



# POLO-Cro28

Opervatorij politika u Hrvatskoj  
Jean Monnet potpora institucijama  
2015. - 2018.

## POLO Analitički osvrt

### Modeli urbanog upravljanja

Ivana Keser<sup>1</sup>

**IRMO, Zagreb, lipanj 2017.**

#### Uvod

Temom urbanog upravljanja posljednjih desetljeća bave se brojni znanstvenici i praktičari (Pierre, J.; Heinelt, H.; Bishop, P. i Davis, G.; DiGaetano i Strom, Tosicis, I. i dr.) koji u svojim analizama naglasak stavljaju na iznalaženje boljih načina pružanja javnih usluga u lokalnim zajednicama izloženim pritisku uslijed pozitivnih i negativnih posljedica globalizacije.

Kada je riječ o razvoju i upravljanju europskim gradovima u pitanju je danas jedna od najprisutnijih tema u diskursu Europske unije, što potvrđuje činjenica da ne samo kohezijska, već gotova svaka europska razvojna politika izravno ili neizravno stavlja u fokus gradove. No, njena relevantnost nije eruptirala s trenutačnim proračunskim razdoblje<sup>2</sup> već su tome prethodila desetljeća sustavnog

---

<sup>1</sup> Ivana Keser, LL.M., asistentica u Odjelu za resursnu ekonomiju, zaštitu okoliša i regionalni razvoj IRMO-a, doktorandica na međunarodnom združenom doktorskom sveučilišnom studiju Sociologije regionalnog i lokalnog razvoja Sveučilišta u Zadru i Sveučilišta u Teramu. Mentorica: Sanja Maleković, PhD, znanstvena savjetnica i voditeljica Odjela za resursnu ekonomiju, zaštitu okoliša i regionalni razvoj (IRMO).

nadograđivanja koncepta urbanog upravljanja kroz brojne europske razvojne dokumente. Službeni dokumenti EU-a i zemalja članica o politikama urbanog razvoja<sup>3</sup>, osim što u svojim polazišnim točkama imaju koncept održivog razvoja, ističu potrebu za integriranim i holističkim pristupom rješavanju urbanih problema. S obzirom na golem ekonomski, ekološki i društveni pritisak kojima su izloženi gradovi, održivi urbani razvoj nameće se kao jedan od najvažnijih ne samo europskih nego i globalnih razvojnih ciljeva (Agenda 2030., New York, 2015.). Neovisno o tome o kojem je konceptu riječ (pametani grad, društveno poduzetništvo, zelena ekonomija, socijalne inovacije, zeleni grad, zelena mobilnost, transformativni grad), njihov je zajednički nazivnik održivi razvoj koji upravo gradi mostove između ekonomske i društvene djelotvornosti te društvene kohezije i okolišne uravnoteženosti. Drugim riječima, kako bi bilo koji od tih koncepata zaživio, mora počivati na postulatima održivog razvoja.

Poimanje održivog razvoja kao isključivo koncepta očuvanja okoliša zamijenjeno je holističkim pristupom u kojem jednakopravan položaj zauzimaju ekonomski, društveni, okolišni i upravljački aspekt održivog razvoja i u kojem su sva četiri pobrojena elementa isprepletena i međuzavisna.

Primjetan je uz to paradigmatički pomak od vladanja k upravljanju odnosno prelazak s vrlo institucionaliziranog, centraliziranog, hijerarhijskog planiranja na mrežni i inkluzivni način donošenja odluka. Neizostavan proces u sklopu tih promjena jest doktrina dobrog upravljanja koja je duboko ukorijenjena u postulate EU-a, ali i brojnih međunarodnih organizacija. Moderni koncepti upravljanja nalaze svoja polazišta u elementima, poput transparentnosti, jednakosti, djelotvornosti, odgovornosti i participacije, koji imaju ključne uloge u funkcioniranju horizontalne strukture odnosa. Upravo horizontalno upravljanje, vrlo aktualno u europskom kontekstu (EUKN, 2011.), predstavlja odmak od tradicionalno sektorskog/centraliziranog/birokratiziranog pristupa opterećenog brojnim preprekama poput sporosti i neučinkovitosti, netransparentnosti i neprepoznavanja potreba građana.

## **Integrirano urbano upravljanje**

Usljed brojnih ugroza kao što su demografske promjene, izostanak kontinuiranog ekonomskog razvoja, povećane razine nezaposlenosti, ekološko zagađenje i porast društvene i prostorne segregacije koje ugrožavaju europski model održivog urbanog razvoja, Europska komisija u izvještaju Gradovi sutrašnjice (2011.)

---

<sup>2</sup> Vezano za jednu od ključnih novina kohezijske politike koja se odnosi na veću važnost koja se pridaje urbanim područjima, o čemu je više riječi bilo u analitičkom osvrtu *Izazovi nove kohezijske politike EU-a za održivi urbani razvoj Hrvatske*

<sup>3</sup> *The Acquis Urbain* (2004.), *The Bristol Accord* (2005.), *The Leipzig Charter on Sustainable European Cities* (2007.), *The Marseille Declaration* (2009.), *The Toledo Declaration* (2010.) *Territorial agenda of the EU 2020* (2011.), *Cities of Tomorrow report* (2011.) i drugi.

predlaže nov model upravljanja kojim se omogućuje da te ugroze postanu pozitivni izazovi pritom obuhvaćajući sve elemente održivog razvoja.

Riječ je o integriranom urbanom razvoju koji podrazumijeva interaktivan okvir u kojem raznoliki akteri s različitih upravljačkih razina aktivno sudjeluju u izradi i provedbi politika uz korištenje različitih financijskih i organizacijskih instrumenata (Europska komisija, 2011:19). Nadalje, riječ je holističkom modelu utemeljenom na *bottom-up* pristupu izgradnje javnih politika koji se razvio kao alternativan pristup razvoju urbane politike naglaskom na participaciji građana, civilnog društva, akademske zajednice i privatnog sektora. Uključivanje i sudjelovanje svih društvenih aktera, a posebice građana, u oblikovanju socijalne, kulturne, gospodarske i okolišne stvarnosti temelj je uspješne provedbe integriranog urbanog razvoja. Participacija građana nikada nije bila jasnije i snažnije zastupljena u europskim razvojnim dokumentima kao ključan alat u ostvarenju održivog urbanog upravljanja. No, u praksi se participacija suočava s čitavim nizom prepreka i problema. Dosadašnji oblici participacije (poput referenduma) nisu dostatni i ne zadovoljavaju potrebe građana kada je riječ o njihovoj konkretnijoj uključenosti u kreiranje javnih politika, a prioritetno regionalnih, te predlaganju razvojnih projekata i razvojnih strategija, suodlučivanju u proračunu lokalne zajednice. Kako bi novi oblici participacije građana imali punu primjenu potreban je čitav niz modifikacija unutar upravljačke strukture, što u prvom redu podrazumijeva jačanje horizontalne suradnje kako između različitih sektora tako i između građana i lokalne samouprave s ciljem bolje kvalitete života (EUKN, 2011.).

Model integriranog upravljanja nadređen je spomenutim konceptima, poput pametnog grada koji, da bi zaživio i našao praktičnu primjenu, mora potpuno počivati na održivosti, svrhovitosti i usklađenosti s potrebama građana koji takve pametne usluge koriste radi više kvalitete življenja.

## **Perspektiva integriranog upravljanja u Hrvatskoj**

Brojni su primjeri dobre prakse iz našeg neposrednog okruženja koji pokazuju uspješnost integriranog razvoja gradova neovisno o tome je li riječ o velikim infrastrukturnim projektima (Budimpešta, obnova Magdolne), malim soft/mekanim projektima (Ljubljana, pješačka zona) ili pak korištenju nekih novih alata participacije građana (participativno budžetiranje).

U Hrvatskoj još uvijek ne možemo govoriti ni o brojnim primjerima dobre prakse niti o primjeni integriranog pristupa kako na lokalnoj tako i na regionalnoj razini. Naravno, postoje gradovi koji su prepoznali dodanu vrijednost novih modela upravljanja i koji su kroz različite razvojne projekte stavljali u fokus održivost i participaciju građana. Gradove poput Pazina ili Malog Lošinja treba izdvojiti kada je riječ o provedbi projekta participativnog budžetiranja. Bez obzira na brojne

prepreke<sup>4</sup> oni su ipak postigli iskorak u prepoznavanju važnosti uključivanja građana u kreiranje urbanih politika i pritom pridonosili sigurnijim prometnicama (autobusna postaja i označavanje pješačkog prijelaza, Pazin) ili pak obnovi zelenih površina i dječjeg parka (Mali Lošinj).

Nadalje, važno je spomenuti kako deset hrvatskih gradova sudjeluju u programu međuregionalne suradnje koji se financira sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj unutar cilja Europske teritorijalne suradnje URBACT III koji omogućava financiranje razvojnih aktivnosti te umrežavanje s drugim europskim gradovima kako bi se razmjenjivala znanja i iskustva u ostvarivanju pametnog, uključivog i održivog urbanog razvoja. URBACT-om su zastupljene različite teme poput zapošljavanja, kružne ekonomije, inovacija, energetske učinkovitosti, građanske participacije, urbano-ruralnih partnerstava, imigranata, manjina, urbane regeneracije i urbane mobilnosti, koje se svrstavaju u pet različitih skupina: ekonomija, okoliš, inkluzija, upravljanje, integrirani urbani razvoj.

Hrvatski gradovi sudjeluju u nekoliko različitih mreža. Primjerice, Grad Solin sudjeluje zajedno s partnerima (*Antwerp, Barcelona, Casoria, Baia Mare, Beč, Brno, Oslo, Dusseldorf*) u mreži *Sub>Urban* usmjerenoj na planiranje urbanog razvoja koje uključuje prenamjenu gradskih područja kroz nove prakse planiranja, instrumenata i partnerstava. Nadalje, Grad Šibenik s partnerima (Igalada, Romans, Fermo, Pécs, Bistrita, Liberec, Hengelo, Hoogeveen, Basingstoke i Deane) sudjeluje u mreži *RetailLink* koja u fokusu ima inovativno oživljavanje maloprodajnog sektora u starim gradskim jezgrama. Grad Varaždin s partnerima (Piacenza, Serres, Szombathely, Telsiai, Koblenz, Longford, Espinho, Cartagena) sudjeluje u mreži *Military assets as public spaces – MAPS* koja je usmjerena na obnovu i održivo upravljanje bivših vojnih područja s ciljem poticanja socijalne inkluzije i kohezije. Također, Grad Zadar s partnerima (Bielefeld, Burgos, Braga, Morne-à-l'Eau, Aix Marseille Provence, Palermo, South East Region of Malta, Agii Anargyri Kamatero, Slatina) sudjeluje u mreži *SUMP* za razvoj sveobuhvatne, produktivne i održive strategije za mobilnost u gradovima.<sup>5</sup> Ishodi i efekti sudjelovanja u nekim od tih mreža još nisu dostupni jer je proces u tijeku.

Ostali pohvalni primjeri rezultat su prvenstveno građanskih inicijativa putem samoorganizacije građana (primjer vrtova Prečko, Grad Zagreb) ili inicijativa organizacija civilnog društva (Sindikata biciklista, Parktipicija, ODRAZ, DOOR i brojne druge) koje se uglavnom oslanjaju na vlastite resurse i sredstva europskih fondova uz, ponekad, veće ili manje razumijevanje i podršku lokalnih i regionalnih vlasti.

Valja vjerovat da će takva i slična iskustva pridonijeti podizanju svijesti upravljačkih struktura o nužnosti preuzimanja novih znanja i modela upravljanja kako bi hrvatski gradovi napokon uhvatili korak s ostalim europskim gradovima. Takve

---

<sup>4</sup> Gradovi poput Pule i Karlovca nisu uspjeli potpuno implementirati participativno budžetiranje zbog brojnih prepreka, u prvom redu zbog izostanka političke volje.

<sup>5</sup> Detaljnije o programu URBACT i ostalim mrežama u kojima sudjeluju hrvatski gradovi vidi: <http://urbact.eu/urbact-hrvatska> (8. lipnja 2017.).

promjene, za koje se tek trasira put i podiže svijest, bit će od strateške važnosti i s gledišta boljeg upravljanja lokalnim i regionalnim razvojem, a to će, dugoročnije gledajući, uz pozitivne učinke na razvoj urbanih područja u RH imati značajne pozitivne reperkusije i za ukupan lokalni i regionalni razvoj zemlje. Važnost spomenutog prepoznata je tijekom primjene naglašeno participativnog pristupa izradi Strategije regionalnog razvoja RH za razdoblje do 2020. godine kao i u prioritetima i mjerama tog za regionalni razvoj RH ključnog razvojnog dokumenta.

## **Zaključak**

Primjena novih modela urbanog upravljanja nužna je kako bi se uspješno rješavalo brojne ekonomske, ekološke i društvene probleme. Jedan od mogućih modela koji nudi odgovore na izazove s kojima se suočavaju gradovi jest model integriranog urbanog upravljanja, no da bi pokazao puninu kvalitetnih i održivih rješenja potrebno je ispuniti niz preduvjeta. U tekstu su spomenuti samo neki: horizontalna suradnja, participacija građana putem korištenja novih alata participacije, uključenost civilnog, privatnog i akademskog sektora u kreiranje i provedbu razvojnih urbanih politika, decentralizacija i prepoznavanje potreba građana. No, jednako su važni preduvjeti transparentnost putem kvalitetne i pravodobne informiranosti, odgovornost lokalne vlasti i građana, otvorenost vlasti čime se omogućava aktivno sudjelovanje građana u javnim raspravama i diskusijama na različitim web platformama kao i izravna komunikacija i konzultacije s građanima, jačanje povjerenja građana, ali i mobilizacija najpasivnijih građana putem edukacija i informiranja čime se omogućuje podizanje razine znanja i razumijevanja gradskih struktura upravljanja.

U Zakonu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 147/14, čl. 5.) jasno se navodi temeljni princip kohezijske politike još od 1988. godine, a to je partnerstvo "... 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 civilnoga društva". Nadalje, planski dokumenti politike regionalnog razvoja – Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske, županijske razvojne strategije kao i nova generacija strategija razvoja urbanog područja – također navode važnost suradnje, partnerstva i participacije, no osim što su te teme vrlo šturo i površno zastupljene u dokumentima, navedeni se elementi izrazito rijetko primjenjuju u praksi zbog čega su izložene stalnim kritikama da je riječ o mrtvom slovu na papiru. Sve te strategije, novi modeli i pristupi koji se u Hrvatskoj primjenjuju i/ili uvode izravna su posljedica proučavanja i nastojanja da se u vlastitu regionalnu politiku ugrade sve novine iz kohezijske politike EU-a, poglavito one koje su okosnica te politike EU-a u sadašnjoj programskoj perspektivi.

Ipak, kada su u pitanju hrvatski gradovi valja istaknuti da su u njima uglavnom u primjeni *pro forma* participacija i *pro forma* horizontalna suradnja uzrokovane

pretjeranom birokratizacijom, manjkom umreženosti i kvalitetne i supstancijalne suradnje na svim razinama, nepovjerenjem i neravnopravnim položajem svih društvenih aktera, sporošću i tromošću upravljačkih struktura, izostankom primjene suvremenih alata i mehanizama upravljanja i uključivanja. Stoga ne možemo govoriti o primjeni novih modela upravljanja na razini svih hrvatskih gradova upravo zbog nekih prethodno navedenih razloga koji nisu zdrav i održiv temelj i koji onemogućavaju implementaciju integriranog upravljanja. To ne znači da svijest i znanja o spomenutom modelu ne postoje i da neki njegovi segmenti na nalaze primjenu u praksi pojedinih hrvatskih gradova, ali da bismo govorili o cjelovitoj a ne parcijalnoj uspješnoj primjeni integriranog modela te da hrvatski gradovi mogu služiti kao primjeri dobre prakse i pritom parirati brojnim europskim gradovima, potrebni su tektonski pomaci u postojećem modelu upravljanja urbanim područjima.

Hrvatski gradovi nisu jedini suočeni sa spomenutim ograničenjima i problemima. Stoga nam vezano za unapređenje politike upravljanja urbanim kao i lokalnim i regionalnim razvojem RH predstoji sustavno proučavanje svih pozitivnih i negativnih europskih iskustava kako bismo maksimalno poticali učenje i prijenos dobre prakse (Maleković, 2013.). S tog aspekta, značajno će biti praćenje predstojećih prvih *interim* evaluacija primjene kohezijske politike EU-a koje se očekuju već krajem ove godine. Dobivene rezultate i iskustva valja primijeniti i u Hrvatskoj kako bi se polučili maksimalni efekti u gradovima, lokalnim zajednicama i regijama.

## Literatura

- European Commission (2001). A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development, COM(2001)264 final. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0264&from=EN>
- European Commission, Directorate General for Regional Policy (2011) Cities of Tomorrow-Challenges, visions, ways forward. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf)
- European Urban Knowledge Network – EUKN (2011.). Handbook for Multilevel Urban Governance in Europe.
- Hendriks, F. (2014) Understanding Good Urban Governance: Essentials, Shifts, and Values. Urban Affairs Review 2014, Vol. 50(4) 553-576. DOI: 10.1177/1078087413511782
- Kordej-De Villa, Ž., Stubbs, P., Sumpor, M. (2009). Participativno upravljanje za održivi razvoj. Ekonomski institut, Zagreb.
- Maleković, S. (2013). EU fondovi – nove mogućnosti za razvoj gradova. Informator. Zagreb. 10.04.2013. Broj: 6166.
- Pavić-Rogošić, L. (2015). Globalni ciljevi održivog razvoja do 2030. ODRAZ-Održivi razvoj zajednice.
- Pierre, J. (1999) Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. Urban Affairs Review 34 (3): 372-396.
- Strategija regionalnoga razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine (2017.) Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, RH
- The „Acquis URBAN“ Using Cities’ Best Practises for European Cohesion Policy (2004). Urban Future. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/newsroom/document/pdf/saarbrucken\\_urban\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/document/pdf/saarbrucken_urban_en.pdf)
- The Bristol Accord: Conclusions of Ministerial Informal on Sustainable Communities in Europe, UK Presidency. Dostupno na: [http://www.eib.org/attachments/jessica\\_bristol\\_accord\\_sustainable\\_communities.pdf](http://www.eib.org/attachments/jessica_bristol_accord_sustainable_communities.pdf)

The Leipzig Charter on Sustainable European Cities (2007), adopted by the informal meeting of the Council of Ministers. Dostupno na:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/themes/urban/leipzig\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf)

The Marseille Declaration, (2009). Council of the European Union. Dostupno na:

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/misc/103733.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/103733.pdf)

The National Collaborating Centre for Healthy Public Policy (2008). Terms Relating to Integrated Governance. Dostupno na:

<http://www.ncchpp.ca/docs/GouvIntGlossaireAN.pdf>

The Toledo Declaration (2010). Spanish Presidency of the Council of the European Union. Dostupno na:

[http://www.eukn.org/News/2010/June/Ministers\\_of\\_Housing\\_and\\_Urban\\_Development\\_approve\\_the\\_Toledo\\_Declaration](http://www.eukn.org/News/2010/June/Ministers_of_Housing_and_Urban_Development_approve_the_Toledo_Declaration)

Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (2015)  
United Nations

URBACT, program međuregionalne suradnje. Dostupno na:

<http://urbact.eu/urbact-hrvatska>

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 147/14)