgovornosti (nemogućnost otkaza kao mjera sankcije za neizvršavanje obveza). Klijentelizam prisutan u procesima upravljanja nije nužno shvaćen kao izravno pogodovanje biranim skupinama ili elitama, već se pod time naglašavaju netransparentni procesi odlučivanja (vođeni *ad-hoc* partikularnim potrebama i interesima) koji, prilikom distribucije gradskih resursa u konačnici ipak dovode do raspodjele na široki sloj građana. No, takav oblik upravljanja odnosno donošenja odluka podrazumijeva vrlo ograničeni oblik

participacije građana, vođen isključivo partikularnim interesima do te mjere da zauzima vrijednosti suprotne osnovnim načelima građanske participacije (anti-participacija) kako je izložena u predmetnom istraživanju. Kao breme tranzicijskog razdoblja navodi se loš imidž privatnog sektora, a što rezultira nepovjerenjem građana u privatni sektor kada pokazuje interes participirati u projektima od javnog interesa. Navedeno navodi na zaključak kako je doktrina dobrog upravljanja (UNDP, 1997; Vijeće Europe, 2007) dovedena u pitanje s obzirom da njeni brojni standardi nalaze svoju krnju primjenu u urbano-okolišnom sektoru, što posljedično dovodi u pitanje postizanje *policy* integracije između različitih razina vlasti i sektora politika te uključenost građana i njihovo osnaživanje (Kokx i van Kempen, 2010).

Neformalni akteri prepoznaju informiranje preko medija kao dominantnu metodu participacije, odnosno naglašavaju izostanak dvosmjernog informiranja. Takvo jednosmjerno informiranje (Arnstein, 1969; Anokye, 2013) dopire do velikog broja ljudi, no mogućnost građana da utječu na problem je niska. Građani, naime, nisu u mogućnosti pružiti povratnu informaciju niti ostvariti kontrolu nad donesenom odlukom jer je uloga donositelja odluka dominantna, a upravo generiranje i prenošenje informacija jedno je od osnovnih izvora moći (Castells, 2000).

Iako je na osnovi iskaza sudionika, posebice neformalnih aktera, prisutan izostanak vertikalne socijalne kohezije koja je bazirana na odnosu između građana i donositelja odluka, s druge strane identificirana je prisutnost horizontalne socijalne kohezije kroz rad organizacija civilnog društva koje svojim djelovanjem pridonose i omogućuju građanima međusobno upoznavanje i zajedničko djelovanje (van Marissing i suradnici, 2005). Naime, primjetna je povećana razina aktivnosti na tribinama koje održavaju organizacije civilnog društva, te drugim oblicima komunikacije s građanima koje provode organizacije civilnog društva. Istovremeno, uočen je izostanak povezanosti takvih aktivnosti s gradskim strukturama koje ne sudjeluju u organizaciji niti pružaju podršku navedenim aktivnostima, odnosno ti tokovi su nepovezani sa Gradom Zagrebom. Također, povećava se broj aktivnosti kroz koje neformalni akteri jedni druge potiču na pokretanje samostalnih projekata od šireg društvenog interesa (kao primjer se navodi širenje pojave permakulturnih vrtova odnosno urbanih vrtova), a što je pokazatelj kako građani (posebno mlađa generacija) polako počinju samostalno (bez poticaja formalnih aktera) provoditi (samostalna mobilizacija) određene aktivnosti koje ulaze u kategoriju građanske participacije. Točnije, riječ je o jednom od ključnih principa participacije – društveno učenje, kojim se potiče razvoj sposobnosti različitih aktera neovisno o njihovim različitim iskustvima

s ciljem jačanja suradnje i rješavanja pitanja od općeg interesa (Anokye, 2009). Posebno se ističe činjenica kako među građanima koji nisu članovi političkih struktura u novije vrijeme raste interes za formalnim uključivanjem u političke procese kao nezavisnih aktera. Time se prepoznaje viša razina samostalne mobilizacije izravno usmjerene na političke procese, ne kroz oblik građanske participacije, već kroz (formalno) političko djelovanje.

8. Zaključak

Integrirano upravljanje odnosi se na horizontalnu integraciju sektorskih politika i različitih uključenih aktera (*inter* i *intra* upravljačkog sustava), na vertikalnu integraciju različitih razina upravljanja (lokalna, regionalna, nacionala, supranacionalna) kao i na integracije izvan administrativnih granica (metropolitanska regija, satelitski gradovi). Integrirani model urbanog upravljanja gradovima nastoji pružiti mogućnost da zadrže svoju funkciju pokretača društvenog napretka i gospodarskog razvoja te opstanu kao centri povezivanja, kreativnosti i inovacija kroz održiva i inovativna rješenja. Urbano upravljanje vrlo je kompleksan model upravljanja koji zahtjeva široku i intenzivnu suradnju neformalnih i formalnih aktera. Pritom je nužno postaviti dobre standarde upravljanja koji su temeljeni na doktrini dobrog upravljanja odnosno njenim standardima kvalitete koji su bitni uvjeti za *policy* integraciju između različitih razina vlasti i sektora politika, kao i za uključenost građana i njihovo osnaživanje. Ovim istraživanjem obuhvaćena je isključivo horizontalna integracija, odnosno njena dva aspekta: a) segment integriranog urbanog upravljanja koji pretpostavlja intenzivniju i kvalitetniju kooperaciju i koordinaciju formalnih aktera unutar gradske uprave; te, b) participacija neformalnih aktera u procesu donošenja odluka i kreiranja javnih politika.

Transformacija hijerarhijskog u mrežni sustav upravljanja omogućava jačanje suradnje formalnih i neformalnih aktera čime se proširuje fokus sa *kako* na *tko* upravlja te na moguće oblike interaktivnih rješenja društvenih problema u kojima sudjeluju formalni i neformalni akteri (Kooiman, 2002). Integrirani pristup zahtjeva čitav niz organizacijskih promjena i nije ga moguće uklopiti u postojeći formalni okvir bez prethodne dobre pripreme kroz osnivanje zajedničke strukture i timova koji djeluju zajednički prema krajnjim korisnicima, koji su usmjereni prema zajedničkim ciljevima i koji su vođeni zajedničkim indikatorima uspješnosti. Nužni preduvjeti za ostvarivanje integriranog pristupa su jasna opredijeljenost upravljačke strukture ka implementaciji integriranog pristupa, postojanje kapaciteta vodstva te posjedovanja znanja i organizacijskih vještina te visoka razina prilagodljivosti i ustrajnosti usprkos preprekama i mogućim otporima. Međutim, ono što predstavlja fundament za implementaciju integriranog upravljanja jest neselektivna i sveobuhvatna primjena standarada dobrog upravljanja. Navedeni preduvjeti nisu ispunjeni na primjeru urbano-okolišnog sektora u Gradu Zagrebu.

Provedeno istraživanje ukazuje na značaj jednog od ključnih standarda dobrog upravljanja – participacije i njene neizostavne uloge u lokalnom razvoju koja je nerijetko marginalizirana, pri čemu se participaciju istovremeno etiketira kao panaceju koja nudi čudotvorno rješenje za sve urbane razvojne probleme. Participacija kao proces pretpostavlja mogućnost samoorganizacije kao i unaprjeđenje sposobnosti artikuliranja vlastitih potreba, što pritom dovodi i do preuzimanja veće odgovornosti u rješavanju problema zajednice. Prema jednom od shvaćanja, participaciju se smatra sredstvom za legitimiranje donošenja odluka. Potonje se iz perspektive normativne pretpostavke teorije demokracije zasniva na ideji prirodnih prava čovjeka – onima na koje se odluka odnosi također treba dati pravo sudjelovanja u donošenju odluke, odnosno, kako Heinelt (2010) navodi, dano im je pravo da se njihov glas čuje te mogućnost da svojim znanjima daju doprinos u ostvarivanju boljih rezultata i postavljenih ciljeva, neovisno je li krajnja odluka zasnovana na njihovim idejama. Za rekonceptualizaciju participacije koja trenutno egzistira potrebno je puno više angažmana, znanja i volje kako bi se učinio pomak u smjeru intenzivnijeg uključivanja građana u kreiranje urbane politike. Samo uz navedene aktivnosti moguće je doseći najvišu razinu uključenosti – partnerstvo, koje podrazumijeva dijeljenje odgovornosti u svakom koraku političkog procesa donošenja odluke, od definiranja prioriteta politike, izrade nacrta i odlučivanja, do političkih inicijativa. Takvoj promjeni mora prethoditi jasno opredjeljenje ka otvorenoj i transparentnoj komunikaciji sa građanima, podizanje razine povjerenja i učinkovitosti, te osnaživanje građana i odgovorno upravljanje kako bi se povećala društvena jednakost, ravnopravnost i prihvatljivost odluka formalnih aktera (Musa, 2017). Pritom navedeno mora imati svoje uporište u pravnim dokumentima i strateškim razvojnim dokumentima koji jasno artikuliraju opredijeljenost ka primjeni puno većeg broja, u prvom redu dvosmjernih participativnih metoda, te koji funkcioniranje lokalnih jedinica temelje na standardima dobrog upravljanja koje je nužno proširiti sa isključivo participacije i transparentnosti na responsivnost, etičko ponašanje i otvorenost.

Znanstveni doprinos ovog istraživanja jest produbljivanje spoznaja o shvaćanjima, mogućnostima i preprekama integriranom urbanom upravljanju na temelju relevantnih dokumenata i iskaza relevantnih aktera, a s obzirom na nedovoljnu zastupljenost ove bitne teme u domaćoj znanstvenoj literaturi. Pritom je elaborirana poveznica integriranog upravljanja i participacije u teorijskom i empirijskom smislu. Tema je razrađivana kroz različite teorijske pristupe s tendencijom holističkog obuhvata područja istraživanja. Tipologija urbanog

upravljanja koju su razvili DiGaetano i Strom (2003) usmjerena je na odnose između formalnih i neformalnih aktera, no nijedan od modela ne akcentira njihovu intenzivnu horizontalnu suradnju kao što to čini model integriranog upravljanja. Također, usprkos tomu što je navedena tipologija idealtipska i kao takva rijetko egzistira u realnosti, čak ni mogući hibridni tipovi ne zahvaćaju specifičnosti koje su uočene ovim istraživanjem na primjeru urbano-okolišnog sektora u Gradu Zagrebu. Istraživanjem je utvrđen hibridni tip upravljanja, korporativno-klijentelistički tip urbanog upravljanja u kojem egzistira negativna koordinacija, najniža razina prema teoriji koordinacije javnih politika (Peters, 2004) te kategorija tokenizma prema Arnsteininoj (1969) gradaciji participacije. Uočene specifičnosti u modelu upravljanja odnose se na opće nepovjerenje građana u tijela lokalne samouprave što je dodatno naglašeno osjećajem kako lokalna samouprava počiva na principima klijentelizma i pomanjkanja odgovornosti te sektorskom i piramidalnom sustavu upravljanja s koncentracijom moći u samome vrhu gradske vlasti. Navedeno je u suprotnosti sa integriranim modelom upravljanja koje pretpostavlja ostvarenje moći kroz pozitivan kontekst „*power with"* (Gaventa, 2009), odnosno s drugima kroz kooperaciju i konsenzus, partnerstvo i procese kolektivnog djelovanja. Istovremeno, istraživanjem je uočena kompleksnost djelovanja moći što je na tragu Arnsteininog poimanja moći. Konkretnije s jedne strane postoje ilustracije moći kao asimetrične (centralizirane), odnosno hijerarhijske (podređenost većine i zapovijedanje manjine), a s druge strane moć je procesna, odnosno primjeri suradnje i projekata ilustriraju disperziju moći i dovode hijerarhije u pitanje. Međutim, iako se za vrijeme trajanja projektne suradnje formalnih i neformalnih aktera uočava primjena integriranog upravljanja i time disperzija i preoblikovanje strukture moći, praksa ukazuje kako takva suradnja završava sa završetkom projektnih aktivnosti.

Integrirano upravljanje karakterizira raspršenost moći među urbanim akterima, međutim, redistribucija moći nije dovoljno obrazložena u konceptualnoj razradi ovog modela upravljanja. Rezultat te nedorečenosti je nejasna demarkacija odgovornosti između četiri skupine aktera prema Bassandovoj tipologiji (2001) što otvara prostor za brojne nesigurnosti sustava upravljanja (Dekker i van Kempen, 2004). Naime, građani su osnaženi participirati i time preuzimati odgovornost, dok vlast ima odgovornost balansiranja između suprotstavljenih interesa i osiguranja jednakog tretmana svih aktera. Nejasno je, međutim, kojim se instrumentima taj međuodnos potvrđuje i kako se sprječava preuzimanje participativnog procesa od strane dominantnih elita. U daljnjim razradama integriranog modela upravljanja

potrebno je, stoga, razmatrati moć i tendencije njenih kretanja među formalnim i neformalnim akterima, odnosno unutar i izvan upravljačke konfiguracije. Također, u daljnjim razradama integriranog modela upravljanja koncept moći potrebno je analizirati integrirajući makroteorijsku i mikroteorijsku perspektivu kako bi se obuhvatili upravljački sustavi (horizontalni i vertikalni) i institucije te interakcija i djelovanje kako formalnih tako i neformalnih aktera, čime bi moć bila razmatrana neovisno o tome gdje se ona nalazila.

Praktične implikacije odnose se na pružanje preporuka u integraciji javnih politika te primjeni participativnih principa i metoda. Ističe se potreba promicanja konzultativne faze s građanima unutar procesa razvijanja javnih politika, pri čemu treba raditi na konsenzusu svih relevantnih aktera oko bitnih pitanja, uz suglasnost da tako dogovorena pravila i ciljevi moraju vrijediti na duže, minimalno srednjoročno razdoblje. Nadalje, također je potrebno građane uključiti i u sve daljnje faze procesa kreiranja, provedbe, praćenja i evaluacije javnih politika, pri čemu se građani promatraju ne samo kao sudionici procesa, već i kao osobe koje aktivno upravljaju procesima odnosno nadziru upravljačke procese. Time bi se, između ostaloga, povećala društvena odgovornost samih građana, pospješila suradnja građana i gradske uprave, ali i otvorio prostor građanima da samostalno iniciraju rješenja. Važno je osigurati neometan i necenzuriran protok informacija kako unutar sektora tako i između formalnih i neformalnih aktera. Potrebno je proširiti spektar neformalnih aktera, odnosno uključiti i one koji nemaju preklapajuće interese, u daljnjoj realizaciji razvojnih projekata, ali i u drugim oblicima suradnje, poput izrade strateških dokumenata. U tom smislu potrebno je intenzivnije koristiti ekspertizu i oslanjati se na specifična znanja koja posjeduju neformalni akteri. Nužno je provesti i značajnu reviziju normativnog okvira kako bi se uveli novi pristupi urbanom upravljanju i ojačali postojeće metode participacije. Potrebno je intenzivirati koordinaciju gradskih ureda kroz osnivanje različitih oblika koordinacijskih tijela koja neće zavisiti o interpersonalnim odnosima. Neophodno je provesti edukaciju zaposlenika o novim modelima upravljanja i ojačati njihove kapacitete u korištenju novih metodologija te sustavno osvještavati o važnosti suradnje, zajedništva i uključivosti. Potrebno je proširiti sferu primjene participativnih metoda i testirati neke nove oblike participacije poput participativnog budžetiranja za što je nužno planirati veća financijska izdvajanja. Također, dodatne financijske i ljudske resurse potrebno je usmjeriti na promjenu konfiguracije odnosa između različitih aktera kao i promjene u dosadašnjim profesionalnim obrascima ponašanja. Potrebno je graditi odnose unutar sektora na temelju konsenzusa, reciprociteta s ciljem ostvarivanja snažnih partnerstva. Posljednje, ali

ključan preduvjet za realizaciju svega navedenog, jest sustavna i dosljedna primjena doktrine dobrog upravljanja.

Poticaj za daljnja znanstvena istraživanja jest kroz interdisciplinarnu razradu produbiti temu participacije i proširiti spektar uključenih aktera, te komparativnom analizom obuhvatiti više sektorskih politika unutar pojedinog grada kako bi se mogli usporediti mehanizmi mobilizacije unutra i izvan upravljačkih struktura. Također, preporuka za buduća istraživanja jest uz horizontalnu obuhvatiti višerazinsku odnosno vertikalnu suradnju između različitih političko-administrativnih razina te teritorijalnu suradnju, kako bi istraživanjem bile obuhvaćene sve sastavnice integriranog upravljanja.

9. Popis korištenih izvora i literature

9.1. Literatura

1. Aalbers, M. B., van Beckhoven, E. (2010). The Integrated Approach in Neighbourhood Renewal: More Than Just a Philosophy? *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 101(4): 449-461.
2. Abbott, J. (1996). *Sharing the City: Community Participation in Urban Management*. London: Taylor & Francis.
3. Agger, A., Norvig Larsen, J. (2009). Exclusion in Area-based Urban Policy Programmes. *European Planning Studies*, 17(7): 1085-1099.
4. Alford, R. R., Friedland, R. (1985). *Powers of theory: Capitalism, the state, and democracy*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
5. Alter, C., Hage, J. (1993). *Organizations working together*. Newbury Park: Sage.
6. Andersen, H. T., van Kempen, R. (2003). New trends in urban policies in Europe: evidence from the Netherlands and Denmark. *Cities*, 20(2): 77-86.
7. Anokye, N. A. (2013). *Stakeholder Participation in Water Resources Management: The Case of Densu Basin in Ghana*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
8. Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(3): 903-57.
9. Ayres, L. (2008). Semi-structured Interview. U: Given, M. L. (ur.), *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods, Volumes 1&2*. Thousand Oaks: Sage Publications, 810-811.
10. Bailey, N., Barker, A., MacDonald, K. (1995). *Partnership Agencies in British Urban Policy*. London: UCL Press.
11. Bassand, M. (2001). Za obnovu urbane sociologije – jedanaest teza. *Sociologija*, XLIII(4).
12. Bassand, M., Compagnon, A., Joye, D., Stein, V. (2001). *Vivre et créer l'espace public*. Lausanne: PPUR.
13. Bassand, M. (2007). *Cités, villes, métropoles: le changement irréversible de la ville*. Lausanne: PPUR.
14. Bassoli, M. (2012). Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements. *International Journal of Urban and Regional Researc*, 36(6): 1183-1203.
15. Baškarada, S. (2014). Qualitative case study guidelines. *The Qualitative Report*, 19(40): 1-18.

16. Baumgartner, T., Buckley, W., Burns, T. R., Schuster, P. (1976). Meta power and the structuring of social hierarchies. U: Burns, T. R., Buckley, W. (ur.), *Power and Control: Social Structures and Their Transformation*. Beverly Hills: Sage, 215-288.

17. Benaquisto, L. (2008). Codes and Coding. U: Given, M. L. (ur.), *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods, Volumes 1&2*. Thousand Oaks: Sage Publications, 85-88.

18. Berenskoetter, F. (2007). Thinking about power. U: Berenskoetter, F., Williams, M.J.: *Power in World Politics*. Oxon: Routledge.

19. Bežovan, G., Matančević, J. (2017). *Civilno društvo i pozitivne promjene*. Zagreb: Školska knjiga.

20. Bishop, P., Davis, G. (2002). Mapping Public Participation in Policy Choices. *Australian Journal of Public Administration*, 61(1): 14-29.

21. Blanco, I. (2013). Analysing urban governance networks: bringing regime theory back in. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31(2): 276-291.

22. Bloor, M., Wood, F. (2006). *Keywords in Qualitative Methods*. London: Sage Publications, Inc.

23. Bora, A., Hausendorf, H. (2009). Participation and Beyond: Dynamics of Social Positions in Participatory Discourse. *Comparative Sociology*, 8(4): 602-625.

24. Botes, L., Rensburg, D. V. (2000). Community Participation in Development: Nine Plagues and Twelve Commandments. *Community Development Journal*, 35(1): 41-58.

25. Braun, V., Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2): 77-101.

26. Bush, I. G., Gillson, A., Hamilton, M., & Perrin, M. (2005). Public participation - drawing the boundaries. *Water and Environment Journal*, 19(3): 181-188.

27. Brenner, L. (1988). Participatory planning: models of urban governance. Porto Alegre and Greater Johannesburg. *Urban Forum*, 9(1): 111-119.

28. Brenner, N. (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.

29. Bryson, J. M., Quick, K. S., Schively Slotterback, C., Crosby, B. C., (2012). Designing Public Participation Processes. *Public Administration Review*, 73(1): 23–34.

30. Buizer, M., Buijs, A., Elands, B. (2015). *Green Surge: A layered approach to exploring innovations in governance. Analytical Framework, Milestone 38*. Wageningen University.

31. Burgess, E. W. (1925). The Growth of the City: An Introduction to a Research Project. U: Park, R., Burgess, E. W. (ur.), *The City*. Chicago: The University of Chicago Press, 85-97.

32. Calzada, I., Cowie, P. (2017). Beyond Smart and Data-Driven City-Regions? Rethinking Stakeholder-Helixes Strategies. *Regions Magazine*, 308(4): 25-28.

33. Campbell, T., Fuhr, H. (2004). *Ledearship and Innovation in Subnational Government: Case Studies from Latin America*. Washington: WBI Development Studies / The World Bank.

34. Castells, M. (1977). *The Urban Question. A Marxist Approach*. Cambridge: The MIT Press.

35. Castells, M. (1978). *City, Class and Power*. London: Macmillan Press Ltd.

36. Castells, M. (1983). *The City and the Grassroots*. Berkly and Los Angeles: University of California Press.

37. Castells, M. (1989). *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban Regional Process*. Basil Blackwell.

38. Castells, E. (2000). *Informacijsko doba: Ekonomija, društvo i kultura, Sv. 1: Uspon umreženog društva*. Zagreb: Golden marketing.

39. Castells, M. (2002). *Moć identiteta. Informacijsko doba*. Zagreb: Goleden marketing.

40. Castells, M. (2016). A Sociology of Power: My Intellectual Journey. *Annual Review of Sociology*, 42: 1-19.

41. Challis, L., Fuller, S., Henwood, M., Klein, R., Plowden, W., Webb, A., Whittingham, P., Wistow, G. (1988). *Joint Approaches to Social Policy Rationality and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

42. Chaskin, R. J., Garg, S. (1997). The issue of governance in neighborhood-based initiatives. *Urban Affairs Review*, 32(5): 631-661.

43. Colebatch, H. K. (2009). *Policy*. Maidenhead: Open University Press.

44. Creswell, J., Plano Clark, V. (2007). *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Thousand Oaks: Sage.

45. Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.

46. Čaldarović, O. (1987). *Suvremeno društvo i urbanizacija*. Zagreb: Školska knjiga.

47. Čaldarović, O. (2011). *Urbano društvo na početku 21. stoljeća: osnovni sociološki procesi i dileme*. Zagreb: Jesenski i Turk.

48. Čaldarović, O. (2012). *Čikaška škola urbane sociologije: utemeljenje profesionalne sociologije*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk / Hrvatsko sociološko društvo.

49. Dekker, K., van Kempen, R. (2004). Urban governance within the Big Cities Policy: Ideals and practice in Den Haag, the Netherlands. *Cities*, 21(2); 109-117.

50. Denscombe, M. (2007). *The Good Reasearch Guide for small scale social research projects*. Treće izdanje. Maidenhead: Open University Press.

51. Denscombe, M. (2010). *The Good Reasearch Guide for small scale social research projects*. Četvrto izdanje. Maidenhead: Open University Press.

52. Denzin, N. K., Lincoln, Y.S. (ur.) (1994). *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage Publications.

53. DiGaetano, A. (1998). *Urban governance in comparative perspective*. Paper presented to the annual conference of the Political Studies Association, Keele.

54. DiGaetano, A., Strom, E. (2003). Comparative Urban Governance - An Integrated Approach. *Urban Affairs Review*, 38(3): 356-395.

55. Dolenec, D., Doolan, K., Tomašević, T. (2017). Contesting Neoliberal Urbanism on the European Semi-periphery: The Right to the City Movement in Croatia. *Europe-asia studies*, 69(9): 1-29.

56. Đurić, M. (1964). *Sociologija Maxa Vebera*. Zagreb: Matica Hrvatska.

57. Elkin, S. L. (1987). *City and Regime in the American Republic*. Chicago: University of Chicago Press.

58. Enyedi, G. (2004). *Public Participation in Socially Sustainable Urban Development*. Budapest: UNESCO/MOST Program and Center for Regional Studies (Hungarian Academy of Sciences).

59. Europska komisija. (2004). *Handbook on promoting good governance in EC development and cooperation*. Brussels: EuropeAid Cooperation Office.

60. Europska komisija. (2011). *Cities of Tomorrow - Challenges, visions, ways forward*. Brussels: Europska komisija, Directorate General for Regional Policy.

61. Evans, B., Joas, M., Sundback, S., Theobald, K. (2005). *Governing Sustainable Cities*, European Consortium of Political Research, Joint Sessions of Workshops, Workshop 17 – Initiating Sustainable Development: Patterns of Sub-National Engagement and their Significance Granada, Spain.

62. Evans-Cowley. J., Hollander, J. (2010). The New Generation of Public Participation: Internet-based Participation Tools. *Planning Practice and Research*, 25(3): 397-408.

63. Evans, C. (2017). *Analysing Semi-Structured Interviews Using Thematic Analysis: Exploring Voluntary Civic Participation Among Adults*. Sage Publications Limited.

64. Fainstein, S., Fainstein, N. I., Child Hill, R., Judd, D., Smith, M. P. (1983). *Restructuring the City: the Political Economy of Urban Redevelopment.* New York: Longman.

65. Fainstein, S. (2014). The just city. *International Journal of Urban Sciences*, 18(1): 1-18.

66. Flyvbjerg, B. (2004). Five misunderstandings about case-study research. *Sosiologisk tidsskrift*, 12(2): 117-142.

67. Foucault, M. (1994). *Znanje i moć*. Zagreb: Globus.

68. Gaventa, J. (2003). *Power after Lukes. An overview of theories of power since Lukes and their application to development*. Brighton: Participation Group / Institute of Development Studies.

69. Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.

70. Giddens, A. (2007). *Sociologija*. Zagreb: Nakladnik zavod Globus.

71. Giersig, N. (2008). *Multilevel Urban Governance and the 'European City': discussing metropolitan reforms in Stockholm and Helsinki*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

72. Gupta, J., Pfeffer, K., Verrest, H., Ros-Tonen, M. (ur.), (2015a). *Geographies of Urban Governance - Advanced Theories, Methods and Practices*. Cham: Springer.

73. Gupta, J., Pfeffer, K., Ros-Tonen, M. Verrest, H. (2015b). Setting the Scene: The Geographies of Urban Governance. U: Gupta, J., Pfeffer, K., Verrest, H., Ros-Tonen, M. (ur.). *Geographies of Urban Governance - Advanced Theories, Methods and Practices*. Cham: Springer, 3-25.

74. Hall, P. M. (1973). A symbolic interactionist analysis of politics. U: Effrat, A. (ur.), *Perspectives in Political Sociology*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company, Inc., 35-75.

75. Hall, P. M. (1985). Asymmetric Relationships and Processes of Power. Farberman, H. A., Perinbaneyagam, R. S. (ur.), *Studies in Symbolic Interaction, Supplement 1*. Greenwich: JAI Press Inc., 309-344.

76. Harvey, D. (2008). Pravo na grad. U: Kovačević, L., Medak, T. i dr. (ur.): *Operacija: Grad – Priručnik za život u neoliberalnoj stvarnosti*. Savez za centar za nezavisnu kulturu i mlade / Multimedijalni institut, 40-59.

77. Heinelt, H., Grigoris Kafkalas, P. G., Smith, R., Swyngedouw, E. (2002). *Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

78. Heinelt, H., Kubler, D. (2005). *Metropolitan Governance in the 21st century: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. London: Routledge.

79. Heinelt, H., Sweeting, D., Getimis, P. (2006). *Legitimacy and Urban Governance: A cross-national comparitive study*. London: Routledge.

80. Heinelt, H. (2010). *Governing Modern Societies: Towards Participatory Governance*. London: Routledge.

81. Hendriks, F. (2014). Understanding Good Urban Governance: Essentials, Shifts, and Values. *Urban Affairs Review*, 50(4): 553– 576.

82. Hooghe, L. (1996). Reconciling EU Wide Policy and National Diversity. U: Hooghe, L. (ur.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. New York: Oxford University Press, 1-24.

83. Hordijk, M., Sara. L. M., Sutherland, C., Scott, D. (2015). Participatory Instruments and Practice in Urban Governance. U: Gupta, J., Pfeffer, K., Verrest, H., Ros-Tonen, M. (ur.), *Geographies of Urban Governance*. Cham: Springer, 127-146.

84. Hurlbert, M., Gupta, J. (2015). The split ladder of participation: a diagnostic and evaluation tool. *Environ Sci Policy*, 50: 100-113.

85. Irvin, R. A., Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?. *Public Administration Review*, 64(1): 55-65.

86. Isin, Engin F. (ur.) (2000). *Democracy, citizenship and the global city*. London: Routledge.

87. Jacquier, C. (2005). On Relationships Between Integrated Policies for Sustainable Urban Development and Urban Governance. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 96(4): 363-376.

88. Jožanc, N. (2015). Studija slučaja u komparativnoj politici. *Politička misao*, 52(3): 35-58.

89. Jurlina Alibegović, D., Kordej-De Villa, Ž. (2009). Lokalna dimenzija održivog razvoja. U: Kordej-De Villa, Ž., Stubbs, P., Sumpor, M. (ur.), *Participativno upravljanje za održivi razvoj*. Zagreb: Ekonomski institut, 47-62.

90. Kalanj, R. (2007). Dimenzije modernizacije i mjesto identiteta. *Socijalna ekologija: časopis za ekološku misao i sociologijska istraživanja okoline*, 16(2-3): 113-156.

91. Kalanj, R. (2010). *Ideologija, utopija, moć. Zagreb*: Naklada Jesenski i Turk.

92. Katunarić, V. (1999). Weberov presjek društva i politike (predgovor). U: Weber, M., *Vlast i politika*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk / Hrvatsko sociološko društvo, 7-49.

93. Kazepov, Y. (ur.) (2005). *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangement and the Challenge to Urban*. Wiley-Blackwell.

94. Knox, C., Carmichael, P. (2007). The Review of Public Administration. U: Knox, C., Carmichael, P., Osborne, R. D. (ur.). *Devolution and Constitutional Change in Northern Ireland.* Manchester: Manchester University Press, 201-218.

95. Kokx, J. M. C., van Kempen, R. (2010). A fact is a fact, but perception is reality: stakeholders' perceptions and urban policies in the process of urban restructuring. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(2): 335-348.

96. Kooiman, J. (2002). Governance. A Social-Political Perspective. U: Grote, J.R., Gbikpi, B. (ur.), *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Opladen: Leske & Budrich.

97. Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: Sage.

98. Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. (2012). *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu.

99. Koprić, I. (2018). *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu.

100. Kuvačić, I. (1990). Razvoj, širenje i osporavanje funkcionalizma. U: Kuvačić, I. (ur.), *Suvremene sociološke teorije: zbornik radova*. Zagreb: Sociološko društvo Hrvatske, 63-92.

101. Lajh, D., Petak, Z. (2015). *EU Public Policies Seen from a National Perspective: Slovenia and Croatia in the European Union*. Ljubljana: Fakultet društvenih znanosti.

102. Lane, M. (2005). Public Participation in Planning: An Intellectual History. *Australian Geographer*, 36(3): 283-299.

103. Le Galès, P. (2002). *European Cities: Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press.

104. Lefebvre, H. (1971). Pravo na grad. U: Kovačević, L., Medak, T. i dr. (ur.) (2008). *Operacija: Grad – Priručnik za život u neoliberalnoj stvarnosti*. Zagreb: Savez za centar za nezavisnu kulturu i mlade / Multimedijalni institut, 16-29.

105. Lefebvre, H. / Kofman, E., Lebas, E. (ur.) (1996). *Writings on Cities*. Oxford: Wiley-Blackwell.

106. Levine, M. (1989). The politics of partnership: Urban redevelopment since 1945. U: Squires, G. D. (ur.), *Unequal partnerships: The political economy of urban redevelopment in postwar America*, New Brunswick: Rutgers Univ. Press, 12-34.

107. Ling, T. (2002). Delivering joined-up government in the UK: Dimensions, issues and problems. *Public Administration*, 80(4): 615-642.

108. Maleković, S. (2013). *EU fondovi: nove mogućnosti za razvoj gradova*. Zagreb: Informator.

109. Manojlović Toman, R., Vukojičić Tomić, T. (2018). Načelo demokracije Europske povelje o lokalnoj samoupravi i sudjelovanje građana u Hrvatskoj lokalnoj samoupravi. U: Koprić, I., *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu, 343-372.

110. Martínez, M. (2011). The Citizen Participation of Urban Movements in Spatial Planning: A Comparison between Vigo and Porto. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(1): 147-71.

111. May, T., Perry, B., Le Galès, P, Sassen, S., Savage, M. (ur.) (2005). The future of urban sociology. *Sociology*, 39(2): 343- 370.

112. Mayer, M. (2007). Contesting the neoliberalization of urban governance. U: Leitner, H., Peck, J., Sheppard, E. (ur.), *Contesting neoliberalism: The urban frontier*. New York: Guilford Press.

113. McCann, E. (2017). Governing urbanism: Urban governance studies 1.0, 2.0 and beyond. *Urban Studies*, 54(2): 312-326.

114. McNamee, S., Glasser, M. (1987). The Power Concept in Sociology: A Theoretical Assessment. *Humboldt Journal of Social Relations*, 15(1): 79-104.

115. Merriam, S. B. (1998). *Qualitative research and case study applications in education*. San Francisco: Jossey-Bass.

116. Metcalfe, L. (1994). International Policy Co-Ordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 60(2): 271-290.

117. Michel, H. (1998). Government or governance? The case of the French local political system. *Western European Politics*, 21(3): 146-69.

118. Mills, C.W. (1956). *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.

119. Miočić, I. (2018). Fleksibilnost studije slučaja: Prednost ili izazov za istraživače?. *Ljetopis socijalnog rada*, 25(2): 175-194.

120. Mirošević, H. (2012). *Analiza razvojnih dokumenata Republike Hrvatske*. Radni materijali EIZ-a, No. 5.

121. Mišetić, A., Ursić, S. (2010). "The Right to the City": An Example of a Struggle to Preserve Urban Identity in Zagreb. *Sociologija i prostor*, 48(1): 3-18.

122. Morgan, D. L. (2008). Focus Groups. U: Given, M. L. (ur.), *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods, Volumes 1&2*. Thousand Oaks: Sage Publications, 352-354.

123. Morgan, D. L., Guevara H. (2008). Audiorecording. U: Given, M. L. (ur.), *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods, Volumes 1&2*. Thousand Oaks: Sage Publications, 40-41.

124. Mumford, L. (1988). *Grad u historiji: njegov postanak, njegovo mijenjane, njegovi izgledi*. Zagreb: Naprijed.

125. Musa, A., Petak, Z. (2015). Coordination for Policy in Transition Countries: Case of Croatia. *International Public Administration Review*, 13(3-4): 117-159.

126. Musa, A. (2016). Good Local Governance in Europe: Influences and Standards. U: Lhomme, D., Musa, A., De La Rosa, S. (ur.), *Good local governance Application of European standards for local public services in France and Croatia*. Bruxelles: Larcier, Bruylant, 37-59.

127. Musa, A. (2017). Informacije za građane: transparentnom i otvorenom javnom upravom prema boljem upravljanju i povjerenju građana. U: Koprić, I., Musa, A., Giljević, T. (ur.), *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*. Zagreb: Institut za javnu upravu, 29-72.

128. Musa, A., Dobrić Jambrović, D. (2018). Participacija na lokalnoj razini kao standard Vijeća Europe: Uloga Europske Povelje o lokalnoj samoupravi i Protokola o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti. U: Koprić, I., *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu, 273-243.

129. Nacionalni suradnički centar za zdravu javnu politiku. (2008). *Terms Relating to Integrated Governance. Québec*: Institut national de santé publique.

130. The National Collaborating Centre for Healthy Public Policy. (2008). *Terms Relating to Integrated Governance. Québec*: Institut national de santé publique.

131. Nederveen Pieterse J. (2001). Participatory democratization reconceived. *Futures*, 33: 407–422.

132. Négrier, E. (1999). The changing role of French local government. *Western European Politics*, 22(4): 120-40.

133. Novosel, M., Karzen, M., Kalac, S. (2017). *Participacijom građana do društvenih inovacija*. Čakovec: Cenzura Plus.

134. Pahl-Wostl, C., Downing, T., Kabat, P., Magnuszewski, P., Meigh, J., Schuter, M., Sendzimir, J., Werners, S. (2005). *Transition to adaptive water management: The NeWater project*. Osnabruck: Institute of Environmental Systems Research, University of Osnabruck.

135. Park, R. E. (1915). The City: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the City Environment. *American Journal of Sociology*, 20(5): 577-612.

136. Parsons, T. (1966). *Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

137. Perko-Šeparović, I. (2006). *Priručnik za dobro upravljanje*. Zagreb: Hrvatski pravni centar.

138. Petak, Z. (2006). Teorija institucionalnog racionalnog izbora Elinor Ostrom. U: Ostrom, E. / Petak, Z. (ur.), *Upravljanje zajedničkim dobrima: evolucija institucija za kolektivno djelovanje*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk, 11-32.

139. Petak, Z. (2008). Dimenzije javnih politika i javno upravljanje. *Politička misao*, 45(2): 9-26.

140. Petak, Z. (2009). Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problem policy-koordinacije. *Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju*, 5(1): 263-273.

141. Petak, Z. (2012). Europeizacija hrvatskih javnih politika. U: Grubiša, D.; Beširević, N.; Špehar, H. (ur.), *Politički sustav Europske unije i europeizacija hrvatske politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti / Centar za europske studije, 119-131.

142. Petak, Z. Petek, A. (2014). Dionici javnih politika. U: Kekez Koštro, A., Petak, Z., Petek, A., Petković, K., Žiljak, T. (2014). *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti. 47.

143. Petak, Z. (2014). Javno upravljanje. U: Kekez Koštro, A., Petak, Z., Petek, A., Petković, K., Žiljak, T. (2014). *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 96-97.

144. Petek, A. (2014). Akteri javnih politika. U: Kekez Koštro, A., Petak, Z., Petek, A., Petković, K., Žiljak, T. (2014). *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 23-25.

145. Peters, G. B. (1996). *The future of governing: Four emerging models*. Lawrence: Univeristy Press of Kansas.

146. Peters, G. B. (2004). *The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?*, referat izložen na Berlinskoj konferenciji humanih dimenzija globalne promjene okoliša, Berlin.

147. Péti, M. (2012). A territorial understanding of sustainability in public development. *Environmental Impact Assessment Review*, 32(1): 61-73.

148. Pierre, J. (1999). Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 34(3): 372-396.

149. Pierre, J., Peters, G. B. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.

150. Pierre, J. (2011). *The Politics of Urban Governance*. Palgrave Macmillan.

151. Pierre, J. (2014). Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics: Can Urban Regimes Travel in Time and Space?. *Urban Affairs Review*, 50(6): 864-889.

152. Pieterse, E. (2000). *Participatory Urban Governance - Practical Approaches, Regional Trends and UMP Experiences*. Nairobi: UN-HABITAT.

153. Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review*, 1(1): 34-49.

154. Ridder, D., Pahl-Wostl, C. (2005). Participatory integrated assessment in local level planning. *Reg. Environ. Change*, 5: 188-196.

155. Ridder D., Mostert E., Wolters H. A. (2005). *Learning together to manage together – improving participation in water management*. Osnabrück: University of Osnabrück.

156. Ritchie, J., Lewis, J. (2003). *Qualitative Research Practice - A Guide for Social Science Students and Researchers*. London: Sage Publications.

157. Ritzer, G. (1997). *Suvremena sociologijska teorija*. Zagreb: Nakladno zavod Globus.

158. Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.

159. Rhodes, R. A. W. (2006). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, 44(4): 652-667.

160. Rothbauer, M. P. (2008). Triangulation. U: Given, M. L. (ur.), *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods, Volumes 1&2*. Thousand Oaks: Sage Publications, 892-894.

161. Sadovnik, A. R. (2006). Qualitative Research and Public Policy. U: Fischer, F., Miller, G. J. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. New York: Routledge, 417-428.

162. Sassen, S. (2001). *The Global City*. Princeton: Princeton University Press.

163. Sassen, S. (2005). Cities as strategic sites. *Sociology*, 39(2): 352-357.

164. Sassen, S. (2010). The Global City: Introducing a Concept. U: Bridges, G., Watson, S. (ur.), *The Blackwell City Reader*. Malden: Blackwell Publishing.

165. Saumure, K., Given M. L. (2008). Nonprobability Sampling. U: Given, M. L. (ur.), *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods, Volumes 1&2*. Thousand Oaks: Sage Publications, 562-563.

166. Schmitter, P. C. (1977). Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe. *Comparative Political Studies*, 10(1): 7-38.

167. Schmitter, P. C. (2001). *What is There to Legitimize in the European Union… And How Might this be Accomplished?* Jean-Monnet Working Paper No. 6/01. Cambridge: Harvard Law School.

168. Schmitter, P. C. (2002). Participation in Governance Arrangements: Is there any reason to expect it will achieve "Sustainable and Innovative Policies in a Multi-Level Context"?. U: Grote, J., Gbikpi, B. (ur.), *Participatory Governance*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 51-69

169. Schwedler, H.W. (2009). *Integrated Urban Governance, The Way Forward*. Metropolis.

170. Seferagić D. (2007). Akteri društvenih promjena u urbanom prostoru Hrvatske. *Sociologija i prostor: časopis za istraživanje prostornoga i sociokulturnog razvoja*, 45 (3-4): 361-376.

171. Silva, C. N., Syrett, S. (2006). Governing Lisbon: Evolving Forms of City Governance. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(1): 98-119.

172. Silver, H., Scott, A., Kazepov, Y. (2010). Participation in Urban Contention and Deliberation. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(3): 453-477.

173. Simmel, G. (1903). The Metropolis and Mental Life. U: Woff, K. (ur.) (1950). *The Sociology of Georg Simmel*. New York: Free Press, 409-424.

174. Soja, E. W. (2010). *Seeking Spatial Justice: Globalization and Community*. Mineapolis: University of Minessota Press.

175. Speer, J. (2012). Participatory governance reform: a good strategy for increasing government responsivness and improving public services? *World Dev*,0(12): 2379-2398.

176. Sprinkhuizen, A (2001), De stem van het volk. Over bewonersbe-trokkenheid bij herstructurering als sociale interventie. U: Hortulanus, R. P., Machi-else, J. E. M. (ur.), *Ophet snijvlak van de fysieke en sociale leefomgeving. Hetsociaal debat*, 89-101. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie B.V.

177. Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks: Sage.

178. Stead, D., Geerlings, H., Meijers. E. (2004). *Policy integration in practice: the integration of land use planning, transport and environmental policy - making in Denmark, England and Germany*. Delft: Delft University Press.

179. Stone, C. (1989). *Regime politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.

180. Stubbs, P. (2009). Participacija, partnerstvo i/ili pomoć: unutarnji i vanjski dionici u održivom razvoju. U: Kordej-De Villa, Ž., Stubbs, P., Sumpor, M. (ur.), *Participativno upravljanje za održivi razvoj*. Zagreb: Ekonomski institut, 149-165.

181. Sumpor, M. (2009). Uvodno o razvojnom upravljanju, održivom razvoju i koordinaciji. U: Kordej-De Villa, Ž., Stubbs, P., Sumpor, M. (ur.), *Participativno upravljanje za održivi razvoj*. Zagreb: Ekonomski institut, 83-106.

182. Svirčić Gotovac, A. (2009). *Utjecaj društvenih aktera na procese gentrifikacije i pauperizacije: primjer Zagreba*. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu.

183. Šarinić, J., Čaldarović, O. (2015). *Suvremena sociologija grada: Od „nove urbane sociologije“ prema „sociologiji urbanog“*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk / Hrvatsko sociološko društvo.

184. Tasan-Kok, T., Vranken, J. (2011). *Handbook for Multilevel Urban Governance in Europe*. The Hague: European Urban Knowledge Network.

185. Tišma, S., Samardžija, V., Jurlin, K. (2012). *Hrvatska i Europska unija: Prednosti i izazovi članstva*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.

186. Thomas, G. (2011). A typology for the case study in social science following a review of definition, discourse, and structure. *Qualitative Inquiry*, 17(6), 511-521.

187. Tomić-Koludrović, I., Knežević, S. (2004). Konstrukcija identiteta u makro-mikro kontekstu. *Acta Iadertina*, 1(1): 109-126.

188. Tomić-Koludrović, I., Petrić, M. (2007). Hrvatsko društvo - prije i tijekom tranzicije. *Društvena istraživanja*, 16(4-5): 867-889

189. Unalan, D. (2011). Why Cities cannot be Sustainable: Governance and Planning for Istanbul. *Local Economy*, 26(4): 305-313.

190. United Nations Development Programme (UNDP). (1997). *Governance for sustainable human development*. UN Policy Document, New York.

191. Van Marissing, E., Bolt G., van Kempen, R. (2005). Urban Governance and Social Cohesion: Effects of urban restructuring polices in two Dutch cities. *Cities*, 23(4): 279-290.

192. Videira, N., Antunes, P., Santos, R., Lobo, G. (2006). Public and stakeholder participation in European Water policy: a critical review of project evaluation processes. *European Environment*, 16(1): 19-31.

193. Vidačak, I., Đurman, P. (2017). Savjetovanje s javnošću u donošenju propisa: kvaliteta javnog odlučivanja i sudjelovanje građana. U: Koprić, I., Musa, A., Giljević, T. (ur.), *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*. Zagreb: Institut za javnu upravu, 73-104.

194. Waren, R. L., Rose, S. M., Bergunder, A. F. (1974). *The structure of Urban Reform*. Lexington: Lexington Books.

195. Weber, M. (1999). *Vlast i politika*. Zagreb: Jesenski i Turk.

196. Wesselink A., Paavola J., Fritsch O., Renn O. (2011). Rationales for public participation in environmental policy and governance: practitioners' perspectives. *Environ Plann A*, 43(11): 2688–2704.

197. Wilkinson, D., Appelbee, E. (1999). *Implementing holistic government: Joined-up action on the ground.* Bristol: Policy.

198. Williams, G. (1999). Metropolitan governance and strategic planning: a review of experience in Manchester, Melbourne and Toronto. *Progress in Planning*, 52(1): 1-100.

199. Wirth, L. (1938). Urbanism as a Way of Life. U: Sennett, R. (ur.) (1969), *Classic Essays on the Culture of Cities*. New York: Appelton Century Crofts, 143-165.

200. Wu, C. (2016). Moving from Urban Sociology to the Sociology of the City. *The American Sociologist*, 47(1): 102-114.

201. Yanow, D. (2006). Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research. U: Fischer, F., Miller, G. J. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. New York: Routledge, 405-416.

202. Yazan, B. (2015). Three Approaches to Case Study Methods in Education: Yin, Merriam, and Stake. *The Qualitative Report*, 20(2): 134-152.

203. Yin, R. K. (2007). *Studija slučaja- dizajn i metode*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

204. Zlatar, J. (2013). *Urbane transformacije suvremenog Zagreba: sociološka analiza.* Zagreb: Biblioteka Nova Plejada.

205. Županov, D. (2009). Foucaultova teorija moći i kritika pojma rodu. *Časopis za suvremenu povijest*, 41(1): 7-24.

9.2. Dokumenti

1. Barca, F. (2009). *Agenda za reformiranu kohezijsku politiku. Rješavanje izazova i očekivanja Europske unije uz pomoć pristupa zasnovanog na lokaciji*. https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf (Pristupljeno 15.6.2020.)

2. Cabinet Office. (2000). *Wiring it up. Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services*. London: Cabinet Office. http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/coiwire.pdf (Pristupljeno 15.6.2020.)

3. Czischke, D., Pascariu, S. (2015). *The Participatory Approach to Sustainable Urban Development in the Cohesion Policy Period 2014-2020: Making CLLD in Urban Areas Work*. URBACT Study New Concepts and Tools for Sustainable Urban Development 2014 – 2020; Final Thematic Report August 2015. https://urbact.eu/sites/default/files/clld_thematic_report.pdf (Pristupljeno 15.6.2020.)

4. Common Declaration of URBAN cities and players at the European Conference „URBAN Future" (Acquis Urbain). (2005). *The Acquis Urbain: Using Cities' Best Practises for European Cohesion Policy*. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/document/pdf/saarbrucken_urban_en.pdf (Pristupljeno 15.6.2020.)

5. Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters (Aarhus Convention). (1998). http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf (Pristupljeno 15.6.2020.)

6. Council of the European Union (Marseille Declaration). (2008). *Barcelona Process: Union for the Mediterranean ministerial conference*. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/103733.pdf (Pristupljeno 15.6.2020.)

7. Deklaracija Vijeća Ministara o Kodeksu dobre prakse sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka (Deklaracija Vijeća Ministara). (2009). https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eeddf (Pristupljeno 15.6.2020.)

8. European Urban Knowledge Network (EUKN). (2017). *Ten years after the Leipzig Charter, the enduring relevance of integrated urban development*. Bonn: Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development within the Federal Office for Building and Regional Planning. https://www.eukn.eu/fileadmin/Files/Publications/2017_Ten_years_Leipzig_charter/report_english.pdf (Pristupljeno 15.6.2020.)

9. Europska komisija. (1997.) *Towards an urban agenda in the European Union*. COM(97) 197 final.

10. Europska komisija. (1998). *Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action*. COM(1998) 605 final.

11. Europska komisija. (2001a). *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*. COM(2001)264 final.

12. Europska komisija. (2001b). *European Governance: a White Paper*. COM(2001) 428.

13. Europska komisija. (2014), *Integrirano teritorijalno ulaganje*. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_hr.pdf (Pristupljeno 15.6.2020.)

14. Habitat III, Issue Papers 6. Urban Governance. (2015). http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-6_Urban-Governance-2.0.pdf (Pristupljeno 15.6.2020.)

15. Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Territorial Cohesion and Urban Matters (Riga Declaration). (2015). *Declaration of Ministers Towards an EU Urban Agenda*. https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/riga-declaration.pdf (Pristupljeno 15.6.2020.)

16. Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters (Urbana agenda). (2016). *Establishing the Urban Agenda for the EU – Pact Of Amsterdam*. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf (Pristupljeno 15.6.2020.)

17. Konferencija međunarodnih organizacija civilnog društva Vijeća Europe (Kodeks dobre prakse) (2009). *Kodeks dobre prakse sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka*. CONF/PLE(2009)CODE1.

18. The Leipzig Charter on Sustainable European Cities (Leipzig Charter). (2007). http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf (Pristupljeno 15.6.2020.)

19. The New Urban Agenda. (2016). United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III) in Quito, Ecuador, 2016. http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf (Pristupljeno 15.6.2020.)

20. Odluka o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela. Službeni glasnik Grada Zagreba 16/2009, 22/2009, 9/2012, 4/2013, 6/2013, 17/2013, 24/2013, 21/2014, 26/2014, 4/2016, 23/2016, 9/2017, 17/2017, 19/2017.

21. The Office of the Deputy Prime Minister (Bristol Accord). (2005) *The Bristol Accord: Conclusions of Ministerial Informal on Sustainable Communities in Europe*. London: The Office of the Deputy Prime Minister. http://www.eib.org/attachments/jessica_bristol_accord_sustainable_communities.pdf (Pristupljeno 15.6.2020.)

22. Okrugli stol „*Učinci EU urbane politike na razvoj naših gradova – izazovi u provedbi ITU mehanizama*“. (2019). Sveučilište u Zagrebu. http://www.unizg.hr/nc/vijest/article/okrugli-stol-ucinci-eu-urbane-politike-na-razvoj-nasih-gradova-izazovi-u-provedbi-itu-mehanizam/ (Pristupljeno 15.6.2020.)

23. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (1996). *Building Policy Coherence: Tools and Tensions*. OECD Public Management Occasional Paper No 12, Paris.

24. Razvojna strategija Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine. Gradski ured za strategijsko planiranje i razvoj grada, 2017.

25. Statut Grada Zagreba. Službeni glasnik Grada Zagreba 23/2016, 2/2018.

26. Strategija održivog razvitka Republike Hrvatske. NN 30/2009.

27. Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske. NN 75/2017.

28. Strategija razvoja Urbane aglomeracije Zagreb za razdoblje do 2020. godine. Gradski ured za strategijsko planiranje i razvoj Grada, 2017.

29. The Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions (TA 2020). (2011.) http://www.nweurope.eu/media/1216/territorial_agenda_2020.pdf (Pristupljeno 15.6.2020.)

30. Toledo Informal Ministerial Meeting on Urban Development Declaration (Toledo Declaration). (2010). https://www.ccre.org/docs/2010_06_04_toledo_declaration_final.pdf (Pristupljeno 15.6.2020.)

31. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (Ugovor iz Amsterdama). (1997). OJ C 340, 10.11.1997.

32. Treaty on European Union (Ugovor o Europskoj uniji – Ugovor iz Maastrichta). (1992). SL C 191, 29.7.1992.

33. Ugovor iz Lisabona o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o osnivanju Europske zajednice (Ugovor iz Lisabona). (2007). SL C 306, 17.12.2007.

34. The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), World Health Organization, WHO (2006): Practical Guidance on Institutional Arrangements for Integrated Policy and Decision Making. Geneva

35. Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša. NN 68/2008.

36. Uredba Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999. (Uredba Vijeća br. 1083/2006). OJ L 210, 31.7.2006, p. 25–78.

37. Vijeće Europe. (1985). *Europska povelja o lokalnoj i regionalnoj samoupravi*. Strasbourg: Vijeće Europe.

38. Vijeće Europe. (1996). Preporuka br. R(96)2 o referendumu i građanskim inicijativama na lokalnoj razini. https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(96)2.pdf (Pristupljeno 15.6.2020.)

39. Vijeće Europe. (2001a). *Gothenburg European Council 15-16 June 2001. Presidency conclusions and annexes*. http://aei.pitt.edu/43342/ (Pristupljeno 15.6.2020.)

40. Vijeće Europe. (2001b). *Preporuka Rec(2001)19 Odbora ministara državama članicama o sudjelovanju građana u lokalnom javnom životu*. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804f513c (Pristupljeno 15.6.2020.)

41. Vijeće Europe. (2006). *Revizija EU Strategije održivog razvoja*. 10917/06, WP/pc.

42. Vijeće Europe. (2007). *Good local and regional governance – the European challenge (the Valencia Declaration)*. MCL-15(2007)5 final.

43. Vijeće Europe. (2009a). *Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority*. Council of Europe Treaty Series, No. 207, Local Self-Government (Protocol), 15.XI.2009.

44. Vijeće Europe. (2009b). *Elektronička demokracija („e-demokracija"): Preporuka Rec(2009)1 koju je usvojio Odbor ministara Vijeća Europe 18. veljače 2009. godine i obrazloženje*. Čakovec: Hrvatska informacijsko-dokumentacijska referalna agencija – HIDRA, 2009.

45. Vijeće Europe. (2017). *Smjernice za sudjelovanje javnosti u procesima donošenja odluka*. Vijeće Ministara, CM(2017)83-final.

46. Zakon o Gradu Zagrebu. NN 62/2001, 125/2008, 36/2009, 119/2014.

47. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. NN 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 36/2009, 125/2008, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 123/2017.
48. Zakon o pravu na pristup informacijama. NN 25/2013, 85/2015.
49. Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša. NN – Međunarodni ugovori, 01/2007.
50. Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske. NN 147/2014, 123/2017, 118/2018.
51. Zakon o zaštiti okoliša. NN 80/2013, 153/2013, 78/2015.

9.3. Ostali izvori

1. C40 Cities.
https://www.c40.org/
(Pristupljeno 15.6.2020.)
2. Council of European Municipalities and Regions.
http://www.ccre.org/
(Pristupljeno 15.6.2020.)
3. Covenant of Mayors.
https://www.covenantofmayors.eu/en/
(Pristupljeno 15.6.2020.)
4. Dansk Design Center.
http://mind-lab.dk/en
(Pristupljeno 15.6.2020.)
5. Eurocities, Urban Government.
http://www.eurocities.eu/eurocities/forums/urban-governance&tpl=home
(Pristupljeno 15.6.2020.)
6. European Committee on Local and Regional Democracy (Clear Tool). (2008). *CLEAR TOOL*.
https://rm.coe.int/c-l-e-a-r-a-citizen-participation-tool/168074701b
(Pristupljeno 15.6.2020.)
7. European Urban Knowledge Network (EUKN).
https://www.eukn.eu/
(Pristupljeno 15.6.2020.)
8. Eurostat. (2015). Newsrelease, 172/2015, 5 October 2015.
https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7020151/3-05102015-BP-EN.pdf/bf18a8b3-998c-476d-b3af-58292b89939b
(Pristupljeno 15.6.2020.)
9. Fix My Street.
https://www.fixmystreet.com/

(Pristupljeno 15.6.2020.)

10. Gaventa, J. (2009). *Power Pack: Understanding Power for Social Change*. Multi-Stakeholder Partnerships. http://www.mspguide.org/sites/default/files/resource/powerpack_ids_powercube.pdf (Pristupljeno 15.6.2020.)
11. Global Compact Cities Programme. https://citiesprogramme.org/ (Pristupljeno 15.6.2020.)
12. Grad Zagreb – Službene stranice, Projekt urbane revitalizacije javnih prostora u Gradu Zagrebu – Zagreb za mene. https://www.zagreb.hr/vise/77858 (Pristupljeno 15.6.2020.)
13. Institute of Public Administration Australia (IPAA). (2002). *Working together – Integrated Governance*. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan007118.pdf (Pristupljeno 15.6.2020.)
14. Interreg - North Sea Region, In for Care, Värmland County Administrative Bord. (2018). *A Quadruple Helix guide for innovations*. https://northsearegion.eu/media/5326/quadruple-helix-guide-version-20180612.pdf (Pristupljeno 15.6.2020.)
15. IOPD award best practice in citizen participation. https://oidp.net/distinction/en/candidacy.php?id=1170 (Pristupljeno 15.6.2020.)
16. Local Government for Sustainability. https://www.iclei.org/en/Home.html (Pristupljeno 15.6.2020.)
17. Metropolis. https://www.metropolis.org/ (Pristupljeno 15.6.2020.)
18. Moj Zagreb. https://moj.zagreb.hr (Pristupljeno 15.6.2020.)
19. Odjel za statistiku i istraživanje Ureda Ujedinjenih naroda za droge i kriminal, Ekonomski institut. (2011). *Korupcija u Hrvatskoj: Stvarna korupcijska iskustva građana*. United Nations Office on Drugs and Crime. https://www.eizg.hr/userdocsimages/projekti/zavrseni/Corruption_report_hrv.pdf (Pristupljeno 15.6.2020.)
20. Održivi urbani razvoj: ITU mehanizam. https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2019/04/ITU_brosura_03012019_web.pdf Pristupljeno 15.6.2020.)
21. Pazi(n) proračun!. http://proracun.pazin.hr/

(Pristupljeno 15.6.2020.)

22. The Reference Framework for Sustainable Cities.
http://rfsc.eu/
(Pristupljeno 15.6.2020.)

23. Reinventer Paris.
http://www.reinventer.paris/
(Pristupljeno 15.6.2020.)

24. Rhodes, R. A. W. (2010). *Governance and Public Administration*.
https://www.researchgate.net/publication/246335680_Governance_and_Public_Administration
(Pristupljeno 15.6.2020.)

25. Thiele, F. *Nachnutzung Tempelhof Wie weiter mit dem Flughafenareal?*.
https://www.zebralog.de/projects/archive/nachnutzung-tempelhof
(Pristupljeno 15.6.2020.)

26. Tosics, I. (2017). *From non integrated to integrated urban development: an illustrated story*. URBACT.
https://urbact.eu/non-integrated-integrated-urban-development-illustrated-story
(Pristupljeno 15.6.2020.)

27. UNESCAP - United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2009). *What is Good Governance?*
http://www.unescap.org/pdd/prs/projectactivities/ongoing/gg/governance.pdf
(Pristupljeno 15.6.2020.)

28. United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). (2018). *8% of the world population projected to live in urban areas by 2050*.
https://www.un.org/development/desa/en/news/population/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html
(Pristupljeno 15.6.2020.)

29. UN HABITAT.
https://unhabitat.org/
(Pristupljeno 15.6.2020.)

30. URBACT.
http://urbact.eu/
(Pristupljeno 15.6.2020.)

31. URBACT: Bringing citizens closer to their major and city services.
https://urbact.eu/bringing-citizens-closer-their-mayor-and-city-services
(Pristupljeno 15.6.2020.)

32. URBACT: Iskustva i rezultati hrvatskih gradova u programu URBACT III. (2018).
https://urbact.eu/iskustva-i-rezultati-hrvatskih-gradova-u-programu-urbact-iii
(Pristupljeno 15.6.2020.)

33. URBACT: NGO house.
https://urbact.eu/ngo-house
(Pristupljeno 15.6.2020.)

34. URBACT: Urban development masterplan.
https://urbact.eu/urban-development-masterplan,
(Pristupljeno 15.6.2020.)

35. URBACT. Using Social Media for Citizen Engagement.
https://urbact.eu/sites/default/files/urbact-citystories-genoa.pdf
(Pristupljeno 15.6.2020.)

36. URBACT: Watch out!.
https://urbact.eu/watch-out
(Pristupljeno 15.6.2020.)

37. Zakrpaj.to.
http://zakrpaj.to/
(Pristupljeno 15.6.2020.)

10. Sažetak rada i ključne riječi na hrvatskom i engleskom jeziku

10.1. Sažetak

Opći cilj istraživanja prikazanog u ovom radu jest teorijsko i empirijsko razmatranje različitih modela urbanog upravljanja na primjeru urbano-okolišnog sektora Grada Zagreba, pri čemu se posebna pažnja daje mogućnostima i preprekama za integrirano urbano upravljanje, s fokusom na koordinaciju i participaciju. Tema je razrađivana kroz različite teorijske pristupe s namjerom holističkog obuhvata područja istraživanja.

Tipologija urbanog upravljanja koju su razvili DiGaetano i Strom (2003) koristi se za analizu i interpretaciju tipova upravljanja u urbano-okolišnom sektoru Grada Zagreba. Vezano specifično uz integrirano upravljanje, istraživanjem je obuhvaćena horizontalna integracija, kao dimenzija integriranog upravljanja, odnosno njezina dva aspekta: a) segment integriranog urbanog upravljanja koji pretpostavlja intenzivniju i kvalitetniju suradnju i koordinaciju formalnih aktera unutar gradske uprave; te, b) participacija neformalnih aktera u procesu donošenja odluka i kreiranja javnih politika. Aspekt koordinacije formalnih aktera interpretiran je u ovom radu temeljem teorije koordinacije javnih politika, pri čemu se preuzimaju sukcesivne razine ostvarivanja koherentnosti u oblikovanju javnih politika koje je razvio Peters (2004). U dijagnostičke svrhe utvrđivanja suradnje različitih gradskih tijela u urbano-okolišnom sektoru u ostvarivanju zajedničkih ciljeva korišten je i Metcalfeov (1994) pristup analizi izmjere kapaciteta koordinacije javnih politika. Što se tiče participacije neformalnih aktera, u interpretaciji se koristi tipologija razine participacije koju je izradila Arnstein (1969) kao i klasifikacija jednosmjernih i dvosmjernih participativnih metoda od Anokye (2013). U kontekstu ovog istraživanja razmatra se i redistribucija moći između formalnih i neformalnih aktera izražena kao odnos snaga u kojem su u poziciji moći formalni akteri, a neformalni akteri svojim djelovanjem dovode u pitanje granice i raspodjelu moći (Arnstein, 1969).

Istraživanje je dizajnirano kao studija slučaja urbanog upravljanja u Gradu Zagrebu korištenjem metode polu-strukturiranog intervjua i fokusne grupe uz pregled relevantnog normativnog i strateškog okvira.

Istraživanjem je utvrđen hibridni tip upravljanja u urbano-okolišnom sektoru, specifičnije, korporativno-klijentelistički tip urbanog upravljanja. Uočene specifičnosti u modelu upravljanja odnose se na nepovjerenje neformalnih aktera u tijela lokalne samouprave što je

dodatno naglašeno uvjerenjem kako lokalna samouprava počiva na principima klijentelizma i pomanjkanja odgovornosti te sektorskom i piramidalnom sustavu upravljanja s koncentracijom moći u samome vrhu gradske vlasti. Navedeno je u suprotnosti sa integriranim modelom upravljanja koje pretpostavlja ostvarenje moći kroz pozitivan kontekst „*power with"* (Gaventa, 2009), odnosno, ostvarenje moći kroz suradnju i konsenzus, partnerstvo i procese kolektivnog djelovanja.

Koordinacija odabranih gradskih ureda unutar urbano-okolišnog sektora svrstana je, sukladno Petersu (2004) na najnižu razinu negativne koordinacije, te sukladno Metcalfeu (1994), na četvrtu razinu koja isto spada u negativnu koordinaciju s obzirom na manjkavosti koje se očituju u: preklapanjima u obavljanju poslova, pri čemu se ističe nedostatak adekvatne koordinacije aktivnosti i projekata (izostanak strukturirane koordinacije) odnosno komunikacije (različite informacije, različite vizije, različite i nepovezane aktivnosti, nedostatak adekvatne baze podataka koju bi mogli koristiti svi uredi i sektori), kako unutar ureda i sektora (naglasak na nepostojanje adekvatne horizontalne koordinacije), tako i među sektorima (nepostojanje adekvatne međusektorske koordinacije), ali i spram civilnog sektora (u vezi programa i aktivnosti od zajedničkog interesa).

Naposljetku, razina participacije u urbano-okolišnom sektoru prema Arnsteininoj gradaciji participacije spada u kategoriju tokenizma. Općenito, građane se ne potiče na preuzimanje aktivne uloge prilikom donošenja relevantnih odluka u domeni djelokruga lokalne samouprave kao ni na ostvarivanje partnerstva sa formalnim akterima. Sukladno klasifikaciji metoda participacije prema Anokye (2013), utvrđeno je prisustvo dominacije jednosmjernih uz ponešto dvosmjernih metoda participacije u kategoriji tokenizma. Navedeno upućuje na instrumentalni pristup (Hordijk, 2015) u participaciji neformalnih aktera koji, iako su uključeni u procese odlučivanja, nisu ravnopravni političkim akterima. Na tragu Arnsteininog (1969) poimanja moći, rezultati istraživanja s jedne strane ilustriraju moć kao asimetričnu (centraliziranu) odnosno hijerarhijsku (podređenost većine i zapovijedanje manjine) strukturu koju karakterizira koncentracija moći u samome vrhu upravljačke strukture (Ured Gradonačelnika), a što kod nekih formalnih kao i kod neformalnih aktera stvara osjećaj bespomoćnosti. S druge strane, nalazi ilustriraju moć kao procesnu, što je vidljivo kroz primjere suradnje među akterima koji ukazuju kako neformalni akteri višom razinom participacije u nekim slučajevima dovode uvriježene hijerarhije u pitanje. Međutim, pritom je isključivo riječ o partnerstvu, ali ne i o

delegiranju moći ili pak građanskom nadzoru koje Arnstein svrstava u najviše razine građanske moći.

Ključne riječi: tipologija urbanog upravljanja, integrirano urbano upravljanje, horizontalna suradnja, koordinacija, participacija, formalni i neformalni akteri, moć

10.2. Abstract

The general purpose of the research presented in this thesis is to theoretically and empirically consider different models of urban governance based on the example of the environmental sector of the City of Zagreb. Particular attention is given to the opportunities and barriers to integrated urban governance with a focus on participation. The research engages with different theoretical approaches with the intention to have a holistic approach to the subject of research.

The typology of urban governance developed by DiGaetano and Strom (2003) is utilized for the analysis and interpretation of types of governance present in the environmental sector of the City of Zagreb. Specifically with regard to integrated governance, the research encompasses horizontal integration – as a dimension of integrated governance – and particularly its two aspects: a) the dimension of integrated urban governance which implies more intensive and enhanced cooperation and coordination between formal actors within the city administration; and b) informal actors' participation in the decision making process and the process of creating public policies. The coordination of formal actors' is interpreted through public policies coordination theory by way of adopting successive levels of coherence implementation when shaping public policies as developed by Peters (2004). Metcalfe's (1994) approach to the analysis of public policies capacity coordination is also utilized as a diagnostic tool with the aim of determining the level of cooperation among the different city offices within the environment sector. With regard to capturing the participation of informal actors, the study utilizes Arnstein's (1969) typology of the level of participation, as well as the one-way and two-way classification of participation methods developed by Anokye (2013). In the context of this study, the redistribution of power between formal and informal actors is conveyed as a struggle between formal actors being in the position of power, and informal actors who through their activities question the boundaries and distribution of power.

The research was designed as a case study of urban governance in the City of Zagreb. Semi-structured interviews and focus groups were conducted, and relevant legal and strategic documents were analyzed.

The research has identified a hybrid governance model, more precisely, a corporate-clientelist model of urban governance. The governance model's specificities are reflected in the informal actors' distrust of local level administration, further emphasized through the conviction that the local administration relies on a clientelist agenda, lack of responsibility, and sectorial and pyramidical system of governance whereby the power resides in the highest echelons of city government. The highlighted findings are contrary to the model of integrated governance that presupposes empowerment through a positive context of "power with" (Gaventa, 2009), through cooperation and consensus, partnership and collective actions.

The coordination of examined city offices within the sector of environment is categorized, according to Peters (2004), as the lowest level of negative coordination, and, according to Metcalfe (1994), on the fourth level, which also represents negative coordination, given the noted shortcomings: overlaps in activities conducted and specifically lack of adequate levels of coordinating activities and projects (lack of structured coordination), lack of communication (different information, different visions, different and disconnected activities, lack of an adequate database to be used by all offices and sectors), both within offices and sectors (lack of adequate horizontal coordination) as well as between sectors (lack of adequate inter-sectorial coordination), but in relation to the civil sector (with regard to programs and activities of common interest).

Finally, the level of participation in the environment sector, in accordance with Arnstein's participation gradation, falls into the category of tokenism. Overall, citizens are not encouraged to assume active roles in the local administration's decision-making process or realize partnerships with formal actors. Based on Anokye's (2013) classification of participation methods, the study identifies the dominance of one-way participation methods and a handful of two-way participation methods in the tokenism category. This points to an instrumental approach (Hordijk, 2015) to the participation of informal actors', who, although involved in the decision-making process, are not equal to political actors. Drawing on Arnstein's (1969) understanding of power, the study illustrates, on one hand, power as asymmetrical (centralized) and hierarchical (subordination of majority, command of minority), characterized by the

concentration of power at the top of the local government structure (Mayor's office), which, in turn, creates a feeling of helplessness both among certain formal as well as informal actors. On the other hand, the study results illustrate that power can also be understood as a process which is exemplified with instances of cooperation between actors showing that informal actors when achieving a higher level of participation bring established hierarchies into question. However, this is strictly reserved for partnership, and not for the delegated power or citizen control which are ranked by Arnstein as the highest levels of citizens' power.

Key words: typology of urban governance, integrated urban governance, horizontal cooperation, coordination, participation, formal and informal actors, power

11. Prilozi

11.1. Popis oznaka i kratica

EPLS	Europska povelja o lokalnoj samoupravi
ESI	Europski strukturni i investicijski fondovi
EU	Europska unija
EUKN	European Urban Knowledge Network
IPAA	The Institute of Public Administration Australia
ITU	Integrated territorial invesments
NN	Narodne novine
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
RFSC	Referential Framework for Sustainable Cities
RH	Republika Hrvatska
UGI	Urban Green Infrastructure
UNCHS	United Nations Centre for Human Settlements
UNDP	United Nations Development Programme
UNECE	The United Nations Economic Commission for Europe
UNESCAP	The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UN DESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime.
WHO	World Health Organization

11.2. Popis shema, slika i tablica

Sheme

Shema 1: Prikaz strukture rada 5

Shema 2: Triple Helix i Quadruple Helix model (Calzada i Cowie, 2017) 24

Shema 3: Hijerarhijske razine integracije, koordinacije i kooperacije. Izvor: Stead i suradnici (2004) 50

Shema 4: Principi/načela za definiciju sadržaja i obuhvata participacije 76

Shema 5: Model integriranog pristupa razvojnom upravljanju Izvor: Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske (2017) 163

Slike

Slika 1: Gradacija participacije. Izvor: Arnstein (1969:217), prema: Stubbs (2009:152) 95

Slika 2: Participativno donošenje odluka u odnosu na unilateralno donošenje odluka. Izvor: Ridder i suradnici (2005:7) 102

Tablice

Tablica 1: Obilježja (starog) vladanja i (novog) upravljanja. Izvor: Sumpor (2009:92), prema: Knox i Carmichael (2002) 37

Tablica 2: Pet tipova upravljanja. Izvor: DiGaetano i Strom (2003:366) 46

Tablica 3: Skala koordinacije politika. Izvor: Metcalfe (1994:281) 52

Tablica 4: Potencijalne prednosti i manjkavosti integriranog urbanog upravljanja. Izvor: Schwedler (2011:10) 63

Tablica 5: Glavne karakteristike literature o participativnom upravljanju. Izvor: Hordijk i suradnici, 2015:134, prema: Speer (2012:2381) 93

Tablica 6: Integrirane ljestve participacije. Izvor: Anokye (2013:86) 97

Tablica 7: Modaliteti sudjelovanja građana u fazama političkog odlučivanja. Izvor: Musa i Dobrović Jambrić (2018), prema: CONF/PLE(2009)CODE1 108

Tablica 8: aspekti istraživačke strategije studije slučaja (Izvor: Yin, 2017:16 prema Cosmos). 123

Tablica 9: Pet glavnih faza analize podataka. Izvor: Denscombe (2010), prema: Creswell i Piano Clarke (2007:129) 138

Tablica 10: lista sudionika u istraživanju i njihove oznake 141

11.3. Protokol za fokusne grupe

Istraživanje: Upravljanje urbanim područjima: potencijal integriranog pristupa u Gradu Zagrebu

Hvala Vam što ste pristali sudjelovati u ovom istraživanju.

Za potrebe doktorskog rada provodim istraživanje o modelu upravljanja u Gradu Zagrebu vezano za okoliš te potencijalu za primjenu tzv. integriranog upravljanja u tom sektoru. Integrirano upravljanje odnosi se na horizontalnu integraciju sektorskih politika i na vertikalnu integraciju različitih razina upravljanja. Riječ je o interaktivnom okviru unutar kojega su različiti formalni akteri i neformalni akteri (dionici) na različitim razinama aktivno uključeni u kreiranje i implementaciju razvojnih politika. Integrirano upravljanje usko je povezano sa konceptom održivosti i participacijom, odnosno sudjelovanjem svih onih aktera koji žele i znaju pridonijeti kvaliteti javnih politika na dobrobit svih građana. Posebna pažnja u istraživanju pridaje se participaciji / sudjelovanju različitih aktera u kreiranju urbanih politika. Za ovo istraživanje zanimljivo je kako formalni akteri u urbano-okolišnom sektoru međusobno surađuju i komuniciraju svoje razvojne projekte te kakav odnos imaju sa neformalnim akterima (građani, civilni sektor, privatni sektor, znanstveni sektor, eksperti). Vaša iskustva kao neformalnih aktera koji djeluju u urbano-okolišnom sektoru bila bi vrijedan doprinos opisanom istraživanju kojem je cilj utvrditi postoji li potencijal integriranog upravljanja u gradu Zagrebu.

Uvidi dobiveni razgovorom koji bi se uz Vaše dopuštenje snimao diktafonom koristit će se isključivo za potrebe mog doktorskog rada, pri čemu će se poštivati pravila znanstvene etičnosti o povjerljivosti podataka i anonimnosti. Također, očekuje se diskrecija svih sudionika kako bi sve informacije izrečene unutra grupne rasprave i ostale unutar grupe. Vaši osobni podaci neće se spominjati u istraživanju, te će se, kao i za sve druge sudionike koristiti pseudonimi. Ovaj razgovor zasnovan je na dobrovoljnoj osnovi i moći ćete odustati od istraživanja u bilo kojem trenutku. Važna je jednaka zastupljenost svakog sudionika u grupi kao i sloboda izražavanja različitih razmišljanja.

A. Integrirano upravljanje

- Može li svatko od vas reći čime se bavi?
- Kako biste opisali model upravljanja gradom Zagrebom?
- Jeste li upoznati s integriranim urbanim upravljanjem? Ako da, objasnite što mislite pod tim pojmom.
- S obzirom na to kako ste opisali model upravljanja Gradom Zagrebom, prepoznajete li elemente integriranog upravljanja u Zagrebu? Možete li dati neki primjer (tko je sve uključen; rezultati; što je sve potrebno za uspješnu implementaciju)?
- Što prepoznajete kao prednosti, a što kao manjkavosti takvog tipa upravljanja?
- Što mislite da bi u Zagrebu bile prepreke za implementaciju takvog tipa upravljanja?

B. Participacija

- Koliku važnost ima participacija u urbanom upravljanju? Je li važnost participacije prepoznata unutar urbano-okolišnog sektora? Ako da, na koji način, a ako ne, zašto je tomu tako?
- Imate li vi kao neformalni akteri mogućnost participacije, imate li jednak pristup informacijama? Jesu li informacije na vrijeme poslane? U cijelosti?
- Potiče li se vaše zajedničko (civilni sektor, privatni sektor, znanstveni sektor) djelovanje u kreiranju razvojnih urbanih politika? Ako da, na koji način? Ako ne, zašto?
- Jeste li uključeni u razradu idejnih prijedloga razvojnih projekata? Potiče li se vaš angažman u svim fazama pripreme i implementacije razvojnih projekata? Kako to izgleda, primjer? Ako ne, zašto?
- Što prepoznajete kao prednost, a što kao manjkavost participativnog upravljanja?

C. Kooperacija i suradnja

- Jeste li sudjelovali u kreiranju i implementaciji okolišnih politika u gradu Zagrebu? Ako da, kako biste opisali ta proces?

- Kako biste opisali suradnju unutar odjela i ureda urbano-okolišnog sektora?
- Kako biste opisali suradnju između urbano-okolišnog sektora i drugih sektora?
- Postoji li koordinacija poslova unutar urbano-okolišnog sektora, te kako biste opisali koordinaciju poslova sa ostalim sektorima?

Imate li još nešto za nadodati što smatrate relevantnim za temu razgovora, a što nismo spomenuli te imate li pitanja?

11.4. Protokol polustrukturiranog intervjua

Istraživanje: Upravljanje urbanim područjima: potencijal integriranog pristupa u Gradu Zagrebu

Hvala Vam što ste pristali sudjelovati u ovom istraživanju.

Za potrebe doktorskog rada provodim istraživanje o modelu upravljanja u Gradu Zagrebu vezano za okoliš te potencijalu za primjenu tzv. integriranog upravljanja u tom sektoru. Integrirano upravljanje odnosi se na horizontalnu integraciju sektorskih politika i na vertikalnu integraciju različitih razina upravljanja. Riječ je o interaktivnom okviru unutar kojega su različiti formalni akteri i neformalni akteri (dionici) na različitim razinama aktivno uključeni u kreiranje i implementaciju razvojnih politika. Integrirano upravljanje usko je povezano sa konceptom održivosti i participacijom, odnosno sudjelovanjem svih onih aktera koji žele i znaju pridonijeti kvaliteti javnih politika na dobrobit svih građana. Posebna pažnja u istraživanju pridaje se participaciji / sudjelovanju različitih aktera u kreiranju urbanih politika. Za ovo istraživanje zanimljivo je kako formalni akteri u urbano-okolišnom sektoru međusobno surađuju i komuniciraju svoje razvojne projekte te kakav odnos imaju sa neformalnim akterima (građani, civilni sektor, privatni sektor, znanstveni sektor, eksperti). Vaša iskustva u urbano-okolišnom sektoru bila bi vrijedan doprinos opisanom istraživanju kojem je cilj utvrditi postoji li potencijal integriranog upravljanja u gradu Zagrebu.

Uvidi dobiveni razgovorom koji bi se uz Vaše dopuštenje snimao diktafonom koristit će se isključivo za potrebe mog doktorskog rada, pri čemu će se poštivati pravila znanstvene etičnosti o povjerljivosti podataka i anonimnosti. Vaši osobni podaci neće se spominjati u istraživanju, te će se, kao i za sve druge sudionike koristiti pseudonimi. Ovaj razgovor zasnovan je na dobrovoljnoj osnovi i moći ćete odustati od istraživanja u bilo kojem trenutku.

A. Integrirano upravljanje

- Možete li reći čime se točno bavite?
- Kako biste opisali model upravljanja gradom Zagrebom?

- Jeste li upoznati s integriranim urbanim upravljanjem? Ako da, objasnite što mislite pod tim pojmom.
- S obzirom na to kako ste opisali model upravljanja Gradom Zagrebom, prepoznajete li elemente integriranog upravljanja u Zagrebu? Možete li dati neki primjer (tko je sve uključen; rezultati; što je sve potrebno za uspješnu implementaciju)?
- Što prepoznajete kao prednosti, a što kao manjkavosti takvog tipa upravljanja?
- Što mislite da bi u Zagrebu bile prepreke za implementaciju takvog tipa upravljanja?
- Kako ste se informirali o integriranom urbanom upravljanju? Koristite li se primjerima dobre prakse drugih europskih gradova? Ako da, koji su to gradovi i koji primjeri?

B. Kooperacija i suradnja

- Prilikom kreiranja i implementacije urbanih politika prepoznaje li se važnost kooperacije, koordinacije i integracije? Kako se primjenjuju u praksi?
- Postoji li suradnja odjela i ureda unutar urbano-okolišnog sektora? Kako izgleda ta suradnja? (primjerice, redoviti sastanci, protok informacija i sl.)? Postoje li prepreke u realizaciji suradnje? Kako bi se mogla pospješiti kvaliteta suradnje?
- Postoji li suradnja između urbano-okolišnog sektora i drugih sektora? Kako izgleda ta suradnja? (primjerice, redoviti sastanci, protok informacija, međusektorske radne skupine i sl.)? Postoje li prepreke u realizaciji suradnje? Kako bi se mogla pospješiti kvaliteta suradnje?
- Postoji li koordinacija poslova unutar urbano-okolišnog sektora, te kako biste opisali koordinaciju poslova sa ostalim sektorima?

C. Participacija

- Kako tumačite pojam participacije? Koliku važnost ima participacija u urbanom upravljanju? Je li važnost participacije prepoznata unutar urbano-okolišnog sektora? Ako da, na koji način, a ako ne, zašto je tomu tako?

- Tko sve participira i zašto je važno sudjelovanje različitih aktera? Što se očekuje od participacije te koji resursi su potrebni za realizaciju procesa participacije?
- Imaju li svi akteri mogućnost participacije, imaju li jednak pristup informacijama? Kako funkcionira informiranje aktera? Jesu li informacije na vrijeme poslane? U cijelosti?
- Na koje načine se aktivira i motivira neformalne aktere na participaciju? Koji akteri su najaktivniji, a koji najpasivniji?
- Potiče li se zajedničko djelovanje civilnog društva, privatnog sektora i znanstvenog sektora u kreiranju razvojnih urbanih politika? Ako da, na koji način? Ako ne, zašto?
- Uključuje li se spomenute aktere u razradu idejnih prijedloga razvojnih projekata? Potiče li se angažman aktera u svim fazama pripreme i implementacije razvojnih projekata? Kako to izgleda, primjer? Ako ne, zašto?
- Pridonosi li participacija podizanju razine transparentnosti, povjerenja i motivacije? Ako da, na koji način, a ako ne, zašto je tomu tako?
- Što se prepoznaje kao prednost, a što kao manjkavost participativnog upravljanja?

Imate li još nešto za nadodati što smatrate relevantnim za temu razgovora, a što nismo spomenuli te imate li pitanja?

11.5. Tablica tema i pod-tema

Tema 1: Model upravljanja
Pod-tema: Korporativni aspekt upravljanja
Pod-tema: Klijentelistički aspekt upravljanja
Pod-tema: Razumijevanje postojećeg tipa upravljanja
Pod-tema: *Top-down* pristup upravljanja
Pod-tema: Horizontalna *intra* suradnja

Tema 2: Integrirano upravljanje
Pod-tema: Razumijevanje pojma
Pod-tema: Potencijal strukture za integrirano upravljanje
Pod-tema. Prepreke za integrirano upravljanje
Pod-tema: Primjeri integriranog upravljanja

Tema 3: Participacija neformalnih aktera
Pod-tema: Razumijevanje participacije
Pod-tema: Metode participacije
Pod-tema: Prepreke provođenju participacije
Pod-tema: *Bottom-up* pristup

12. Kratki životopis i popis radova autora

12.1. Životopis

Ivana Keser magistra je europskog prava, LL.M. European Legal Studies, Europa-Kolleg, Institut za europske integracije, Sveučilište u Hamburgu. Diplomirala je politologiju na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. Završila je jednogodišnji program Mirovnih studija neformalnog obrazovanja za mir i građanski aktivizam u Centru za mirovne studije, Zagreb. Doktorandica je međunarodnog združenog doktorskog sveučilišnog studija Sociologije regionalnog i lokalnog razvoja Sveučilišta u Zadru i Sveučilišta u Teramu. Zaposlena je kao znanstvena novakinja na Odjelu za resursnu ekonomiju, zaštitu okoliša i regionalni razvoj, Institut za razvoj i međunarodne odnose (IRMO), na projektu: Upravljanje prirodnim i ljudskim resursima – regionalni razvoj i očuvanje okoliša. Istraživačko djelovanje prvenstveno obuhvaća lokalni/regionalni/urbani razvoj, održivi razvoj i kohezijsku politiku. Keser je pomoćna urednica časopisa Croatian International Relations Review (CIRR), IRMO znanstvenog časopisa. Za vrijeme magistarskog studija u Njemačkoj primala je DAAD stipendiju te je na Max Planck institutu za međunarodno i poredbeno privatno pravo u Hamburgu djelovala kao istraživač na dvomjesečnoj praksi. Na Institute for Housing and Urban Development Studies, Erasmus University Rotterdam bila je u statusu gosta istraživača u razdoblju od dva mjeseca. Predavač je na Specijalističkom studiju javne uprave, II. godina, predmet: Lokalni i regionalni razvoj, Sveučilište u Zagrebu, te na Poslijediplomskom sveučilišnom interdisciplinarnom studiju Priprema i provedba EU projekata, kolegij: kohezijska politika EU. Članica je Instituta za javnu upravu, Hrvatske sekcije Europskog udruženja regionalnih istraživanja i Hrvatskog sociološkog društva. Suradnik na razvojnim projektima: *Ex ante* evaluacija Strategija razvoja Grada Zagreba do 2020.; Strategija razvoja grada Slatine, 2015.-2020.; Strategija razvoja zagrebačkog Holdinga za razdoblje 2014.-2020.

12.2. Popis radova

1. Puljiz, Jakša; Maleković, Sanja; Keser, Ivana. Cohesion policy in Croatia: what have we accomplished so far? // Policy-Making at the European Periphery The Case of Croatia / Petak, Zdravko ; Kotarski, Kristijan (ur.), London : Palgrave Macmillan, 2019. Str. 285-302.
2. Maleković, Sanja; Puljiz, Jakša; Keser, Ivana. Utjecaj kohezijske politike na regionalnu politiku i razvoj Hrvatske // Izazovi provedbe europskih politika u Hrvatskoj / The challenges of European policies implementation in Croatia / Samardžija, Višnja (ur.) Zagreb: Institut za razvoj i međunarodne odnose, 2018. Str. 113-142.
3. Keser, Ivana. Modeli urbanog upravljanja // Jean Monnet POLO-Cro28 projekt, 2017.
4. Maleković, Sanja; Tišma, Sanja; Keser, Ivana. The importance of entrepreneurial learning on the example of the South East European Center for entrepreneurial learning in Croatia // The European Journal of Applied Economics, 13 (2016), 1. Str. 60-71.
5. Keser, Ivana; Vukelić, Nikica Što donosi Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske do kraja 2020 // Jean Monnet POLO-Cro28 projekt, 2016.
6. Keser, Ivana; Vukelić, Nikica. Izazovi nove kohezijske politike EU-a za održivi urbani razvoj Hrvatske // Jean Monnet POLO-Cro28 projekt, 2016.
7. Maleković, Sanja; Keser, Ivana; Puljiz Jakša. Nove mogućnosti za razvoj gradova u Hrvatskoj // Suradnja i razvoj u lokalnoj i regionalnoj samoupravi / Koprić, Ivan ; Škarica, Mihovil ; Milošević, Boris (ur.). Zagreb : Institut za javnu upravu, 2015. Str. 101-133.
8. Tišma, Sanja; Maleković, Sanja; Keser, Ivana. Methodological applicability and practical use of functional analysis for public administration reform: the case of Croatia. // Public and Municipal Finance. 1 (2012), 2, Str. 51-60.
9. Keser, Ivana. The Reform of the Cohesion Policy - What does the Proposal for the Next Multi-Annual Financial Framework 2014-2020 Bring? // Croatian international relations review, XVII 64/65-2011. Str. 31-44.
10. Keser, Ivana. Andy Pike, Andres Rodriguez-Pose and John Tomaney: Local and Regional Development // Croatian international relations review, XVII 62/63 – 2011. Str. 78-80, recenzija.

11. Keser, Ivana. The Common Maritime Transport Policy of the European Union - the protection and preservation of the marine environment // Poredbeno pomorsko pravo, 50 (2011), 165; Str. 269-304.