

# Potencijal i izazovi integriranog urbanog upravljanja

Ivana Keser<sup>\*</sup>

Jakša Puljiz<sup>\*\*</sup>

Sanja Maleković<sup>\*\*\*</sup>

UDK: 35.07:911.375.1

364.122.5/.7

<https://doi.org/10.31297/hkju.23.4.1>

Review article / pregledni znanstveni rad

Received / primljeno: 3. 8. 2022.

Accepted / prihvaćeno: 17. 7. 2023.

U radu se analizira pristup integriranog urbanog upravljanja te njegovi potencijali i izazovi. Integrirano urbano upravljanje, temeljeno na standardima dobrog upravljanja i sinergiji javnih politika kroz *policy* integraciju, odnosi se na horizontalnu integraciju sektorskih politika i različitih

---

<sup>\*</sup> dr. sc. Ivana Keser, poslijedoktorandica na Institutu za razvoj i međunarodne odnose, Zagreb (Senior Research Assistant, Institute for Development and International Relations, Zagreb, Croatia, email: ivana.keser@irmo.hr).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8994-3384>

<sup>\*\*</sup> dr. sc. Jakša Puljiz, viši znanstveni suradnik na Institutu za razvoj i međunarodne odnose, Zagreb, Croatia (Senior Research Associate, Institute for Development and International Relations, Zagreb, Croatia, email: jpuljiz@irmo.hr).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1690-2346>

<sup>\*\*\*</sup> dr. sc. Sanja Maleković, znanstvena savjetnica na Institutu za razvoj i međunarodne odnose, Zagreb, Croatia (Senior Scientific Adviser, Institute for Development and International Relations, Zagreb, Croatia, email: msanja@irmo.hr).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2943-3689>

uključenih aktera, na vertikalnu integraciju različitih razina upravljanja kao i na integraciju izvan administrativnih granica. Integrirani pristup u literaturi se često spominje kao poželjan oblik upravljanja, a brojni europski primjeri dobre prakse upućuju na zaključak kako primjena integriranog pristupa razvoju i provedba integriranog upravljanja pridonose djelotvornijem i svrhovitijem razvoju područja u kojem se primjenjuju, čime se potiču ključne i održive razvojne promjene u korist lokalnih zajednica. Svrha je ovog rada pregledom relevantne znanstvene literature i komparativnim prikazom primjera dobre prakse doprinijeti znanstvenoj i stručnoj raspravi o provedbi integriranog pristupa u gradovima. Pritom se nastoji produbiti razumijevanje i unaprijediti primjena integriranog pristupa u hrvatskim gradovima.

*Ključne riječi:* urbani razvoj, urbano upravljanje, integrirani pristup razvoju, integrirano urbano upravljanje

## 1. Uvod

Suvremeni gradovi suočeni su s nizom sve kompleksnijih problema koji se nameću kao ključni izazovi za njihov daljnji razvoj, poput klimatsko-okolišnih pitanja, organizacije prometa i rastućih socijalnih nejednakosti s naglašenim lokacijskim aspektom, posebno kada je riječ o priuštivosti stanovanja. Posljednjih godina sve je naglašenija i uloga gradova kao generatora razvoja koji se nalaze pod pritiskom odgovornosti iznalaženja rješenja za brojne goruće probleme. Kriza uzrokovana pandemijom COVID-19 dodatno je ukazala na važno pitanje osposobljenosti gradova (Keser, 2020), posebno onih najvećih, za brzo i učinkovito rješavanje globalnih zdravstvenih prijetnji.

Globalizacija, privatizacija, internacionalizacija, promijenjena uloga države, proces decentralizacije i jačanje autonomije lokalne samouprave neki su od čimbenika koji su oblikovali urbane politike 21. stoljeća. Osim navedenog, na promjene u pristupu 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 megagradova kao čvorišta urbane, nacionalne i globalne ekonomije

(Gupta et al., 2015, str. 4). Također, velik utjecaj imalo je i nezadovoljstvo građana te porast očekivanja spram kvalitete vlasti kao i njezine (ne)prilagodjenosti potrebama građana, krutost proračuna i tehnološki pomaci u mogućnostima pružanja usluga (van Marissing, Bolt & van Kempen, 2005). Posljednjih desetljeća prisutne su brojne analize izazova koje nameće globalizacija, koja se sve više pomiču s nacionalne razine k lokalnoj i regionalnoj razini uslijed postepenog i kontinuiranog slabljenja uloge države. Urbano upravljanje jedan je od segmenata urbanog razvoja kojem znanstvenici posvećuju veliku pozornost, a čiji početak pozicioniranja kao istraživačke teme započinje devedesetih godina prošlog stoljeća. Tom je procesu prethodila institucionalizacija i operacionalizacija neoliberalne ideologije koja je bila isprepletana s procesom globalizacije i usmjeravanja na investicije i tržišno natjecanje (McCann, 2017). Navedeno se direktno odrazilo na proces donošenja odluka i kreiranja politika pri čemu je ojačana suradnja između različitih društvenih aktera, koja, uz koherentnost i koordinaciju, predstavlja jedno od glavnih načela suvremenog javnog upravljanja.

S obzirom na brojne globalne promjene, suvremeni gradovi izloženi su različitim izazovima koji se mogu promatrati kroz tri dimenzije: ekonomsku – koja se odražava kroz utjecaj globalnog kapitala; društvenu – koja upozorava na (društvenu) fragmentiranost i raslojavanje; te, političku – koja upozorava na demokratski deficit (Šarinić & Čaldarović, 2015). Politička dimenzija, koja je u fokusu ovog rada, usko je povezana s doktrinom dobrog upravljanja o kojoj će kasnije u tekstu biti više riječi. U tom kontekstu neizostavno je spomenuti paradigmatički *policy* pomak od vladanja (*government*) prema javnom upravljanju (*governance*)<sup>1</sup> u segmentu pružanja javnih usluga što je prema brojnim autorima rezultiralo promjenama iz institucionaliziranog, centraliziranog, hijerarhijskog organiziranja pružanja

<sup>1</sup> Ovaj se proces u literaturi na engleskom jeziku često opisuje krilaticom from *government* to *governance*. Međutim, ovdje treba istaknuti kako trenutno ne postoji konsenzus oko hrvatskog prijevoda izraza *governance*. Jedno od najvažnijih djela o transformaciji uloge vlasti u upravljanju napisanu u političkoj znanosti *Governance, politics and the state*, zajedno potpisuju Pierre i Peters (2000) koji navode dvije temeljne dimenzije izraza *governance*: uloga države u društvu i kapacitet ostvarivanja kolektivnih interesa. U akademskoj zajednici prisutni su različiti prijevodi izraza *governance*. S jedne strane, G. Bežovan, S. Zrinščak i T. Vukojičić Tomić smatraju kako *governance* treba prevoditi etimološki kao vladavinu. S druge strane, Z. Petak, I. Koprić, V. Đulabić, M. Škarica, A. Musa i I. Perko Šeparović u svojim radovima koriste sintagmu javno upravljanje. Također, Petak (2008) 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. Sintagma javno upravljanje koristi se u ovom radu s obzirom na to da bolje odražava procesne značajke koje se nastoje naglasiti izrazom *governance*.

javnih usluga prema improviziranom, disperznom, kooperativnom stilu donošenja odluka (Peters, 1996; Pierre, 1999; May et al., 2005; Brenner, 2004; Heinelt & 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 & Strom, 2003; Jacquier, 2005; Giersig, 2008).

Specifičan je fokus ovog rada pristup integriranog urbanog upravljanja kao jedan vid spomenutih promjena, a koji gradovima nastoji pružiti mogućnost da zadrže svoju funkciju istovremenog pokretača društvenog i održivog gospodarskog razvoja, omogućujući im pri tome da ujedno opstanu kao centri povezivanja, kreativnosti i inovacija primjenom održivih i inovativnih rješenja. Istraživačko je pitanje sljedeće: Koji su to potencijali i izazovi integriranog urbanog upravljanja u europskom i hrvatskom kontekstu? Svrha je rada *desk* analizom pristupa integriranog urbanog upravljanja i njegove provedbe u hrvatskim gradovima ukazati na prepreke boljoj provedbi pristupa, kao i na nužnost poticanja promjena i iskoraka u daljnjem promišljanju optimalnog pristupa urbanom razvoju i urbanom upravljanju.

Nakon uvodnog poglavlja, slijedi teorijski dio u kojem se razlaže razumijevanje integriranog urbanog upravljanja. Potom, primjerima dobre prakse prikazuje se zastupljenost temeljnih načela integriranog urbanog upravljanja. Slijedi analiza mogućih izazova u primjeni ovog pristupa koji potencijalno priječe njegovu provedbu. U zaključnom poglavlju ističe se potencijal integriranog urbanog upravljanja te sažimaju ključni nalazi.

## 2. Integrirano urbano upravljanje – koncepti i načela

Prema definiciji Ujedinjenih naroda (Habitat III, 2015), urbano upravljanje predstavlja softver koji omogućava funkcioniranje urbanog hardvera, odnosno predstavlja platformu za ispunjenje potreba građana koja zahtijeva adekvatan pravni okvir i efikasne političke, upravljačke i birokratske mehanizme. Hendriks (2014, str. 555) navodi kako je urbano upravljanje institucionaliziran radni okvir koji oblikuje proizvodne i korektivne kapacitete u rješavanju urbanih pitanja, pritom uključujući brojne formalne i neformalne aktere. Suvremeno urbano upravljanje razlikuje se od tradicionalnog oblika vladavine 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 & van Kempen, 2003). Na temelju navedenog, uočava se kako iznesene definicije urbanog upravljanja sadrže standarde dobrog upravljanja – participacija, jednakost, odgovornost, učinkovitost, konsenzus i održivost.

Kako bi se postavili dobri standardi upravljanja gradom (neovisno o pristupu upravljanja), osim procesa promjene, poput decentralizacije, važno je osvrnuti se i na doktrinu dobrog upravljanja<sup>2</sup> koju je moguće razmatrati u smislu svojevrstne garancije standarda kvalitete. Karakterizira je naglašena nužnost uključivanja neformalnih aktera<sup>3</sup> u različite procese - od formiranja pravila, procesa odlučivanja, raspodjele resursa do pružanja usluga. Na znanstvenoj i stručnoj razini bilo je mnogo rasprava 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 javno upravljanje mora sadržavati (tablica 1).

Tablica 1: *Standardi dobrog upravljanja*

UNDP (1997)
participacija; strateško planiranje; vladavina prava; transparentnost; odzivnost; konsenzus; jednakost; odgovornost; djelotvornost i učinkovitost
Vijeće Europe (2007)
pravično vođenje izbornog postupka predstavničke i participativne demokracije; odzivnost lokalnih tijela kroz brzu i adekvatnu reakciju na potrebe građana; djelotvorno i učinkovito korištenje resursa; otvorenost i transparentnost rada lokalne vlasti; vladavina prava; etičko ponašanje kojim se osigurava da javni interesi budu važniji od privatnog; kompetentnost i kapaciteti; inovativnost, otvorenost spram promjena; održivost i orijentacija na dugoročnost; kvalitetno financijsko upravljanje kako bi se osiguralo djelotvorno i učinkovito korištenje javnih sredstava; ljudska prava, kulturna raznolikost i socijalna kohezija

Izvor: autori prema UNDP, 1997; Vijeće Europe, 2007.

<sup>2</sup> Doktrinu dobrog upravljanja u javni diskurs uvela je Svjetska banka 1989. godine, a potom i niz drugih međunarodnih organizacija poput OECD-a, MMF-a i drugih.

<sup>3</sup> Formalni akteri (državni akteri) su 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). S druge strane, neformalni akteri (nedržavni akteri poput građana, birača, organizacija civilnog društva, medija, istraživačkih ustanova i sl.) 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 (Petak & Petek, 2014).

Neovisno o široj ili užoj listi predviđenih standarda 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, str. 30). Također, kako Džinić (2021, str. 224) ističe, upravo je lokalna razina vlasti najpogodnija za uspostavljanje doktrine dobrog upravljanja s obzirom na svakodnevnu interakciju različitih lokalnih aktera čime se ostvaruje učestalija i aktivnija participacija kako u razvoju javnih politika tako i u neposrednom pružanju javnih usluga.

Slično pristupima dobrog upravljanja koji su opisani u *policy* dokumentima Europske komisije (Europska komisija, 1997; 1998; 2001) Vijeća Europe i UNDP-a, autori poput Jurlina Alibegović i Kordej-De Villa (2009, str. 51) polaze od pretpostavke kako je dobro upravljanje glavni preduvjet za postizanje održivog razvoja na lokalnoj razini, a Kokx i van Kempen (2010, str. 358) navode kako se standardi dobrog upravljanja smatraju bitnim uvjetima za *policy* integraciju između različitih razina vlasti i razvojnih politika, kao i za uključenost građana i njihovo osnaživanje. Drugim riječima, tipovi upravljanja koji streme otvorenosti, participaciji, odgovornosti, djelotvornosti, učinkovitosti i koherentnosti, poput integriranog upravljanja, svoje uporište nužno nalaze u standardima dobrog upravljanja.

Prije pojašnjenja integriranog pristupa urbanom razvoju, valja objasniti integraciju javnih politika što predstavlja širi okvir za integrirano urbano upravljanje. 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, primjerice, zaštita okoliša, dodatno pridonose kompleksnosti mreže struktura, odnosa i procesa. Musa i Petak (2015, str. 122) definiraju *policy* integraciju kao napore usmjerene na sinkronizaciju i integraciju osmišljavanja i provedbe javnih politika. Sumpor (2009, str. 107) ističe kako je koordinacija nevidljiva sistemaska funkcija upravljanja koja postaje sve važnijim čimbenikom kako raste razumijevanje kompleksnosti koncepta održivog razvoja. Ovisno o razini njihove interakcije i kompleksnosti, integracija, koordinacija i kooperacija pozicioniraju se unutar hijerarhijske strukture. 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 integrirane javne politike (Stead, Geerilings & Meijers, 2004).

Urbano okruženje pokazalo se kao vrlo pogodan prostor za razvoj različitih teorijskih i *policy* koncepata integriranog upravljanja. Međutim, usprkos čestoj uporabi sintagme integriranog pristupa urbanom razvoju, u znanstvenoj literaturi kao i *policy* dokumentima (npr. Europske komisije) ne nailazi se na njenu univerzalnu definiciju. Tako npr. Tosics (2011) prepoznaje tri razine integracije urbanih područja: (i) teritorijalna integracija između grada i okolnih općina; (ii) vertikalna integracija – između različitih organizacijskih razina upravljanja; (iii) horizontalna integracija različitih područja javne politike. Nadalje, Ferry, Kah i Bachtler (2018) smatraju da integrirani pristup urbanom razvoju ima četiri različite razine: (i) strateška: jačanje sinergije između različitih strateških okvira kao načina za razvoj sveobuhvatne, višesektorske strategije za dani teritorij; (ii) financijska: kombinacija različitih izvora financiranja kao načina poticanja koordiniranog teritorijalnog ulaganja; (iii) teritorijalna: podržava integraciju pojačanim fokusom na funkcionalna područja ili neka druga područja utvrđena na temelju analitičkih podataka; (iv) operativna: planira i provodi integrirane aktivnosti kombiniranjem različitih ulaganja kako bi se omogućila provedba složenijeg i prilagođenijeg skupa integriranih projekata. Sličan pristup primjenjuje i Puljiz (2022) prilikom ocjene integriranosti pristupa urbanom razvoju u Hrvatskoj, s tim da umjesto financijske integracije uvodi dimenziju višerazinske i međusektorske koordinacije i suradnje.

Potrebu za integriranim pristupom urbanom upravljanju prepoznaju i međunarodne organizacije poput UN-a, Svjetske zdravstvene organizacije (WHO), Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD), Afričke unije, *United States Agency for International Development*, *Swedish International Development Organization* (SIDA), *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* i drugih. Europska Unija (EU) istaknula je potrebu za integriranim i holističkim pristupom prilikom rješavanja urbanih problema usvajanjem niza formalnih dokumenata. *Acquis Urbain*<sup>4</sup> se

<sup>4</sup> Ključni dokumenti su: *The Bristol Accord* (2005), Leipziška povelja o održivim europskim gradovima (2007), *The Marseille Declaration* (2008), Deklaracija s neformalnog sastanka ministara o stanovanju i urbanom razvoju održana u Toledu (2010), Teritorijalna Agenda Europske Unije 2020 (2011), *Cities of Tomorrow – Challenges, visions, ways forward* (2011), *Riga Declaration – Towards an EU Urban Agenda* (2015), *Urban Agenda for the EU - The Pact of Amsterdam* (2016), *The New Leipzig Charter - The transformative power of cities for the common*

odnosi na niz službenih dokumenata koje su zemlje članice usvojile u cilju osnaživanja zajedničkog okvira za razvoj urbanih područja u EU-u koji, između ostalog, uključuje primjenu integriranog pristupa u poticanju urbanog razvoja. Nova povelja iz Leipziga (*New Leipzig Charter – NLC*, 2020) naglašava transformativnu snagu gradova nužnu u pružanju odgovora na suvremene ekološke, gospodarske i društvene izazove pri čemu upravo integrirani pristup razvoju zauzima ključno mjesto. Nova povelja nastala je na temeljima izvorne Povelje iz Leipziga o održivim europskim gradovima (*Leipzig Charter*, 2007) čiji je osnovni cilj bio 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 kontekstu provedbe integriranog urbanog upravljanja Schwedler (2011, str. 11) i IPAA (2000) predlažu poštivanje sljedećih temeljnih načela: a) odluke se donose na temelju načela supsidijarnosti; b) problemima se pristupa integrirano i holistički suradnjom/udruživanjem različitih odjela/službi čime se stvaraju sinergijski učinci i smanjuju negativni učinci pojedinog sektora ili odjela; c) usmjerenost je na potrebe građana, odnosno korisnike usluga na čije zahtjeve i potrebe vlast mora reagirati objektivno; d) intenzivnija participacija građana u cjelokupnom procesu stvaranja određene javne politike (njezino formuliranje, provedba i vrednovanje); e) osposobljavanje i osnaživanje društvenih skupina koje nisu u mogućnosti artikulirati svoje potrebe; f) donositelji odluka raspolažu potrebnim znanjima i vještinama upravljanja.

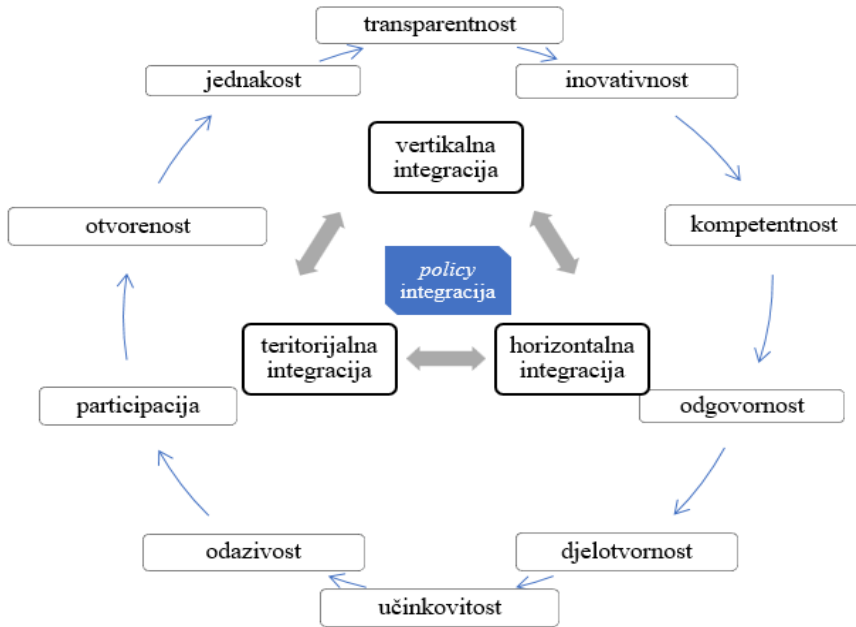
Može se zaključiti kako se integrirano urbano upravljanje, koje se temelji na standardima dobrog upravljanja i sinergiji javnih politika kroz *policy* integraciju, odnosi na horizontalnu integraciju sektorskih politika i različitih uključenih aktera (*inter* i *intra* upravljačkog sustava), na vertikalnu integraciju različitih razina upravljanja (lokalna, regionalna, nacionalna, supranacionalna) kao i na integraciju izvan administrativnih granica (metropolitanska regija, satelitski gradovi), a na koju se često referira u smislu teritorijalne integracije. Pritom se proces upravljanja vodi na temelju primjene niza načela, od transparentnosti do inovativnosti i drugih koji su prikazani na sljedećoj slici.

---

good (2020), *Ljubljana Agreement - Informal Meeting of Ministers responsible for Urban Matters* (2021).



Slika 1: Model integriranog urbanog upravljanja: tipovi integracija i načela upravljanja



Izvor: autori (kompilacija razumijevanja integracije Tosics (2011) i Stead, Geerlings & Meijers (2004) te doktrine dobrog upravljanja Vijeća Europe (2007).

Jedan od najvažnijih preduvjeta za ostvarenje uspješnog integriranog urbanog upravljanja jest visoka razina povjerenja građana u javne institucije (Bryson et al., 2012). Gradska uprava zauzima ključnu ulogu u kreiranju odnosa sa širom društvenom zajednicom koji se temelje na odnosu povjerenja. Ako je program rada gradske uprave transparentan, ako postoje jasna pravila koja vrijede za sve u jednakoj mjeri te ako je vodstvo grada kompetentno, spremno i otvoreno za dijalog s različitim društvenim skupinama, veće su mogućnosti da će se uspostaviti temelji za ostvarivanje kvalitetnih odnosa i suradnje.

Sustavna primjena integriranog pristupa urbanom upravljanju jedan je od važnih čimbenika „boljega razvoja“ gradova u brojnim segmentima važnim za podizanje razine kvalitete življenja za sve građane (Keser, 2017). Bolja koordinacija dionika urbanog razvoja i jačanje uključenosti širih društvenih skupina u oblikovanje razvoja gradskih sredina dva su ključna kratkoročna ishoda kojima se stvara povoljnije okruženje za donošenje odluka nositelja vlasti. Takav pristup vlastima daje veći legitimitet u djelovanju,

potiče učinkovitost i djelotvornost, ali i veće mogućnosti prepoznavanja kvalitetnijih rješenja za brojne izazove s kojima se gradovi suočavaju nego u slučaju klasičnog zatvorenog, nepovezanog sustava obilježenog postojanjem brojnih „silosa“ te slabom komunikacijom s građanima, odnosno različitim akterima izvan same gradske uprave.

### 3. Primjeri dobre prakse u kontekstu pristupa integriranog urbanog upravljanja

Na razini javnih politika kao jedno od najvažnijih područja pozitivnih promjena u načinu upravljanja gradovima može se izdvojiti kohezijska politika Europske unije. Posebno su važne zakonodavne promjene uvedene za razdoblje 2014. – 2020. koje su omogućile znatno veća ulaganja u urbani razvoj nego što je to dotada bio slučaj. Prijedlozi Europske komisije u navedenom razdoblju bili su usmjereni na jačanje integriranih politika urbanog razvoja u svrhu promoviranja održivog razvoja gradova i jačanje njihove uloge u kontekstu kohezijske politike (Maleković, 2013; Maleković, Puljiz & Keser, 2015). Posebna je vrijednost ovog pristupa u tome što se ulaganja uvjetuju izradom višesektorske strategije razvoja ciljanog urbanog područja i uključivanju širokog kruga dionika u njegovu izradu. Riječ je o važnim procesima kojima se izravno jačaju kapaciteti gradova za strateško planiranje i participativni pristup razvoju. Ukupno je za provedbu 985 strategija održivog urbanog razvoja osigurano 16,9 milijardi eura iz fondova kohezijske politike (Puljiz, 2022). Pritom se oko 20 % svih strategija urbanog razvoja odnosi na šire gradsko područje (funkcionalno urbano područje) čime je osiguran pozitivan učinak na teritorijalnu integraciju gradskog središta i okolnih gravitirajućih jedinica. U Hrvatskoj su europska sredstva za urbani razvoj korištena primjenom tzv. mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU). Radi se o specifičnom načinu upravljanja sredstvima EU-a koji podrazumijeva dodjelu određenih nadležnosti za upravljanje sredstvima samim gradovima. U razdoblju 2014. – 2020. u provedbu mehanizma ITU-a u Hrvatskoj je uključeno osam gradova kojima je dodijeljeno 345 milijuna eura iz Europskog fonda za regionalni razvoj, Kohezijskog fonda i Europskog socijalnog fonda za financiranje infrastrukturnih i drugih projekata u nizu područja (Puljiz, 2020).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Detaljnija pojašnjenja provedbe mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja mogu se naći u Puljiz (2020) i Puljiz (2022) te u brošuri objavljenoj na: [https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2019/04/ITU\\_brosura\\_03012019\\_web.pdf](https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2019/04/ITU_brosura_03012019_web.pdf)

Na razini pojedinih jedinica lokalne samouprave može se istaknuti niz pozitivnih primjera koji u većoj ili manjoj mjeri odražavaju integrirani pristup urbanom upravljanju. U nastavku su izdvojeni neki od njih koji su već ranije dobili različita stručna priznanja kao primjeri dobre prakse.

Primjerima dobre prakse, koji se navode u daljnjem tekstu, želi se ukazati na brojne mogućnosti primjene pristupa integriranog urbanog upravljanja na projektnoj razini. Pritom je važno naglasiti kako cilj prikaza ovih primjera dobre prakse 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 moguću dodanu vrijednost koju donosi integrirano urbano upravljanje kao i smjernice za njegovu primjenu. Važno je naglasiti da se ne nastoji idealizirati primjena pristupa jer kao i svaki koncept/pristup, tako i ovaj ima određena ograničenja o kojima će biti više riječi u narednom poglavlju. Kriterij odabira prikazanih primjera dobre prakse jest zastupljenost temeljnih elemenata i načela integriranog urbanog upravljanja (Schwedler, 2011) u rješavanju urbanih izazova. Pritom su odabrana tri različita slučaja. Jedan primjer odnosi se na veliko metropolitansko područje (Pariz), a druga dva na male gradove (Korneuburg, Pazin) u dvije države članice s velikim razlikama u stupnju razvijenosti (Austrija i Hrvatska) kako bi se ukazalo na široke mogućnosti primjene integriranog urbanog upravljanja u različitim okruženjima. Primjeri prikazuju (i) primjenu različitih razina integracije što posljedično stvara sinergijski učinak, ponajviše u poticanju komplementarnog djelovanja mjera iz različitih razvojnih politika; (ii) primjenu standarada dobrog upravljanja koja, među ostalim, doprinosi zadovoljavanju potreba građana, razvoju javnih politika i kvalitetnijem pružanju javnih usluga; (iii) primjenu različitih participativnih metoda koje rezultiraju intenzivnijim sudjelovanjem građana u cjelokupnom procesu stvaranja određene gradske politike; (iv) jačanje međusektorske suradnje, višerazinske suradnje i teritorijalne suradnje prilikom izrade planskih razvojnih dokumenata.

Prvi se primjer odnosi na Pariz koji je 2016. godine pokrenuo veliku urbanu inicijativu *Reinventer Paris* (*Let's reinvent the Grand Paris Metropolis*)<sup>6</sup>. Cilj inicijative bio je razradom i provedbom inovativnih urbanih projekata omogućiti urbanu transformaciju niza lokacija u širem metropolitanskom području Pariza.

<sup>6</sup> Više o inicijativi: <http://www.reinventer.paris/>

Inicijativa je provedena u dvije faze: u prvoj su čelnici lokalnih samouprava s metropolitanskog područja predložili zemljišta i druge lokacije pod javnom kontrolom kojima je potrebna urbana transformacija. Nakon toga slijedio je odabir lokacija za razradu projektnih ideja. U drugoj fazi su pozvane tzv. investitorske grupe (financijeri, razvojni inženjeri, arhitekti i drugi) da predlože inovativne projekte za utvrđene lokacije. Investitorske su grupe prije predlaganja projekata provele konzultacije s građanima koji žive u blizini lokacija predviđenih za realizaciju projekta. Na temelju podnesenih inicijalnih projektnih ideja, panel koji čine predstavnici javnog sektora i lokalnih dionika odabrao je u užu izbor nekoliko potencijalnih projekata za svaku predloženu lokaciju nakon čega su investitorske grupe pozvane da podnesu detaljan prijedlog.

U konačnici su odabrana 164 projekta od ukupno 420 prijavljenih, za provedbu na 57 lokacija. Ukupna vrijednost odabranih projekata iznosi 6,4 milijarde eura. Svi predloženi projekti morali su biti u skladu s prethodno donesenom strategijom razvoja metropolitanskog područja, a odabrani su na temelju usklađenosti sa sljedećim kriterijima:

- doprinos inovativnoj, održivoj, kohezivnoj i inteligentnoj metropoli;
- jačanje ekonomske vitalnosti i mogućnosti lokalnog zapošljavanja;
- zadovoljavanje stambenih i uslužnih potreba stanovnika;
- doprinos očuvanju okoliša i energetske tranziciji;
- doprinos umjetničkom, kulturnom i društvenom razvoju metropole;
- razvoj novih koncepata i novih usluga s fokusom na funkcionalnu raznolikost;
- rješenja za osiguranje učinkovitosti projekata i uključenost stanovnika.

Dio usvojenih prijedloga veže se uz lokacije budućih stanica metroa, dok se većina ideja odnosi na razvoj razvojnih tvrtki (*start-up*) te malih i srednjih poduzeća na čitavom metropolitanskom području što pretpostavlja usku suradnju gradskih tijela Grada Pariza i susjednih lokalnih vlasti, kao i blisku suradnju gradskih tijela i poduzetnika (upravno-poslovna sinergija).<sup>7</sup>

Inovativan primjer uključivanja građana u izradu dugoročne vizije razvoja grada predstavlja projekt *Masterplan Korneuburg 2036* koji se odnosi na gradić Korneuburg u Austriji. Naglasak je stavljen na izradu holističke strategije budućeg urbanog razvoja Grada Korneuburga (razmatranje niza sastavnica – urbano planiranje, poticanje rasta ekonomije, obrazova-

<sup>7</sup> Ključni podaci o primjeru Pariza u najvećem dijelu dostupni na [https://urbact.eu/sites/default/files/351\\_Grand\\_Paris\\_Metropolis\\_Gpsummary.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/351_Grand_Paris_Metropolis_Gpsummary.pdf)

nje, mobilnost, energetika, participacija i komunikacija, socijalna pitanja, kvaliteta življenja te kultura – kao povezanih cjelina) koju su zajedno izradili građani, gradske strukture, stručnjaci i ostali akteri. Važnost izrade strategije očituje se u činjenici što su rezultati urbane strategije obvezujući za cjelokupno planiranje i buduće urbane razvojne projekte te procese odlučivanja koje urbani razvoj podrazumijeva (a što se posebno razradilo kroz implementacijsku strategiju, s konkretnim ciljevima i mjerama, 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 je segment projekta 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 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 za dugoročni razvoj i provedbu 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.

Projekt „Pazi(n) na proračun“<sup>8</sup> primjer je participativnog budžetiranja<sup>9</sup> koji je prepoznao i nagradio URBACT<sup>10</sup> s titulom dobre prakse. Riječ je o uključivanju građana u proces odlučivanja o gradskom proračunu grada Pazina (Grad Pazin, 2014. – 2015., nositelj projekta, djelomično sufinancirano sredstvima EU-a) gdje se građanima, uz prethodno informiranje (sektorske rasprave: socijalna skrb i zdravstvo, gospodarstvo i turizam, kultura, odgoj i obrazovanje, sport) omogućilo predlagati, raspravljati i izglasavati manje komunalne akcije (financiranje na razini mjesnih odbo-

<sup>8</sup> Više o projektu na web stranicama Grada Pazina: <http://proracun.pazin.hr/>

<sup>9</sup> 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, str. 114). Odlukom o uvođenju modela participativnog budžetiranja, lokalna vlast željela je 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) važniju ulogu (kao nezavisnih, neformalnih aktera) u procesima odlučivanja (Campbell & Fuhr, 2004).

<sup>10</sup> Više na: <https://urbact.eu/watch-out>

ra) te djelomično i veće komunalne akcije. Tako usvojeni prijedlozi odasla-  
ni su Gradskom vijeću, gradonačelniku i relevantnim gradskim odborima  
na razmatranje prilikom svih rasprava u vezi sastavljanja gradskog prora-  
čuna. Pritom se posebno ističe korištenje *online* aplikacije i javnog foruma  
s otvorenim pristupom što je omogućavalo u realnom vremenu praćenje  
svih relevantnih elemenata participativnog doprinosa i transparentnog  
postupka donošenja gradskog proračuna. Projektom se nastojalo ojačati  
lokalne kapacitete uključivanjem šireg broja aktera (fokus na građanima) u  
proces donošenja odluka. Dodatno, mehanizmima održive participativne  
demokracije posredno se ciljalo povećati kvalitetu ne samo javnih politika  
već i razine upravljanja. Projekt je omogućio uvrštavanje 19 manjih komu-  
nalnih 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 odnos građana i javne uprave, pri čemu su građani stekli bolji  
uvid u način funkcioniranja tijela lokalne uprave općenito. Kako Džinić  
(2021, str. 225) ističe, participativno budžetiranje ima snažan potencijal  
za razvoj dobrog (lokalnog) upravljanja u smislu kombinacije učinkovitog  
i demokratskog javnog upravljanja. U RH, potaknuti dobrim primjerom  
Grada Pazina, projekt participativnog budžetiranja pokrenut je i u dru-  
gim sredinama (primjerice, u Trogiru, Dubrovniku, Karlovcu, Puli, Sisku,  
Splitu, Malom Lošinj, Zadru, Makarskoj 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 provodili  
su mehanizam participativnog budžetiranja zbog svojih posrednih i nepo-  
srednih učinka socijalne inkluzije, ravnopravnosti i integracije različitih  
društvenih grupa, jačanja povjerenja građana u tijela lokalne uprave, poti-  
canja građana da vlastitim prijedlozima i aktivnostima upozore na tekuće  
probleme i samostalno predlože rješenja čime se građane aktivno uklju-  
čilo u procese odlučivanja kao su-donositelje odluka. No, prije odluke o  
primjeni mehanizama participacije poput participativnog budžetiranja,  
nužna je dobra priprema kako bi se realizirali željeni rezultati. Nužno je  
prije samog projekta definirati opće uvjete, pretpostavke i ograničenja od-  
vijanja i realizacije projekta (Schwedler, 2011, str. 35). Prema uvidima iz  
dostupne literature, participativno budžetiranje općenito pridonosi učin-  
kovitom 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 isključivo kao na političku djelatnost izvan domene jav-  
nosti, a što dodatno povećava nezadovoljstvo slijedom komunalnih i dru-

gih problema koji opterećuju građane. Participativno budžetiranje daje priliku građanima ne samo da se neposredno uključe u rješavanje svojih problema već da se i upoznaju s procesom odlučivanja i shvate kako i oni sami mogu biti odnosno jesu dio tog procesa. 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 im se omogućava njihova neovisna uloga u procesima odlučivanja (Hordijk et al., 2015). No, valja naznačiti kako participativno budžetiranje ima i svoje određene manjkavosti. Naime, osim osnaživanja marginaliziranih građana, ono također može osnaživati i onu drugu skupinu građana koja pripada privilegiranoj mreži ili eliti, a potom može pridonijeti i polarizaciji aktera uslijed suprotstavljenih stavova i neusklađenih potreba (Bassoli, 2012). Neovisno je li riječ o primjeni nove participativne metode ili novog pristupa upravljanja, važno je razmotriti i analizirati sve njihove potencijalne prednosti i manjkavosti prije početka provedbe, odnosno raspolagati alatima i znanjima u rješavanju mogućih izazova.

Temeljem opisanih primjera dobre prakse uočava se kako primjena integriranog pristupa donosi brojne pozitivne učinke, odnosno koristi u ostvarivanju kako društvene, tako i ekonomske, okolišne i upravljačke održivosti na korist cjelokupne urbane zajednice (slika 2).

Slika 2: Koristi od primjene integriranog pristupa upravljanja urbanim razvojem



Izvor: autori.

Zaključno, holističko promišljanje urbanog razvoja temelji se prije svega na različitim oblicima suradnje aktera unutar i izvan gradske administracije. Participativno budžetiranje zaživjelo je u brojnim europskim grado-

vima, pa tako i u hrvatskim, i pokazalo pozitivne rezultate kada je riječ o podizanju razine transparentnosti, razumijevanja proračunskog procesa, povećane suradnje unutar zajednice i participacije građana. Europske javne politike, a posebno kohezijska politika, mogu biti vrlo važan pokretač integriranog pristupa, posebno u dijelu strateškog planiranja. Sve veći financijski resursi koji se na europskoj razini osiguravaju za provedbu ulaganja u projekte urbanog razvoja posebno su važni za zemlje poput Hrvatske čija javna ulaganja u velikoj mjeri ovise upravo o europskim sredstvima.

#### 4. Izazovi integriranog urbanog upravljanja

U praksi se pokazalo kako tradicionalni sektorski pristup razvoju, uz napomenu kako je poprilično neučinkovit, često nije u stanju ponuditi adekvatna rješenja za postojeće probleme, uslijed čega je potreba za novim oblicima upravljanja sve izraženija (Aalbers & van Beckhoven, 2010). Ipak u pojedinim zemljama, koje su izložene značajnim ekonomskim i političkim promjenama, primjena integriranog urbanog upravljanja nailazi na niz prepreka koje se odnose prvenstveno na sljedeće (Schwedler, 2011, str. 43): pravni okvir s ograničenom mogućnošću *policy* integracije; neprepoznavanje potreba za integriranim urbanim upravljanjem na najširoj društvenoj razini što dovodi u pitanje kontinuitet i transparentnost u procesu transformacije pristupa upravljanja prilikom 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 (međusektorskom) procesu 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 veličina proračuna; nerado dijeljenje svojih kompetencija i resursa onih odjela ili sektora koji raspolažu većim financijskim sredstvima; educiranje stručnjaka ograničena je na usko sektorska specifična znanja, odnosno prisutan je izostanak multidisciplinarnih edukacija; nedovoljna razvijenost međusektorskih pristupa u odnosu na postojeće sektorske mehanizme, instrumente i alate koji se sustavno koriste godinama; ograničena iskoristivost podataka, informacija i sustava praćenja i vrednovanja potrebnog u svrhu sustavnog uvođenja međusektorskog donošenja odluka; ograničeno djelovanje jedinica lokalne samou-



prave, odnosno ograničena autonomija u procesu donošenja odluka kao i ograničena financijska sredstva; neprepoznavanje potrebe za socijalno usmjerenim političkim modelima s fokusom na izjednačenje standarda života.

U hrvatskim gradovima uočava se velik broj navedenih ograničenja u primjeni integriranog pristupa urbanog upravljanja. Prilikom formuliranja dijela strateških i zakonskih dokumenata često još uvijek dominiraju jednosmjerne metode participacije, odnosno nedostaju dvosmjerne metode koje pretpostavljaju visoku razinu participacije poput participativnog budžetiranja, radnih grupa, odnosno fokusnih grupa, interaktivnih portala i slično. Ima izuzetaka u pojedinim gradovima, no u velikom broju slučajeva riječ je još uvijek o procesu nerazumijevanja istinske svrhe strateškog planiranja razvoja. To se posljedično reflektira i u procesu formuliranja strateških dokumenata koji, shvaćeni kao obligatorni zadatak, nisu u pravom smislu participativni, a posljedice se onda neminovno vide u nedjelotvornoj provedbi i ograničenoj održivosti ostvarenih rezultata provedbe strategija i planova. Također, temeljni propis, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nije prožet duhom participacije kao temeljnim načelom funkcioniranja vlasti u lokalnim jedinicama (Musa & Dobrić Jambrović, 2018). S obzirom na to da se standardi dobrog upravljanja smatraju preduvjetom za *policy* integraciju između različitih razina vlasti i sektorskih politika, kao i za participaciju građana i njihovo osnaživanje (Kokx & van Kempen, 2010), nije moguće govoriti o primjeni integriranog pristupa u hrvatskim gradovima prije no što ne zaživi doktrina dobrog upravljanja kao svojevrsna garancija kvalitete<sup>11</sup>. Ono što predstavlja fundament za provedbu integriranog upravljanja jest neselektivna i sveobuhvatna primjena standarda dobrog upravljanja.

Važna je Jacquierova opservacija (2005, str. 367) koja naglašava kako se integrirani pristup ne može samo uklopiti u postojeći formalni okvir već je potrebna vrlo dobra pripremljenost te promjena odnosa između formalnih i neformalnih aktera, kao i promjena u dosadašnjim profesionalnim obrascima ponašanja. Iako integrirano upravljanje pretpostavlja visoku razinu su-

<sup>11</sup> Iako izostaje sustavna primjena integriranog pristupa, svakako je nužno napomenuti kako brojni hrvatski gradovi provode pojedina njegova načela, primjerice Šibenik (ulaganja u jačanje specifičnih znanja i vještina zaposlenika javne uprave što doprinosi osnaživanju horizontalne suradnje); Križevci (održiva transformacija – transparentno i participativno usmjerenje na implementiranje 100 % obnovljive energije iz sunca i geotermalnih izvora); Krk (ostvarivanje samoodrživosti primjenom pristupa odozdo); Rijeka (male komunalne akcije kojima se jača načelo supsidijarnosti); Sisak (primjena različitih aplikacija u svrhu podizanja informiranosti građana, transparentnosti i otvorenosti) i dr.

radnje, konsenzusa, partnerstva i procese kolektivnog djelovanja, ipak nailazi na problem nedovoljno razjašnjene podjele odgovornosti među akterima. Naime, kako je ranije navedeno, građani se primjenom integriranog urbanog upravljanja osnažuju participirati i time preuzimati odgovornost, no to pretpostavlja kako gradska vlast ima odgovornost balansiranja između mogućih suprotstavljenih interesa uključenih neformalnih aktera, ali isto tako i osiguranja jednake uloge svih aktera. Međutim, nejasno je kojim se instrumentima takav međuodnos potvrđuje i kako se sprječava da dominantne elite potencijalno preuzmu participativni proces.<sup>12</sup> Među dodatne manjkavosti integriranog upravljanja su dugotrajnost, složenost i visoki organizacijski troškovi procesa s obzirom na to da pristup podrazumijeva usuglašavanje brojnih i različitih promišljanja i prijedloga.

Navedeni izazovi ukazuju na kompleksnost integriranog upravljanja koji zahtijeva jasnu opredijeljenost upravljačke strukture k provedbi integriranog pristupa koji svoju podršku ima u normativnom okviru, postojanju kapaciteta vodstva, posjedovanju znanja i organizacijskih i upravljačkih vještina te visokoj razini prilagodljivosti, predanosti i ustrajnosti usprkos preprekama i mogućim otporima.

## 5. Zaključna razmatranja

Brojni europski primjeri dobre prakse upućuju na zaključak kako primjena integriranog pristupa razvoju i provedba integriranog upravljanja pridonose djelotvornijem i svrhovitijem razvoju područja u kojem se primjenjuju, čime se potiču ključne i održive razvojne promjene u korist lokalnih zajednica.

Pristupom integriranog urbanog upravljanja nastoji se potaknuti različite interesne skupine 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 usmjerenih rješavanju uočenih problema te osigurati podršku uprave i političkog vodstva koje je odgovorno za učinkovitu i djelotvornu provedbu odabranih mjera i snositi posljedice ako one izostanu.

<sup>12</sup> Tzv. *elite capture*, 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 što direktno narušava progresivnost participativnog procesa (Silver, Scott & Kazepov, 2010; Hordijk et al., 2015).

Mnogi europski, pa tako i hrvatski gradovi suočeni su s izazovom odabira pristupa rješavanja svojih problema. Dodatno, aspiracija postizanja integriranog urbanog razvoja zahtijeva uvođenje značajnih promjena u upravljačkim procedurama i formama, nadilaženje same koordinacije pojedinih razvojnih politika te usuglašenost ključnih, međusobno povezanih sektora u cilju postizanja komplementarnosti mjera, realiziranih projekata i drugih razvojnih inicijativa. Istovremeno, pristup se nikako ne smije sagledavati u smislu panaceje koja pruža rješenja za sve postojeće probleme, već je potrebno razmotriti kada je primjerenije koristiti tradicionalne instrumente prilikom pružanja djelotvornijih rješenja, a kada bolja rješenja može omogućiti integrirani pristup. Pri tome je nužno prepoznati i prednosti i ograničenja svakog pojedinog pristupa. Primjera radi, u određenim okolnostima dostatan je sektorski pristup koji se oslanja na uski krug specijalističkih znanja bez potrebe za vanjskom intervencijom u smislu financijskih sredstava, dodatnih znanja ili proširenja broja i kategorija uključenih aktera.

Treba također istaknuti da integrirano upravljanje nije novonastali pristup/koncept. Njegovi ključni elementi poput međusektorske suradnje, participacije, partnerskog djelovanja, sveobuhvatnog pristupa rješavanju problema te visoke razine odgovornosti i transparentnosti u radu se primjenjuju već godinama na različitim upravljačkim razinama te u mnogobrojnim zemljama, uključujući nerazvijene zemlje (prvenstveno kod međunarodnih organizacija), no sam pristup nužno je dalje razvijati u svrhu poticanja njegove jednostavnije i djelotvornije primjene.

Primjerice, integrirani pristup zahtijeva 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 k ostvarivanju zajedničkih ciljeva i vođeni zajedničkim indikatorima uspješnosti. Nakon primjene pristupa, koja je zahtjevna, integrirano upravljanje značajno doprinosi smanjenju dupliciranja, neusklađenosti i nekomplementarnosti poslova i aktivnosti što posljedično pridonosi uštedi resursa uslijed, među ostalim, međusektorske razmjene znanja, iskustva te stalnog i učinkovitog protoka informacija.

Uz postojanje kapaciteta vodstva, potrebnih znanja i vještina daljnji je preduvjet također njihova predanost provođenju nužnih promjena, predviđena i dostupna financijska sredstva potrebna za ostvarivanje zadanih ciljeva te spremnost na suočavanje s nizom ranije spomenutih ograničenja. Primjeni integriranog pristupa mora prethoditi dubinska i kvalitetna analiza kako bi se sa sigurnošću selektirali oni projekti i/ili potrebe, čija realizacija/rješavanje zahtijeva zajednički, odnosno partnerski pristup ra-

zličitih aktera. Na temelju navedenog, važno je naglasiti kako bi gradovi trebali više pozornosti obratiti procesu identificiranja projektnih ideja, osigurati više vremena i uložiti više resursa u taj proces. Istovremeno bi trebali razraditi nove modele prikupljanja ideja i odabira projekata pri čemu posebnu pozornost treba posvetiti sinergiji privatnih inicijativa s ključnim ciljevima strategija urbanog razvoja. S obzirom na nedostatna empirijska istraživanja oblika/modela urbanog upravljanja u Hrvatskoj, uputno je proširiti i produbiti stručne i znanstvene analize zastupljenosti temeljnih načela integriranog urbanog upravljanja, primjerice: mjerenje ekonomskih i društvenih učinaka mehanizma ITU-a; dubinska analiza međusektorske/horizontalne suradnje složenih upravljačkih sustava velikih hrvatskih gradova, primjena kvantitativnih metoda za praćenje i ocjenu integriranog urbanog upravljanja i dr.

Unatoč nizu spomenutih ograničenja, europski, kao i prvi hrvatski uspješni primjeri s primjenom integriranog pristupa, neovisno je li riječ o sustavnoj primjeni ili o djelomičnom naslanjanju na jedan ili više osnovnih elemenata tog pristupa, potvrđuju da su iskustva u cjelini bila vrlo pozitivna, da je riječ o svojevrsnom alatu za pokretanje nužnih promjena u pristupu upravljanju te da su rezultati za razvoj gradova/dijela grada bili značajni u smislu prvih iskustvenih učenja koja je tek potrebno raspravljati u akademskim i *policy* krugovima čime će se poticati proces daljnjeg razvoja pristupa. Time će se ujedno poticati otklanjanje nekih od spomenutih ograničenja koja su još uvijek prisutna. Uostalom, kao što je to slučaj sa svakim pristupom i konceptom, bitno ga je kontinuirano kritički razmatrati i raspravljati, proučavati vanjska i vlastita iskustva kako bi se on kontinuirano unaprjeđivao i prilagođavao vlastitim potrebama. Ovakva praksa postepeno će se pokazati kao mjerodavna i argumentirana osnova za uvođenje poželjnih promjena kako bi se unaprijedio ne samo urbani već lokalni i regionalni razvoj u cjelini. Ujedno, poslužila bi i kao osnova za uvođenje kontinuiranih promjena prilikom formuliranja i provedbe javnih politika na nacionalnoj razini što je od prioritetne važnosti za one razvojne javne politike koje su izuzetno povezane, kao što je to primjerice politika zaštite okoliša sa svim drugim politikama, politika razvoja turizma s kulturnom, gospodarskom, poljoprivrednom, regionalnom i socijalnom politikom, kao i politikom zaštite okoliša i sl. U tom je smislu moguće gledati na integriran pristup razvojnom upravljanju kao na jedan od faktora za iniciranje ključnih *policy* promjena te faktora za kontinuirano unaprjeđenje svih razvojnih politika na svim razinama.

## Literatura

- 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, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2009.00574.x>
- 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, [https://doi.org/10.1016/S0264-2751\(02\)00116-6](https://doi.org/10.1016/S0264-2751(02)00116-6)
- Bassoli, M. (2012). Participatory budgeting in Italy: An analysis of (almost democratic) participatory governance arrangements. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(6), 1183–1203, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01023.x>
- Brenner, L. (1988). Participatory planning: Models of urban governance. Porto Alegre and Greater Johannesburg. *Urban Forum*, 9(1), 111–119, <https://doi.org/10.1007/BF03033132>
- Brenner, N. (2004). *New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford, UK: Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199270057.001.0001>
- Bryson, J. M., Quick, K. S., Schively Slotterback, C., & Crosby, B. C. (2012). Designing public participation processes. *Public Administration Review*, 73(1), 23–34, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02678.x>
- Campbell, T., & Fuhr, H. (2004). *Ledearship and innovation in subnational government: Case studies from Latin America*. Washington, SAD: WBI Development Studies / The World Bank.
- DiGaetano, A., & Strom, E. (2003). Comparative urban governance – An integrated approach. *Urban Affairs Review*, 38(3), 356–395, <https://doi.org/10.1177/1078087402238806>
- Džinić, J. (2021) Participativno budžetiranje u službi razvoja dobrog lokalnog upravljanja. U: I. Koprić & F. Staničić (Ur.), *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj* (str. 215–245). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Europska komisija (1997). *Towards an urban agenda in the European Union*. Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51997DC0197&from=it>
- Europska komisija (1998). *Sustainable urban development in the European Union: A framework for action*. Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:1998:0605:FIN>
- Europska komisija (2001). *A sustainable Europe for a better world: A European Union strategy for sustainable development*. Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0264>
- Europska komisija (2011). *Cities of tomorrow – Challenges, visions, ways forward*. Brussels, Belgija: Europska komisija, Directorate General for Regional Policy.
- Europska komisija (2014). *Integrirano teritorijalno ulaganje*. Dostupno na [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/iti\\_hr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_hr.pdf)

- Ferry, M., Kah, S., & Bachtler, J. (2018). Integrated territorial development: New instruments – new results? *IQ-Net Thematic Paper*, 42(2). European Policies Research Centre Delft.
- Giersig, N. (2008). *Multilevel urban governance and the „European City“: Discussing metropolitan reforms in Stockholm and Helsinki*. Wiesbaden, Njemačka: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gupta, J., Pfeffer, K., Ros-Tonen, M., & Verrest, H. (2015). Setting the scene: The geographies of urban governance. U: J. Gupta, K. Pfeffer, H. Verrest & M. Ros-Tonen (Eds.), *Geographies of urban governance – Advanced theories, methods and practices* (pp. 3–25). Cham, Švicarska: Springer, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-21272-2>
- Habitat III (2015). *Urban governance*. Issue Papers 6. Dostupno na [http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-6\\_Urban-Governance-2.0.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-6_Urban-Governance-2.0.pdf)
- Heinelt, H., & Kübler, D. (2005). *Metropolitan governance in the 21 st century: Capacity, democracy and the dynamics of place*. London, UK: Routledge.
- Hendriks, F. (2014). Understanding good urban governance: Essentials, shifts, and values. *Urban Affairs Review*, 50(4), 553–576, <https://doi.org/10.1177/1078087413511782>
- Hordijk, M., Sara. L. M., Sutherland, C., & Scott, D. (2015). Participatory instruments and practice in urban governance. U: J. Gupta, K. Pfeffer, H. Verrest & M. Ros-Tonen (Eds.), *Geographies of urban governance – Advanced theories, methods and practices* (pp. 127–146). Cham, Švicarska: Springer, [https://doi.org/10.1007/978-3-319-21272-2\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-319-21272-2_7)
- 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, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2005.00469.x>
- Jurlina Alibegović, D., & Kordej-De Villa, Ž. (2009). Lokalna dimenzija održivog razvoja. U Ž. Kordej-De Villa, P. Stubbs & M. Sumpor (Ur.), *Participativno upravljanje za održivi razvoj* (str. 47–62). Zagreb, Hrvatska: Ekonomski institut.
- Keser, I. (2017). Modeli urbanog upravljanja. Zagreb: Institut za razvoj i međunarodne odnose. Dostupno na <https://polocro28.irmo.hr/wp-content/uploads/2015/10/POLO-Osvrt-Modeli-urbanog-upravljanja.pdf>
- Keser, I. (2020). Urbani razvoj u doba pandemije. Zagreb: Institut za razvoj i međunarodne odnose. Dostupno na <https://irmo.hr/publications/irmo-aktualno-urbani-razvoj-u-doba-pandemije/>
- Keser, I. (20.12. 2020). *Upravljanje urbanim područjima: potencijal integriranog pristupa u Gradu Zagrebu* [doktorska disertacija]. Zadar, Hrvatska: Sveučilište u Zadru.
- 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, <https://doi.org/10.1068/c0932>

- The Leipzig Charter on Sustainable European Cities (Leipzig Charter) (2007). 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)
- Maleković, S. (10.4.2013). EU fondovi: nove mogućnosti za razvoj gradova. Zagreb, Hrvatska: *Informator*. Broj: 6166. Dostupno na <https://informator.hr/strucni-clanci/eu-fondovi-nove-mogucnosti-za-razvoj-gradova>
- Maleković, S., Puljiz, J. & Keser, I. (2015). *New challenges for urban governance – can we learn from each other?* Rad predstavljen na znanstvenom skupu 11th International Conference „Challenges of Europe“. Split, Hrvatska.
- May, T., Perry, B., Le Galès, P., Sassen, S., & Savage, M. (2005). The future of urban sociology. *Sociology*, 39(2), 343–370, <https://doi.org/10.1177/0038038505050544>
- McCann, E. (2017). Governing urbanism: Urban governance studies 1.0, 2.0 and beyond. *Urban Studies*, 54(2), 312–326, <https://doi.org/10.1177/0042098016670046>
- Musa, A., & Petak, Z. (2015). Coordination for policy in transition countries: Case of Croatia. *International Public Administration Review*, 13(3–4), 117–159.
- Musa, A. (2017). Informacije za građane: transparentnom i otvorenom javnom upravom prema boljem upravljanju i povjerenju građana. U: I. Koprić, A. Musa & T. Giljević (Ur.), *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora* (str. 29–72). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu, <https://doi.org/10.17573/ipar.2015.3-4.06>
- 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: I. Koprić (Ur.), *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: Dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi* (str. 273–342). Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Petak, Z. (2008). Dimenzije javnih politika i javno upravljanje. *Politička misao*, 45(2), 9–26.
- Petak, Z., & Petek, A. (2014). Dionici javnih politika. U: A. Kekez Koštro, Z. Petak, A. Petek, K. Petković & T. Žiljak (Ur.), *Pojmovnik javnih politika* (str. 47). Zagreb, Hrvatska: Fakultet političkih znanosti.
- Peters, G. B. (1996). *The future of governing: Four emerging models*. Lawrence, SAD: Univeristy Press of Kansas.
- Pierre, J. (1999). Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics. *Urban Affairs Review*, 34(3), 372–396, <https://doi.org/10.1177/10780879922183988>
- Pierre, J., & Peters, G. B. (2000). *Governance, politics and the state*. New York, SAD: St. Martin's Press.
- Puljiz, J. (2020). Regionalna politika i fondovi EU. U: M. Primorac (Ur.), *Financije županija, gradova i općina* (str. 404–427). Zagreb, Hrvatska: Ekonomski fakultet, Sveučilište u Zagrebu.
- Puljiz, J. (2022). Integrirani pristup urbanom razvoju – hrvatska iskustva. U: D. Jurlina-Alibegović, A. Markić Boban & K. Fiesinger (Ur.), *Prilika ili prijetnja? Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj* (str. 157–180). Zagreb, Hrvatska: Ekonomski institut, Zagreb.

- Schwedler, H. W. (2011). *Integrated urban governance, The way forward*. Dostupno na [https://www.metropolis.org/sites/default/files/c3-metropolis-urban-governance-eng\\_0.pdf](https://www.metropolis.org/sites/default/files/c3-metropolis-urban-governance-eng_0.pdf)
- Silver, H., Scott, A., & Kazepov, Y. (2010). Participation in urban contention and deliberation. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(3), 453–477, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00963.x>
- 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, Nizozemska: Delft University Press.
- Sumpor, M. (2009). Uvodno o razvojnom upravljanju, održivom razvoju i koordinaciji. U: Ž. Kordej-De Villa, P. Stubbs & M. Sumpor (Ur.), *Participativno upravljanje za održivi razvoj* (str. 83–106). Zagreb, Hrvatska: Ekonomski institut.
- Šarinić, J., & Čaldarović, O. (2015). *Suvremena sociologija grada: Od „nove urbane sociologije“ prema „sociologiji urbanog“*. Zagreb, Hrvatska: Naklada Jesenski i Turk / Hrvatsko sociološko društvo.
- Tosics I. (2011). Governance challenges and models for the cities of tomorrow. Dostupno na <https://op.europa.eu/mt/publication-detail/-/publication/e7a42d1b-ddca-4fde-bcfe-278f3b6b4bc2>
- United Nations Development Programme (UNDP) (1997). *Governance for sustainable human development*. Dostupno na <https://digitallibrary.un.org/record/492551?ln=en>
- Van Marissing, E., Bolt, G., & van Kempen, R. (2005). Urban governance and social cohesion: Effects of urban restructuring policies in two Dutch cities. *Cities*, 23(4), 279–290, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2005.11.001>
- Vijeće Europe (2007). Good local and regional governance – the European challenge (the Valencia Declaration). Dostupno na [https://www.ftr-bg.org/wp-content/uploads/2019/10/Valencia\\_Declaration\\_MCL-1520075final\\_EN.pdf](https://www.ftr-bg.org/wp-content/uploads/2019/10/Valencia_Declaration_MCL-1520075final_EN.pdf)



## THE POTENTIAL AND CHALLENGES OF INTEGRATED URBAN GOVERNANCE

### Summary

*A specific focus of this paper is the integrated urban governance approach that seeks to provide cities with an opportunity to retain their role as drivers of simultaneous social and sustainable economic development, allowing their development as centres of connectivity, creativity, and innovation through applying sustainable and innovative solutions. The implementation of the integrated approach to urban governance is one of the essential factors relevant to the “advanced development” of cities in numerous segments necessary for improving the quality of life for all citizens. The two critical short-term outcomes that create more favourable circumstances for government decision-making are improved coordination of urban development actors and strengthened involvement of broader social groups in urban environment design. Such access to the authorities enables greater legitimacy in action and creates enhanced possibilities for recognising improved solutions for numerous challenges faced by cities, as opposed to the classic rigid, unrelated system marked by numerous “silos”, poor communication with citizens, and various non-governmental actors. By applying the integrated urban governance approach, an effort is made to encourage different interest groups to identify problems and define goals, as well as to organise participatory governance through frequent consultations with all relevant actors. Furthermore, this approach encourages the academic community and experts to propose adequate measures aimed at solving the perceived problems, as well as to ensure the support of the administration and political leadership that is responsible for the efficient and effective implementation of the selected measures, and responsible for consequences should such measures fail to be implemented. By utilising a desk analysis of integrated urban governance and its implementation in Croatian cities, the paper aims to single out the obstacles to the noted implementation and encourage changes conducive to an optimal approach to urban development and urban governance.*

*Keywords: urban development, urban governance, integrated approach to development, integrated urban governance*