

# Urbani razvoj i dobro upravljenje - grad Varaždin

---

Friščić, Patricia

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:205556>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-20**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Studijski centar za javnu pravu i javne financije  
Specijalistički diplomski stručni studij javne uprave

PATRICIA FRIŠČIĆ

**URBANI RAZVOJ I DOBRO UPRAVLJANJE  
GRAD VARAŽDIN**

Završni rad

Mentor: izv. prof. dr. sc. Teo Giljević

Zagreb, 2022.

## **Izjava o izvornosti**

Ja, Patricia Frišćić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima od onih navedenih u radu.

Patricia Frišćić

# SADRŽAJ

1. UVOD .....	1
2. GRAD I URBANIZACIJA .....	2
3. DOBRO UPRAVLJANJE U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ.....	5
3.1. Dobro upravljanje kao upravna doktrina.....	8
3.2. Razvojne strategije .....	10
3.3. Urbani razvoj.....	12
4. DOBRO UPRAVLJANJE U GRADU VARAŽDINU.....	19
5. ZAKLJUČAK .....	29

## 1. UVOD

U Republici Hrvatskoj razlikujemo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave-županije. Budući da jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz svog lokalnog djelokruga njima se neposredno žele ostvariti potrebe građana. U te poslove ubrajaju se uređenje naselja, komunalne djelatnosti, briga o djeci, socijalna skrb, zdravstvena zaštita, odgoj, tjelesna kultura i sport, zaštita okoliša te protupožarna i civilna zaštita. Tema ovog završnog rada je dobro upravljanje te ćemo na početku ovog rada vidjeti ćemo kako su se razvijali gradovi i urbanizacija u Hrvatskoj te koje razvojne strategije postoje na razini države, županije i grada. U dosadašnji razvoj Hrvatske kroz strategije uloženi su znatni naporu kako bi svi razvojni potencijali mogli biti iskorišteni za dobrobit svih građana u Republici Hrvatskoj. Utvrđeni su različiti razvojni smjerovi te ciljevi kako bi se potakao što brži oporavak Hrvatske. Razvojna strategija do 2030. glasi: Hrvatska je u 2030. konkurentna, inovativna i sigurna zemlja prepoznatljivog identiteta i kulture, zemlja očuvanih resursa, kvalitetnih životnih uvjeta i jednakih prilika za sve. Nove promjene u sustavu državne i lokalne samouprave su u Hrvatskoj započete kada su 2001. doneseni novi propisi kojima se željela provesti decentralizacija pojedinih poslova državne uprave. Može se reći kako je to proces vertikalne diobe vlasti i ograničenje političke moći dok je najveći razlog tehnički ustroj države. U Europi u velikim gradovima decentralizacija je započela negdje u drugoj polovici 20. stoljeća a cilj joj je bio da se poveća participacija građana u upravljanju javnim poslovima. Doktrina dobrog upravljanja je novija doktrina koja je nastala na početku devedesetih godina dvadesetog stoljeća te predstavlja svojevrsnu reakciju na doktrinu Novog javnog menadžmenta. U Europskoj uniji pojam "dobre uprave" je posebno promoviran kroz Bijelu knjigu Europske unije, iz 2001. godine u kojoj se navodi koja su važna načela na kojima bi trebalo temeljiti dobru upravnu praksu. To su načelo otvorenosti, participacije, odgovornosti, efektivnosti i povezanosti. Unija kombinira i načelo supsidijarnosti, kao jedno od temeljnih načela na kojima bi trebalo počivati funkcioniranje institucija Unije, i njihov međudnos s institucijama država članica, kao i s institucijama na lokalnoj i regionalnoj razini u državama članicama. Na kraju ovog radu na primjeru grada Varaždina bit će prikazano što se sve poduzelo kako bi se dobro upravljalo gradom i to kroz transparentnost, participativni proračun, savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, predstavkama i pritužbama građana te ostalim načina ostvarivanja kontakta sa građanima i sudjelovanja građana u donošenju odluka, davanju mišljenja te prijedloga.

## 2. GRAD I URBANIZACIJA

Prema Kopriću lokalna je razina temeljna razina samouprave, ona na kojoj se ostvaruju glavne svrhe radi kojih teritorijalna samouprava postoji. Organizacija lokalne samouprave u Hrvatskoj je zamišljena kao poli tipska, a to je ona u kojoj se tipovi lokalnih jedinica razlikuju po stupnju urbanizacije, a eventualno i po drugim kriterijima-broj stanovnika (Pavić, 1998: 131). Na razini lokalne samouprave od 1993. funkcioniraju općine i gradovi. Zakonskom su definicijom općine predviđene kao jedinice pretežno ruralnog karaktera. Osnivaju se u pravilu za više naseljenih mjesta prema načelu interesne homogenosti – zajednički interesi stanovnika apostrofirani su kao integrativni faktor tih jedinica. Gradovi su zamišljeni kao pretežno urbane jedinice koje imaju preko 10.000 stanovnika (populacijski kriterij). Ipak, dodatnim je kriterijima ta kategorija znatno proširena. Dodatni su kriteriji: administrativni, koji status grada osigurava svakoj jedinici koja je proglašena sjedištem županije, i gravitacijski, koji omogućuje da se stanovništvu jednog većeg centralnog naselja pribroji stanovništvo prigradskih naselja koja su s njim povezana svakodnevnim migracijama i drugim gravitacijskim procesima čime ono stječe mogućnost prijeći granicu od 10.000 stanovnika. No, zakonodavac je omogućio da se i bez toga neko naselje utemelji kao grad zbog posebnih razloga i posebnog značenja koje može biti povijesno, gospodarsko, geoprometno i drugo (kriterij iznimke). (Lozina i Jagnjić: Razvoj lokalne samouprave u Republici, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu: 2021:569) Postoje mnogi teoretičari koji su definirali gradove na različiti način po različitim kriterijima: formalnopravni kriterij(administrativni), kvantitativni (populacijski kriterij), ekonomski (udio nepoljoprivrednog stanovništva a drugi dio u sekundarnim i tercijarnim djelatnostima), zemljopisni (kompaktnost izgrađenog prostora u naselju, gustoća zgrada i sl.), političko-upravni elementi (sjedište političkih i upravnih institucija), sociološki elementi (društvena gustoća, gradski način života i sl.), komunalni elementi (specifične javne službe u komunalnom sektoru), funkcionalni (trgovina, promet, kultura, industrija, obrt, rekreacija i sl.) i elementi okoline (centralitet naselja, gravitacijski procesi, konurbacija, metropolitizacija, rurbanizacija, i sl.).

Prema Zakonu o područnoj i regionalnoj samoupravi grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije i svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja. Iznimno gradom se može utvrditi

i mjesto, gdje za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni). Gradovi se osnivaju posebnim zakonom Hrvatskog Sabora (Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj). Prema Državnom zavodu za statistiku grad je kompaktno sagrađeno veće naselje u čijim tercijarnim i sekundarnim djelatnostima radi veći dio stanovništva. Grad osigurava zadovoljavanje vlastitih potreba (obrazovanje, opskrba, promet, zdravstvena zaštita). Državni zavod za statistiku smatra urbanim (gradskim) naseljima „sva naselja sjedišta upravnih gradova (bez obzira na broj stanovnika), sva naselja s više od 10 000 stanovnika, naselja od 5 000 do 9 999 stanovnika, s 25% i više zaposlenih u naselju stanovanja, i to u sekundarnim i tercijarnim djelatnostima (u odnosu na ukupan broj zaposlenih stanovnika naselja) te naselja od 2 000 do 4 999 stanovnika, s 25% i više zaposlenih u naselju stanovanja, i to u sekundarnim i tercijarnim djelatnostima (u odnosu na ukupan broj zaposlenih mještana) te s udjelom nepoljoprivrednih kućanstava od 50% i više. Prema Mitroviću (2013.) urbanizacija dolazi od latinske riječi *urbs*, što znači grad, što bi značilo da urbanizacija znači razvoj gradova. Danas uz samu pojavu i razvoj gradova obuhvaća i kompleksne promjene u ruralnim sredinama s kojima se u raznim oblicima smanjuju razlike između grada i sela. S obzirom na to kako se očituje u prostoru urbanizaciju možemo podijeliti na primarnu i sekundarnu. Vidljivo je da primarnom urbanizacijom nastaju kompaktno sagrađena urbana područja s velikom koncentracijom stanovništva i gradskih aktivnosti, dok sekundarnom urbanizacijom nastaju urbanizirana područja. (Mitrović, 2013:11) Prema Vresku (1989.) postoje tri stadija urbanizacije koji se prostorno i vremenski mijenjaju, a to su predindustrijski ili primarni, industrijski ili sekundarni i postindustrijski ili tercijarni stadij. Svaki od ovih stadija urbanizacije karakterizira određeni stupanj urbanizacije, način na koji se ona provodi, specifična prostorna struktura gradova, vodeća djelatnost i tipovi i smjerovi prostorne pokretljivosti stanovništva. U predindustrijskom stadiju stupanj urbanizacije je vrlo nizak, udio gradskog stanovništva je malen, gradovi su mali i većina stanovništva radi u poljoprivredi. U industrijskom ili sekundarnom stadiju urbanizacije većina stanovništva je zaposlena u industriji, u brzom porastu su i socijalna i prostorna mobilnost. Stanovništvo se seli iz sela u gradove. Postindustrijski stadij urbanizacije karakterizira zapošljavanje u tercijarnim djelatnostima. Prestaje preseljavanje selo- grad, već se događaju preseljenja grad-okolica ili grad-grad, zbog čega su sve češće dnevne migracije. Treći stadij karakterističan je za današnje najrazvijenije zemlje. U Republici Hrvatskoj stupanj urbanizacije je 54,3%, po čemu bi Hrvatska pripadala grupi srednje urbaniziranih zemalja (40–60%). (Pavić, 2001: 140)

Odmah nakon nastanka države govorilo se o potrebi za decentralizacijom u javnoj upravi i lokalnoj samoupravi dok su se prvi koraci počeli poduzimati već krajem 1999. Krajem 1999.

izmijenjen je Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi a novim Zakonom o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (NN 128/99) određena je obveza jedinica lokalne samouprave da ustroje upravna tijela nadležna za geodetske poslove da te da se osiguraju sredstva za njihov rad, ta sredstva nisu odmah prenesena nego su se ozbiljniji koraci počeli odvijati tek 2000. i 2001. godine. Općenito decentralizacija je proces kojim se javne ovlasti prenose sa širih teritorijalnih jedinica, najčešće središnje države, u samoupravni djelokrug užih jedinica teritorijalne samouprave, u pravilu na jedinice lokalne i regionalne samouprave. Pri tome, teritorijalna samouprava preuzima financiranje tih ovlasti, pravo njihove samostalne regulacije i prilagodbe lokalnim potrebama i interesima, demokratsko-političku odgovornost prema lokalnoj zajednici za preuzete poslove, a nadzor je ograničen na nadzor zakonitosti i ustavnosti. Upravna doktrina poznaje različite klasifikacije decentralizacije. Iako se o decentralizaciji najčešće govori u kontekstu teritorijalne samouprave i odnosa lokalnih i regionalnih jedinica prema središnjoj državi, valja naglasiti da je decentralizacija obilježje svih organiziranih sustava ljudske suradnje. Nalazi se u svim segmentima javne uprave, kako na razini pojedine organizacije tako i na razini pojedinog upravnog funkcionalnog upravnog sustava, te u odnosima između državne uprave i lokalne odnosno regionalne samouprave. Osim relativno uobičajene podjele na političku i upravnu decentralizaciju, moguće je razlikovati još i funkcionalnu (stvarnu) i fiskalnu decentralizaciju, ravnomjernu i asimetričnu, teritorijalnu (vertikalnu) i funkcionalnu (horizontalnu), vanjsku i unutarnju, kompetitivnu i ne-kompetitivnu decentralizaciju, a govori se i o ekonomskoj ili tržišnoj decentralizaciji. (Đulabić Vedran, 2018:2-4). Posebnom vrstom teritorijalne decentralizacije smatra se urbana decentralizacija koja postaje sve značajnija u drugoj polovini 20. stoljeća, čemu posebno pogoduje intenzivna urbanizacija i sve veći udio urbanoga stanovništva u ukupnom broju stanovništva. Ciljevi urbane decentralizacije su „priznavanje razlika interesa građana u različitim dijelovima grada, povećanje participacije građana u upravljanju lokalnim poslovima te sprječavanje birokratskog ponašanja gradske uprave.“ (Ivanišević, 2008: 407). Prava decentralizacija je politička decentralizacija jer se njome užim teritorijalnim jedinicama povjeravaju ovlasti samostalnog odlučivanja i donošenja propisa te prepuštaju dovoljno izdašni izvori javnih financijskih sredstava. Hrvatskim Ustavom čl. 134/3 zajamčeno je načelo supsidijarnosti a što znači da uže jedinice, koje su ujedno najbliže građanima, trebaju obavljati pretežni dio javnih poslova, sukladno svojem financijskom i stručnom kapacitetu. Decentralizacija ne poprima jednake oblike na svim dijelovima državnog teritorija, ovisna je o tipu, strukturi i karakteristikama naselja i drugim okolnostima. Naravno da ne može biti jednaka u velikim gradovima i malim općinama. U strukturi naselja i oblicima decentralizacije posebno se izdvajaju glavni gradovi, vrlo veliki gradovi, metropolitanska



područja. Nakon promjene Ustava iz 2000. počela je decentralizacija u nekoliko upravnih resora, iako bi se moglo dovesti u pitanje o kojoj se zapravo vrsti decentralizacije radilo. U većini tada decentraliziranih resora došlo je do podjele ovlasti između središnje države, te županija i općina i gradova. Decentralizacija je pokrenuta u četiri upravna područja i to u obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj skrbi i vatrogastvu. Utvrđeno je da se u slučaju Hrvatske radi o tzv. zbunjujućoj decentralizaciji s obzirom da ciljevi, odgovornosti, resursi, lokalni kapaciteti te praćenje i vrednovanje procesa nije koherentno dizajnirano niti dobro međusobno povezano. (Koprić i Đulabić, 2018, str. 253). Hrvatske vlade su sukcesivno osnivale povjerenstva za decentralizaciju i teritorijalni preustroj, ali ta tijela redovito nisu ništa značajnije načinila u pogledu decentralizacije. Cijeli sustav se kreće manje-više po inerciji u smjeru koji nije poznat ni jasan većini aktera. Od osamostaljenja Hrvatska nije iznjedrila nijedan dokument koji bi zacrtao smjer razvoja lokalne samouprave niti strateški pristup decentralizaciji. Jedini pokušaj sustavnoga pristupa reformi lokalne samouprave i decentralizacije bio je nakon ustavnih promjena iz 2000. i promjene zakonodavstva iz 2001. godine. Stoga se nije ništa značajnije promijenilo zbog odsutnosti političke volje za značajnijom promjenom postojećih odnosa između središnje države te jedinica lokalne i regionalne samouprave. Prikupljeni podaci o provedenoj decentralizaciji u Hrvatskoj u pokazuju da većina lokalnih jedinica nije preuzela tzv. decentralizirane funkcije. Više od pola jedinica koje su odgovorile na upitnik (njih 58%) do danas nije uopće preuzelo decentralizirane funkcije niti u jednom upravnom području u kojem je taj proces pokrenut 2001. Samo 1% ispitanih jedinica preuzelo je decentralizirane funkcije u zdravstvu, 5% u socijalnoj skrbi, 8% u obrazovanju, dok ih je gotovo trećina (28%) preuzela decentralizirane funkcije u upravnome području vatrogastva. Na razini ukupnoga broja svih općina, gradova i županija u Hrvatskoj (dakle svih 576 jedinica lokalne i područne /regionalne/ samouprave) decentralizirane funkcije preuzelo je samo 6% jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Riječ je uglavnom o županijama i velikim gradovima te gradovima sjedištima županija.

### **3. DOBRO UPRAVLJANJE U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ**

Hrvatska je pred izazovom ostvarenja načela i opredjeljenja dobrog upravljanja, i to na svim razinama, od središnje do lokalne. Posebnu ulogu u promociji tog novog pristupa javnom upravljanju imaju gradovi, naročito oni najveći u kojima živi i radi velik dio stanovništva, osobito onog razvojno najznačajnijeg i najproduktivnijeg, uključujući dobro obrazovane,

poduzetnike, samostalne radnike i mlađe slojeve. Osiguranjem njihove participacije u javnom upravljanju omogućuje se usredotočenje velikog dijela društvene energije na oblikovanje važnih javnih politika i rješavanje javnih problema. Tu leži značajna odgovornost gradskog upravljanja, kao i velika šansa da se pažljivim oblikovanjem institucija sudjelovanja građana postignu takvi, dobri ishodi. Nakon ukidanja mjesnih zajednica naslijeđenih iz socijalističkog perioda, prešlo se na mjesnu samoupravu. Mjesne su zajednice imale pravnu osobnost i vlastitu imovinu. Uvođenjem mjesne samouprave kao sastavnog dijela novog sustava lokalne samouprave oblicima mjesne samouprave oduzeta je pravna osobnost, zajedno s imovinom, koja je postala općinska odnosno gradska (tako je došlo do posebnog oblika »tihe« nacionalizacije imovine koju su godinama stvarali građani mjesnih zajednica). Eliminirana je i mogućnost samostalnog financiranja koja je prije većim dijelom bila oslonjena na samodoprinos građana. Novim je propisima kao temeljni oblik mjesne samouprave određen mjesni odbor, dok je za Grad Zagreb predviđena mogućnost osnivanja gradskih četvrti i mjesnih odbora. Oblici mjesne samouprave nisu imali pravnu osobnost sve do Promjena Ustava 2000. Grad Zagreb je funkcionirao kao jedinstvena, potpuno centralistički vođena jedinica sve do potkraj 1990-ih. Tek tada osnovano je sedamnaest gradskih četvrti (prosjeck kojih je nekih 10.000 stanovnika iznad granice koja se po Zakonu traži za tzv. velike gradove, a to je 35.000 stanovnika). Osnivanje mjesnih odbora ostala je neiskorištena mogućnost do 2009. kad se predviđa osnivanje preko dvjesto mjesnih odbora na području Grada Zagreba. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. uveo je tri elementa autonomije oblika mjesne samouprave: pravnu osobnost, posebne političke izbore za vijeća oblika mjesne samouprave, kao i mogućnost da im jedinica lokalne samouprave povjeri na obavljanje neke poslove iz svojeg samoupravnog djelokruga. Jedino što im i dalje nedostaje jest mogućnost nametanja poreza, koja je hrvatskim zakonodavstvom ipak potpuno eliminirana, kao i ostvarivanja drugih prihoda iz vlastitih izvora. Ta druga mogućnost ostala je odškrinuta: donacije, nasljedstva, prihodi od reklama, krediti, samodoprinosi i mnoge druge varijante stjecanja vlastite imovine i prihoda čekaju da budu otkrivene. Potencijalno se time stvara jedna nova, dodatna razina organiziranja teritorijalne samouprave. Postavlja se pitanje racionalnosti takvog rješenja, adekvatnosti s gledišta kompleksnih upravljačkih problema modernih gradova, stručnog kapaciteta oblika mjesne samouprave, potencijalno velikih, a neproduktivnih, dodatnih javnih troškova, itd. Ako bi postojala volja da se pristupi reformi teritorijalne organizacije lokalne samouprave u Hrvatskoj, valjalo bi mjesnu samoupravu iskoristiti tako da se jedan dio najmanjih općina transformira u mjesne odbore. Zadržavanje pravne osobnosti, mogućnost da se i dalje brinu o svojem području, kao i da obavljaju dio poslova iz samoupravnog djelokruga

jedinica lokalne samouprave, samo su neki od motivirajućih faktora. Suprotno tome, vrijedi upozoriti da osnivanje mjesnih odbora u gradovima, posebno u vrlo velikim gradovima kao što je Zagreb, logično vodi prema fragmentaciji i diobi grada, što je korak natrag u razvoju moderne upravljačke strukture koja na integralan način, profesionalno, aktivno i uz velike obzire prema ekonomičnosti rješava probleme grada kao jedinstvene cjeline. Suvremeni se gradski menadžment ne može zasnovati na političkoj i drugoj fragmentaciji. (Koprić, 2009: 74-75). Na probleme mjesne samouprave upozoravaju i dva izvještaja Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti. Tako Izvještaj o stanju lokalne i regionalne demokracije u Hrvatskoj ističe: »... preporučili bismo da se položaj Grada Zagreba posebno razmotri. To je grad stanovništvo kojeg se stalno povećava, a u sustavu lokalne samouprave podzastupljen je jer predstavlja samo jednu lokalnu jedinicu. Postoje jaki razlozi za uspostavu drugog (nižeg) sloja lokalne vlasti unutar glavnog grada. Dodatna prednost toga bila bi stvaranje jasno razdvojenih razina lokalne i regionalne samouprave u glavnom gradu.« (Hrvatska javna uprava br. 4/2007, str. 925.) S druge strane, Izvještaj o statusu glavnih gradova ističe da »nijedna odredba Povelje ne zahtijeva uspostavu posebnih jedinica mjesne samo uprave ili bilo kakvog drugog neovisnog entiteta unutar gradske vlasti. No načelo supsidijarnosti podržava prijenos javnih poslova i ovlasti na tijela koja su najbliže građanima«. Time se postiže jačanje demokratskog političkog legitimiteta. (Hrvatska javna uprava br. 3/2008, str. 625.)

Dobro upravljanje glavnim gradovima otvara mnogobrojna pitanja i traži mnoštvo promišljenih odabira mogućih rješenja: a) kakav je položaj tih gradova u upravno-političkom sustavu pojedine zemlje: – postoji li posebna pravna regulacija tog statusa, – kakav je krug poslova tih gradova, naročito kakav je njihov samoupravni djelokrug, – kakvi su odnosi grada s tijelima državne uprave, posebno s njihovim područnim jedinicama koje djeluju na području i za područje glavnoga grada; b) kakve su institucije i stvarni utjecaj građana putem oblika neposrednog odlučivanja (zborovi, referendum, inicijative), sudjelovanja i putem predstavničkih tijela; c) koliko je gradska upravljačka struktura kadra pratiti i prilagoditi grad socio-ekonomskim trendovima; d) koja su tijela upravljanja i kakvi su odnosi među njima, kakva je kvaliteta i koji je stupanj racionalnosti gradske administracije, kakav je stupanj i kakve su mogućnosti razvoja stručnosti i profesionalnosti gradskih službenika; e) kakve su i kako su organizirane gradske javne službe (npr. Holding, društvene djelatnosti i javne ustanove, etc.), kakva je gradska prometna, komunalna i druga infrastruktura i koje su potrebe i mogućnosti njezina razvoja; f) koja su obilježja sustava financiranja javnih potreba u glavnom gradu, koji su instrumenti financiranja (od klasičnog proračuna, preko obveznica, do javno-privatnog partnerstva, poduzetničkih i tržišnih načela te uvođenja modernih menadžerskih metoda

rukovođenja; g) kakvi su odnosi, formalnopravni i stvarni, glavnog grada s njegovom funkcionalnom okolinom, gradskim rubom odnosno širom metropolitanskom regijom, grade li se institucije metropolitanske uprave (metropolitanska federacija, npr.), kakve su razvojne šanse na metropolitanskom području; h) kakva je unutarnja organizacija grada – uključuje i pitanje o ulozi i načinu regulacije, načinu organizacije i financiranja i druga pitanja o mjesnoj samoupravi. Izbori se kreću između krajnjih polova jedinstvenog i podijeljenog grada: – jedinstveni sustav upravljanja glavnim gradom karakterizira Bern, Bruxelles, Dublin, Helsinki, Nikoziju, Lisabon, Ljubljano, Luxembourg, Reykjavik, Rigu, Vaduz i Valletu, – preostale dvije trećine glavnih gradova imaju različite oblike unutarnje decentralizacije; upravljanje se najčešće osigurava na dvije razine, razini glavnog grada kao cjeline te na razini određenih većih dijelova grada (distrikti, četvrti, i slično), – postoji i mogućnost daljnje decentralizacije, npr. u Budimpešti, ali najčešće ovisno o volji gradskih vlasti, što se posebno često prakticira u rubnim dijelovima administrativnog područja glavnog grada u kojima se pojavljuju mala samostalna prigradska naselja. Uloga takvih oblika decentralizacije unutar gradova obično je svedena na sudjelovanje u otkrivanju mjesnih problema, generiranje političkih ideja i prijedloga, davanje mišljenja. Dobre standarde upravljanja gradovima sadržava Europska povelja o gradovima (European Urban Charter) Vijeća Europe koju Hrvatska, nažalost, još nije ratificirala. (Koprić, 2009.:72-74)

### **3.1. Dobro upravljanje kao upravna doktrina**

Doktrina dobrog upravljanja nastala je na prijelazu u 2000-te, na temeljima kritike prethodne vrlo utjecajne doktrine novog javnog menadžmenta. Novi javni menadžment doveo je do zamučivanja linija političke odgovornosti, smanjene transparentnosti, veće korupcije, novih javnih troškova, zanemarivanja prava građana, ponovnog snaženja regulacijske aktivnosti države i drugih loših učinaka. Zato su Organizacija ujedinjenih naroda, Europska unija, Organizacija za europsku suradnju i razvoj (OECD) i druge utjecajne međunarodne počele zagovarati dobro upravljanje. Europska je unija utvrdila sljedeća načela dobrog upravljanja: otvorenost, sudjelovanje, odgovornost, djelotvornost i usklađenost (koherentnost). Otvorenost, sudjelovanje i odgovornost se odnose na demokratsku upravu i obnovu demokratskog političkog legitimiteta suvremenih država dok se djelotvornost i usklađenost odnose na efikasnu upravu i jačanje institucionalnih kapaciteta europskih zemalja (Koprić 2009:71). Važna europska asocijacija, Vijeće Europe, zastupa razvoj dobrog upravljanja, pri čemu se mogu istaknuti dokumenti „Dvanaest načela dobrog lokalnog upravljanja“ te „Europska strategija za inovaciju i dobro upravljanje na lokalnoj razini“. Dobro upravljanje nije vezano samo uz

europsku institucionalnu okolinu, nego se već nekoliko desetljeća zastupa u svim važnim međunarodnim organizacijama (OUN, Svjetska banka itd.). Lokalne vlasti pridonose razvoju i poticanju participacije građana, jačaju lokalnu demokraciju te time i ulaznu legitimnost demokratskog poretka. Kako bi to ostvarile, mnoge su europske zemlje uz tradicionalne oblike neposrednog sudjelovanja građana (referendumi, građanske inicijative, zborovi građana te teritorijalno decentralizirana tijela poput mjesnih ili susjedskih odbora) počele prihvaćati i niz novih instrumenata kao što su neposredni izbori opoziv izvršnih čelnika, nezavisni politički akteri, forumi mladih i drugi kanali sudjelovanja pojedinih kategorija građana, participativno budžetiranje, ad hoc savjetovanja građana, oblici elektronički poduprte lokalne demokracije, fokus-grupe. Jedan su od tradicionalnih oblika sudjelovanja građana i teritorijalno decentralizirana tijela, odnosno submunicipalne vlasti. Pod tim se misli na tijela koja ispunjavaju ove uvjete: formiraju se na dijelu teritorija temeljne lokalne samoupravne jedinice, riječ je o općim jedinicama, tj. onima koje imaju više vrsta ovlasti, nisu u cijelosti autonomna jer, iako mogu imati pravnu osobnost i vlastite ovlasti, ostaju sastavni dio temeljne lokalne samoupravne jedinice u kojoj se nalaze te se odluke koje donose tijela temeljne jedinice izravno odnose i na njih, imaju demokratsku legitimnost i odgovornost, što znači da su članovi upravljačkih tijela tih jedinica izabrani demokratski. Takva tijela dobivaju posebno mjesto i značenje ponajprije u kontekstu poticanja participacije građana i ostvarenja ulazne legitimnosti, no ona doprinose i jačanju izlazne legitimnosti. Postoje četiri temeljne koristi koje se ostvaruju formiranjem teritorijalno decentraliziranih tijela. Prvo, takva tijela mogu povećati participaciju građana i revitalizirati kulturu participacije jer je građanima lakše sudjelovati i doći do izražaja u manjim jedinicama i tijelima. Drugo, ona služe kao glas naroda prema lokalnoj zajednici kao cjelini jer prenose želje i potrebe njezina užeg dijela, a lokalni vijećnici ili izvršna vlast možda ne bi mogli sami doći do takvih informacija, posebno kad su u pitanju velike lokalne samoupravne jedinice (primjerice, irske i britanske jedinice prešle su granicu od 100.000 te se već približavaju prosječnoj veličini od 200.000 stanovnika). Treće, u tim tijelima olakšana je politička aktivnost građana koji se mogu lakše kandidirati i biti izabrani te im je olakšana kontrola izabranih predstavnika užih decentraliziranih tijela. Četvrto, ta tijela mogu biti puno fleksibilnija u javnom upravljanju, što može unaprijediti pružanje nekih lokalnih usluga čije se obavljanje prepušta tim tijelima, a time se jača i izlazna legitimnost. Argument fleksibilnosti kod odlučivanja i obavljanja javnih i poslova danas je posebno aktualan u velikim gradovima. Osim toga, submunicipalne jedinice služe i kao mehanizam nadzora nad devijantnim procesima ako do njih dođe u temeljnim lokalnim jedinicama. Unutarnja decentralizacija temeljnih jedinica koja se sastoji u formiranju mreža kanala i osiguranju široke participacije građana,

između ostalog i preko submunicipalnih jedinica, postaje zato jedna od neizostavnih komponenata dobrog lokalnog upravljanja. Iako se uloga submunicipalnih jedinica znatno razlikuje među zemljama, tako da u nekim zemljama imaju široke ovlasti i pružaju građanima niz javnih usluga, a u drugima čine „samo“ platformu okupljanja i rasprave, ipak submunicipalna samouprava u nizu europskih zemalja stječe sve važniju ulogu (Manojlović Toman, R., Vukojić Tomić, T. i Koprić, I. 2019:86-187).

### 3.2. Razvojne strategije

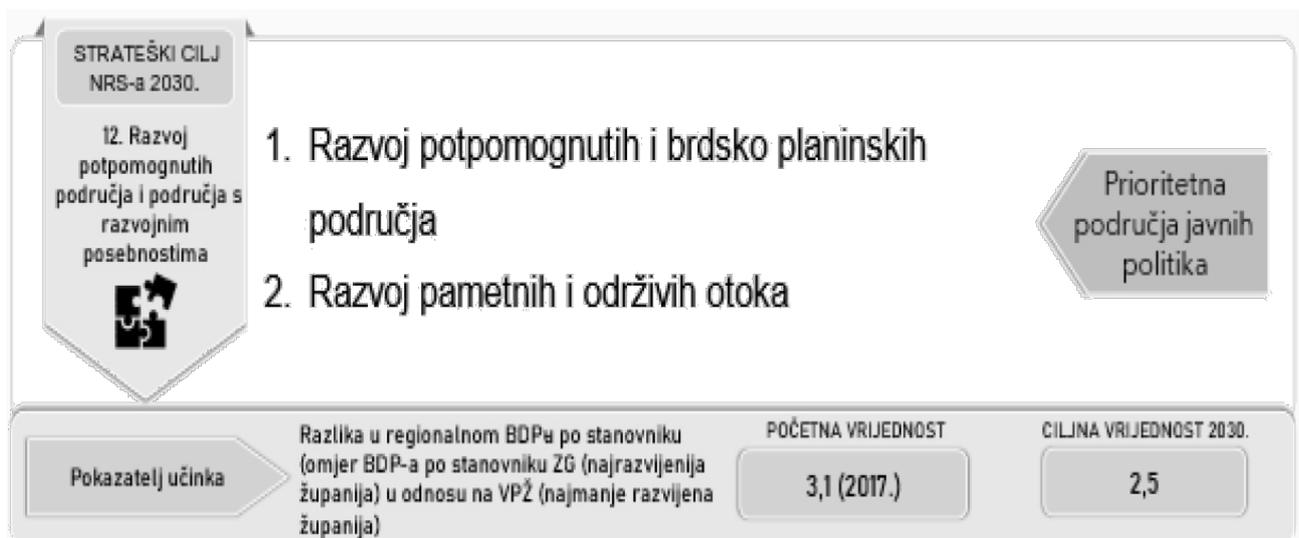
Razvojne strategije u Republici Hrvatskoj definirane su Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (Narodne novine broj 147/14). Dokumenti regionalnog razvoja su Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske, županijska razvojna strategija i strategija urbanog područja.

Strategijom regionalnog razvoja žele se smanjiti regionalne razlike te jačanje i izgradnja razvojnog kapaciteta svih hrvatskih regija.



Slika 1. Razvojni smjerovi Hrvatske do 2030.

Ulaganje u regionalni razvoj za državu kao što je Hrvatska je jedna od najbitnijih odrednica razvoja kako bi se svaki dio države učinio jednakim i boljim za život. U Hrvatskoj ima puno područja koja su slabije razvijena te takva područja obilježavaju slabija uloga privatnog sektora, nerazvijen ljudski kapital, iseljavanje mladog stanovništva te u tim područjima ostaju samo osobe starije životne dobi. Budući da Hrvatska nije velika zemlja neke značajnije unutarnje razlike u stupnju razvoja ograničavaju njezinu ukupnu nacionalnu produktivnost i učinkovitost. Razvojna pitanja se odnose na nepovoljnu gospodarsku strukturu obilježenu slabom ulogom privatnog sektora i velikom prisutnošću državnog sektora. Veliki problem predstavlja i nedovoljno razvijen ljudski kapital, depopulacija, iseljavanje i sve starije stanovništvo. Otoci i brdsko-planinska područja su nedovoljno prometno povezana dok se njihova infrastruktura održava samo sezonski. Najveći uzroci su povezani s ratom, gubitkom velikog broja stanovništva i štetom koja je u nekim područjima kao što je grad Vukovar ogromna. Hrvatskoj se pruža mogućnost da putem europskih fondova koji su izvor financiranja smanji unutarnje razlike u razvijenosti zemlje. Ti izvori financiranja u razdoblju do 2030. godine bit će velika podrška razvoju potpomognutih i područja s razvojnim posebnostima s ciljem demografske devitalizacije, ekonomske regeneracije turističkog sektora, sektora proizvodnje, prerade hrane i drva te kako bi se smanjile socijalne nejednakosti i siromaštvo i stvorili bolji, jednaki uvjeti za svo stanovništvo Republike Hrvatske bez obzira na područje njihovog stanovanja budući da postoje razvojna ograničenja te je o takvim područjima potrebno dodatno skrbiti.



Slika 2. Prikaz prioritetnih područja za strateški cilj 12. Razvoj potpomognutih područja i područja s razvojnim posebnostima

Sve više se govori i o pametnim gradovima. Pametni gradovi nisu samo globalni trend nego postaju potreba današnjice. Kako bi postali pametni, gradovi moraju imati najmanje 5 od 6 navedenih elemenata: pametno upravljanje, pametno društvo, pametna briga za ljude i okoliš, pametna infrastruktura i mobilnost, pametna tehnologija i energija te pametne građevine. (Ljubica Milanović Glavan, 2021:103). Škrlec (2017) navodi da je, prema nekim istraživanjima, Hrvatska relativno konzervativno društvo kada je riječ o usvajanju novih tehnoloških ideja. Između svih gradova u Hrvatskoj najviše se ističu sveučilišni gradovi i to Zagreb, Osijek, Split, Rijeka, Slavonski Brod, Pula, Varaždin, Zadar i Dubrovnik. Cilj je da se umanje razlike između urbanih i gradskih područja i da se poveća kvaliteta života u ruralnim dijelovima Hrvatske.

Prioriteti provedbe politike na području razvoja pametnih i održivih gradova:

1. ulaganja u ljude
2. pametno i održivo gospodarstvo
3. pametno upravljanje
4. održiv okoliš
5. pametna mobilnost
6. pametno življenje

### **3.3. Urbani razvoj**

Hrvatska sve do ulaska u Europsku uniju nije imala razvijen koncept poticanja urbanog razvoja koji bi uključivali jasan zakonodavni, strateški i financijski okvir djelovanja dionika s nacionalne i lokalne razine. Ulaskom u EU, izradom operativnih programa za potrebe korištenja fondova kohezijske politike u razdoblju 2014. – 2020. te donošenjem novog Zakona o regionalnom razvoju 2014. godine stvorene su temeljne pretpostavke za primjenu jasno strukturiranog pristupa poticanju urbanog razvoja u skladu s temeljnim okvirom koji propisuje kohezijska politika, odnosno koji odražava suvremeni pristup urbanom razvoju prihvaćen od strane država članica Unije. Sedam godina nakon pristupanja Uniji sazrelo je vrijeme da se analiziraju prvi rezultati u pogledu poticanja urbanog razvoja pomoću instrumenata kohezijske politike kao i učinci primjene odredbi Zakona o regionalnom razvoju koji se odnose na urbani razvoj. Gradovi su izvor gospodarskih, okolišnih i društvenih izazova no samim time su i rješenje za te izazove. U njima se javljaju trajni problemi poput nezaposlenosti, segregaciju i siromaštva. Upravo je zato urbani razvoj u središtu regionalne politike Europske unije. Samim pristupanjem Europskoj uniji Republika Hrvatska dobila je priliku za formuliranje policy pristupa urbanom razvoju s vrlo konkretnim financijskim i drugim mehanizmima koji



omogućuju visoki stupanj konkretizacije samog pristupa. Posljednje promjene bile su od 2014.-2020. te su donijele niz promjena s ciljem jačanja integriranog pristupa upravo urbanom razdoblju. Zahvaljujući sredstvima koja su dostupna putem kohezijske politike zajedno sa posebnim pravilima korištenja tih sredstava u području urbanog razdoblja osigurala su prvu operacionalizaciju koncepta integriranog urbanog razvoja u Hrvatskoj. Pored ulaganja, došlo je do osnaživanja suradnje između najvećih urbanih centara i lokalnih jedinica u njihovom gravitacijskom okruženju te su dostupna sredstva omogućila planiranje i provedbu zajedničkih razvojnih projekata. Odluka državnih tijela da se europska sredstva ulažu primjenom ITU mehanizma dovela je do prve delegacije dijela ovlasti sustava upravljanja i kontrole korištenja europskih sredstava na subnacionalnu razinu. Nakon izvršene procjene za četiri dimenzije integriranosti može se zaključiti da je u Hrvatskoj ostvarena prilično visoka razina integriranosti koja je postignuta u fazi planiranja. Hrvatska se odlučila za prilično ambiciozan pristup u pogledu korištenja fondova kohezijske politike u području integriranog urbanog razvoja. Uložena su značajna sredstva iz fondova kohezijske politike, znatno veća od minimalno obveznih, a kao modalitet provedbe odabran je ITU mehanizam kao najkompleksniji oblik provedbe ulaganja. Stoga će se tek nakon provedbe evaluacije ITU projekata u Hrvatskoj po njihovom završetku bolje vidjeti konačan učinak ITU mehanizma, budući da i nadalje postoji problem nejasnog razumijevanja kako ostvariti integrirani pristup u praksi. (Sanja Maleković, Ivana Keser, Jakša Puljiz, 2015.)

U Hrvatskoj nove urbane razvojne teme trebale bi obuhvaćati područja

- istraživanja i razvoja-pametna specijalizacija
- zelene gradove
- zeleno gospodarstvo, poduzetništvo
- energetske efikasne te zdrave gradove
- socijalne inovacije, socijalno poduzetništvo
- kulturne i kreativne industrije te niz drugih tema

Kako bi se nove razvojne teme mogle provoditi u na prvom mjestu trebali bi biti građani, njihov utjecaj na lokalno donošenje odluka te aktiviranost u proizvodnji usluga-socijalno poduzetništvo. Kao najznačajnije ističe se učenje od drugih (URBACT program-cilj programa je razmjena znanja i izgradnja kapaciteta europskih gradova (i općina) koji izrađuju ili provode integrirane strategije i akcijske planove održivog urbanog razvoja), povezivanje i zajednički

projekti na drugim gradovima i općinama, priprema projekta koje se odnose na razvojne teme, ulaganje u tehnologiju i ljudske potencijale.

U posljednje dvije godine urbani razvoj gradova susreo se s pandemijom COVID-19 koja dovela i do nekih pozitivnih učinaka kao što su smanjenje onečišćenje zraka i ulaganje u pješačku i biciklističku infrastrukturu. Vidljivo je kako se gradovi prilagođavaju postojećim i nepredvidivim promjenama i rizicima. Urbana otpornost predstavlja sposobnost urbanih sustava da se neprestano samoorganiziraju i prilagođavaju postojećim i nepredvidivim promjenama i rizicima. Pandemija COVID-19 dala je potpuno novo značenje konceptu otpornosti grada, pa tako Scholze navodi kako je u novom kontekstu taj koncept usko povezan s trokutom održivosti: zajednice s funkcionalnim gospodarstvom, ekološkim i klimatski “zelenim” rješenjima te socijalnom pravdom urbanog društva. Ostali indikatori snažnih i otpornih gradova uključuju pružanje usluga od općeg interesa u društvenom, obrazovnom i zdravstvenom sektoru, digitalnu infrastrukturu i usluge, te primjenu načela fleksibilnosti i prilagodljivosti koja nalaze svoje uporište u instrumentima urbanog razvoja. Međutim, u Hrvatskoj, konkretno u gradu Zagrebu pandemija COVID-19 nije rezultirala pozitivnim učincima te se nije krenulo s intenzivnijom primjenom održive-zelene mobilnosti, u prvom redu ulaganja u biciklističku i pješačku infrastrukturu, što je dvostruko promašena prilika s obzirom na to da je u području centra grada pogođenog potresom neko vrijeme bilo otežano kretanje i promet. Stoga urbani izazovi poput posljedica pandemije COVID-19 ili nedavnog potresa u Gradu Zagrebu i Zagrebačkoj županiji ukazuju na nužnost višerazinskog i međusektorskog pristupa upravljanju na otvoren i transparentan način koji uključuje sve relevantne aktere koji daju svoj doprinos u sukreiranju inovativnih rješenja za urbane izazove. (Ivana Kesser, 2020. Urbani razvoj u doba pandemije)

Što se tiče urbanog turizma koji je najviše izražen u Hrvatskoj, pandemija Covida-19 jako je utjecala na turizam kako u Europi pa tako i u gradovima u Hrvatskoj koji su morali planirati alternativne gospodarske aktivnosti. Najveću ulogu imali su digitalni nomadi, ljudi koji mogu raditi s bilo kojeg mjesta, ali traže ona koja su prikladna njihovom životnom stilu. U Hrvatskoj imamo primjer poduzetničkog inkubatora Trokut koji promovira grad Šibenik kao destinaciju za nomade koji su softverski programeri, UX/UI dizajneri, programeri aplikacija, grafički dizajneri, gameri, stručnjaci za društvene mreže, kripto-developeri, financijski savjetnici i IoT (internet of things) stručnjaci. Ograničenja uvedena tijekom pandemije posebno su utjecala na gradska gospodarstva orijentirana na usluge, počevši od sektora kulture i zabave. Muzeji, kazališta, restorani i barovi bili su teško pogođeni zatvaranjem te se sada i nakon otvaranja bore za oporavak, dok neki nisu ni doživjeli otvaranje. Rad na daljinu uzrokovao je zatvaranje

mnogih privatnih trgovina, ali je s druge strane pogodovalo širenju usluga dostave koje nude divovi online trgovine i multinacionalni maloprodajni lanci.



Slika 3. Prikaz urbanog razvoja

Ciljevi i prioriteti razvoja urbanih područja određeni su strategijom razvoja urbanog područja koja je temeljni strateški dokument, nositelj izrade strategije je grad. Strategija mora biti utemeljena na analizi tj. podacima koji se odnose na klimatske, demografske, ekološke, socijalne probleme u urbanom području.

Prema Zakonu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, urbana područja obuhvaćaju urbane aglomeracije i veća odnosno manja urbana područja. U Hrvatskoj razlikujemo četiri urbane aglomeracije:

1. urbanu aglomeraciju grada Zagreba
2. urbanu aglomeraciju grada Splita
3. urbanu aglomeraciju grada Rijeke, te
4. urbanu aglomeraciju grada Osijeka

Dana 1. siječnja 2015. stupio je na snagu novi Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (Narodne novine 147/14) te je uspostavio novi programski i provedbeni okvir politike regionalnog razvoja u Republici Hrvatskoj kroz nove planske prostorne kategorije – urbana područja. Zakonom su urbana područja podijeljena na tri kategorije - urbane aglomeracije, veća urbana područja i manja urbana područja. Granice urbane aglomeracije definiraju se na temelju administrativnih granica jedinica lokalne samouprave (gradova i općina) koje ulaze u sastav

urbane aglomeracije, a utvrđuje ih ministar regionalnoga razvoja i fondova EU, na „prijedlog grada, sjedišta urbane aglomeracije uz prethodno mišljenje svih lokalnih jedinica uključenih u pojedinu aglomeraciju i mišljenje. Urbane aglomeracije postoje u svim stanovništvom brojnijim europskim državama, a mogućnost stvaranja urbanih aglomeracija kao i upravljanja njihovim razvojem prepoznata je i u Hrvatskoj. Gradove koji ulaze u sastav urbane aglomeracije utvrđuje ministar na prijedlog grada koji je središte urbane aglomeracije ali uz prethodno mišljenje svih lokalnih jedinica uključenih u aglomeraciju i ministarstva za prostorno uređenje. Razlikujemo veća urbana mjesta ( u njih spadaju gradovi koji imaju više od 35. 000 stanovnika) te manja urbana mjesta (u koja spadaju gradovi koji imaju manje od 35.000 stanovnika, čija sjedišna naselja imaju više od 10.000 stanovništva ili su sjedišta županija)

U Hrvatskoj u veća urbana mjesta ubrajaju se gradovi: Zadar, Slavonski Brod, Pula-Pola, Karlovac, Sisak, Varaždin, Šibenik, Dubrovnik, Bjelovar i Vinkovci.

Urbanistički razvoj u gradu Varaždinu teče već stoljećima. Na tlu grada se jasno ističu tri prastare prometne ceste, njihovi latinski nazivi svjedoče kako su one rimske prometnice koje su povezivale Varaždinske Toplice (Aquae Iasae), Petrijanec (Aqua Viva) i Ludbreg (Iovija). U ranom srednjem vijeku između tih cesta stajao je županijski castrum uz koji je nastalo naselje. Naselje je već 1209. godine dobilo status slobodnog i kraljevskog grada. U polovini 13. stoljeća u središtu grada sagrađena je ivanovačka crkva svetog Ivana Krstitelja dok je proširena cesta uz ivanovačku crkvu oblikovala prvi varaždinski trg na kojem se nalazi srednjovjekovna crkva svetoga Nikole. Tada su oblikovana i prva predgrađa, u južnom predgrađu sagrađena je crkva svetoga Vida. Urbanistički razvoj grada uvjetovala je neposredna opasnost od Turaka u 16. stoljeću te je započelo građenje feudalne utvrde oko koje su se nalazili visoki zemljani nasipi s zidovima i bastionima oko cijeloga grada. Srednjovjekovnom rasteru ulica unutar gradskih zidina prilagođavaju se nove građevina. Turska opasnost prestala je u 17. stoljeću te je došlo do velikog graditeljskog zamaha unutar zidina, obnavljanjem ili zidanjem novih zgrada u stilu baroka. Iz tog razdoblja najznačajnije su obnove župne crkve svetoga Nikole i Franjevačke crkve svetoga Ivana Krstitelja uz koju je izgrađen novi samostan. Posebni urbanistički zahvat bio je Isusovački samostan i crkva Uznesenja Marijinog. U 18. stoljeću izgrađen je i Uršulinski samostan i dvije crkve. U gradu su postojale brojne rezidencije čiji su vlasnici bili hrvatsko plemstvo, najpoznatije su palače Keglević i Drašković. Na daljnji razvoj i izgradnju uvelike je utjecao požar koji je 1776. uništio veliki dio unutarnje varoši te je slika današnjeg središta nastala obnovom nakon katastrofe. Među obnovljenim zgradama ističe se zgrada varaždinskog kazališta, obnovljena 1873. Većina građevina obnovljena je prema izvornom obliku a najvažnija povijesna građevina grada Varaždina i nadalje je bila Stari grad u kojem se nalazilo

sjedište feudalne uprave, a bila je u kraljevskom vlasništvu. U tvrđavi su boravile brojne feudalne obitelji. Tijekom tridesetih godina 16. stoljeća tvrđavu su preobrazili kako bi dobro branila od Turaka, tako da je tvrđavu sačinjavao dvor, okružen visokim nasipima ispunjenima vodom. Današnji je oblik tvrđava dobila tijekom potpune obnove dovršene 1989. godine, rađene prema izvornim nalazima utvrđenim tijekom.



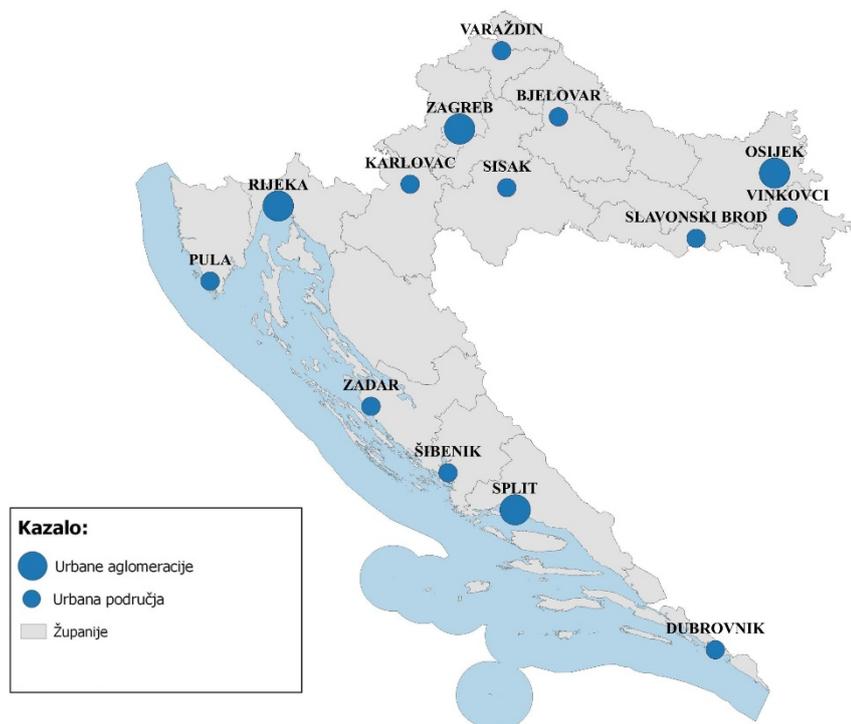
Slika 4. Stare razglednice grada Varaždina

U gradu Varaždinu nositelj izrade strategije razvoja je grad a strategija se financira najvećim djelom iz proračuna Grada Varaždina dok Varaždinska županija financijski sudjeluje samo u nekim dijelovima. Također, grad aplicira na aktivnosti i projekte za nacionalne fondove koje raspisuje ministarstva i sredstava iz europskih fondova. Najbolji primjer za navedeno je razvoj Tehnološkog parka-Centra kompetencija za obnovljive izvore energije za kojeg je planirano povlačenje velikih sredstava iz Europskih Strukturnih fondova i Kohezijskog fonda. Osim navedenoga planirano je i sufinanciranje brojnih drugih aktivnosti iz Strategije.

Integrirana teritorijalna ulaganja (ITU) su mehanizam koji se počeo koristiti u razdoblju od 2014.-2020. u Europskoj uniji a omogućavao je da se sredstva iz europskih fondova i operativnih programa integriraju i ulažu u aktivnosti jačanja uloge gradova budući su oni pokretači gospodarskog razvoja. Mehanizam se financira iz Europskog fonda za regionalni

razvoj, Europskog socijalnog te Kohezijskog fonda. Hrvatska se odlučila da će sve mjere za urbani razvoj provoditi putem navedenog mehanizma, mehanizma integriranog teritorijalnog ulaganja te se provodio do 2021. u sveukupno osam gradova. U financijskom razdoblju 2021.-2027. uključen je i grad Varaždin sa još ukupno trinaest gradova. Odluku je donijelo Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova dana 14. ožujka 2019.). Sredstva se dodjeljuju putem javnog poziva. Cilj mehanizma je da se unaprijedi gospodarski i ekonomski razvoj Republike Hrvatske te da se osigura bolji i kvalitetniji život hrvatskim građanima, razvojem urbanih područja. Prema odluci od 20. listopada 2021. u urbano područje grada Varaždina ulaze grad Varaždin, Grad Novi Marof, Grad Ludbreg, Grad Varaždinske Toplice te Općina Beretince, Općina Gornji Kneginec, Općina Martijanec, Općina Jalžabet, Općina Maruševac, Općina Petrijanec, Općina Sračinec, Općina Sveti Ilija, Općina Trnovec Bartolovečki, Općina Vinica i Općina Vidovec. Stoga grad Varaždin predstavlja jedno od najvećih urbanih područja u Republici Hrvatskoj jer obuhvaća najveći mogući broj lokalnih jedinica koje mogu obuhvaćati jedno urbano područje.

Područje provedbe ITU mehanizma u Republici Hrvatskoj



Slika 5. Područja provedbe ITU mehanizma u Republici Hrvatskoj

#### **4. DOBRO UPRAVLJANJE U GRADU VARAŽDINU**

U posljednjih dvije godine vlast u Varaždinu počela je s većim zalaganjem za transparentnost, učinkovitost i odgovornost prema radu i građanima. Tako je u gradsku upravu, gradske tvrtke i ustanove (grad Varaždin ukupno ima dvanaest tvrtki i dvanaest ustanova) uveden transparentni proračun, participativni proračun i proračun za mlade dok je racionalizacijom smanjen broj odjela. Gradska uprava je podigla razinu digitalizacije gradske uprave te je uvedena potpuna transparentnost putem web stranice grada a sve aktivnosti prezentirane građanima na vrlo transparentan način. Gradska vlast posebno naglašava kako se gradom upravlja a ne vlada. Kao glavni problem razvoja grada ističe se problem bala, te se radi na otklanjanju tog problema kako bi se moglo razvijati gospodarstvo. Vezano uz društvene djelatnosti trenutno se u gradu Varaždinu provodi 20 programa od kojih su neki: uvođenje zdrave prehrane u škole, učitelji u produženom boravku, psiholozi u školama, poticanje stanogradnje, povećanje naknada za novorođeno dijete dok su ključ grada i dalje obrtnici i mali poduzetnici kojima grad pomaže u najvećoj mjeri. Varaždin je prvi u Hrvatskoj posao član Europske biciklističke federacije dok se trenutno u Varaždinu održava Nacionalna biciklistička konferencija, prva takva u Hrvatskoj koja naglašava urbani biciklizam jer je bicikliranje zdravo, efikasno te ekološki održivo a u gradu se poduzimaju aktivnosti u sklopu projekta „Bike to Work“ i taj projekt neće se odnositi samo na djelatnike zaposlene u gradskoj upravi nego i u gradskim ustanovama i trgovačkim društvima. Smatra se kako će se razvojem biciklističke infrastrukture motivirati više građana da na posao idu upravo biciklom te se na taj način pokazuje kako u gradu postoji moderan, zeleni i urban pristup vođenja grada. Uvođenje građanskog odgoja u škole u Varaždinu je također jedna od bitnih novosti u gradu a koja pokazuje na dobro upravljanje gradom budući da će kroz građanski odgoj djeca biti upoznata s time kako funkcionira država i lokalna zajednica, kako se mogu uključiti u lokalnu zajednicu, volontiranje a obuhvaća i ekološke teme. Na taj način djeca će se povezati s gradskim institucijama te aktivno participirati u zajednici. U nastavku ovoga rada moći ćemo vidjeti na koje načine gradska vlast u Varaždinu pokušava dobro upravljati gradom.



Slika 6. Tvrđava-Stari grad u Varaždinu

Transparentnost i otvorenost trebali bi biti usko povezani pojmovi međutim oni nisu sinonimi a u Republici Hrvatskoj koriste se kao jedan pojam. Najvažniji cilj otvorenosti je povjerenje građana-da građani vjeruju u to da im vlast ništa ne skriva i da radi u njihovom interesu. Ta ista otvorenost moguća je jedino uz veliku transparentnost tj. ukoliko se sve informacije objavljuju te građani budu upoznati s njima. Tako su otvorenost i transparentnost povezani na način da je otvorenost rada javnopravnih tijela moguća jedino uz transparentnost njezinog rada. Proračun je najbolji primjer gdje vlast može biti otvorena ali ujedno i transparentna, stoga razna tijela javne vlasti na svojim internetskim stranicama objavljuju svoje proračune, dok građani mogu izraziti nezadovoljstvo izdvajanjima u proračunu te utjecati na neke promjene. Temeljem odredbi članka 10. Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 25/13 i 85/15, dalje: ZPI) sva su tijela javne vlasti a tako i jedinice lokalne i područne samouprave, obvezna na internetskim stranicama javno objavljivati niz podataka vezanih uz njihovo područje rada, a osobito podatke o izvorima financiranja, proračunu, izvršenju proračuna i financijskom planu, kao i podatke o dodijeljenim bespovratnim sredstvima i pomoćima, odnosno podatke u smislu propisa kojim se uređuje područje javne nabave. Također čl. 11. istog Zakona propisana je obveza objavljivanja dokumenata u svrhu savjetovanja s javnošću kojom su tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i regionalne samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima, dužne provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa. Dakle, gradovi, općine i županije dužne su na svojim internetskim stranicama, odnosno putem središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću, objaviti nacрте propisa, općih akata i drugih dokumenata, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići njihovim donošenjem, kao i pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja u odnosu na iste. Člankom 15. ZPI-a propisana su određena ograničenja (ukoliko je informacija klasificirana stupnjem tajnosti,



ako predstavlja poslovnu, profesionalnu ili poreznu tajnu, ako je zaštićena propisima u području zaštite intelektualnog vlasništva). Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj samoupravi) koji je stupio na snagu 24. prosinca 2020. uvedena je obveza svih jedinica lokalne i područne samouprave na internetsku objavu potrošenih javnih sredstava tako da informacije budu lako dostupne. Grad Varaždin je u rad pustio internetsku stranicu "Transparentni Varaždin" na kojoj građani u mogu pregledati sve isplate iz gradske riznice. Građani mogu vidjeti isplate bruto plaća svih zaposlenika Grada Varaždina te njegovih ustanova od 2017. godine.

U gradu Varaždinu moguć je uvid u isplate iz proračuna te u plaće i naknade na web stranici: <https://transparentni.varazdin.hr/>.



Slika 5. Link za otvaranje internetske stranice transparentni Varaždin

Institut za javne financije objavio je grad Varaždin osvojio maksimalni broj bodova u istraživanju transparentnosti jedinica lokalne samouprave. U provedeno istraživanje bili su obuhvaćeni lokalni proračuni svih 576 lokalnih jedinica te je navedeno istraživanje trebalo utvrditi kolika je količina i pravovremenost svih objavljenih dokumenata i koja je kvaliteta internetskih stranica na kojima je objavljuju podaci.

## GRAD VARAŽDIN

dobiva

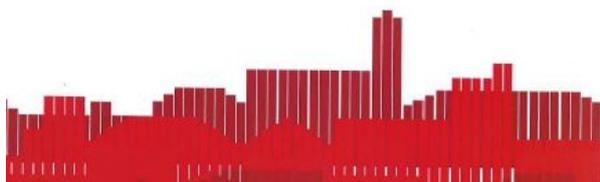
# PRIZNANJE

za

transparentnost gradskog proračuna

Zagreb, srpanj 2020.

rievatelj Instituta  
dr. sc. Vjekoslav Bratić



Slika 7. Priznanje gradu Varaždinu za transparentnost gradskog proračuna

Participativno budžetiranje oblik je sudjelovanja građana u procesima odlučivanja oko upravljanja financijskim sredstvima usmjerenim na financiranje obavljanja lokalnih javnih poslova. Od početaka razvoja tog oblika participativne demokracije prije 30-ak godina do danas, razvijen je niz različitih modela koji se u temelju razlikuju po subjektima koji postavljaju „pravila igre“, načinima i razinama participacije, predmetu rasprave i načinu odlučivanja, utjecaju građana na konačnu odluku te nadzoru nad njezinom implementacijom. Sama ideja uključivanja građana u raspravu i odlučivanje o lokalnim poslovima i njihovom financiranju u sebi nosi potencijal za pozitivno djelovanje na razvoj načela dobrog lokalnog upravljanja (good local governance). Hrvatskoj su prakse participativnog budžetiranja u povojima; manji broj gradova tek unazad nekoliko godina primjenjuje neki oblik sudjelovanja građana u proračunskim procesima, ali se njihov broj kontinuirano povećava. (Džinić, Jasmina 2021.:215-245). Participativno budžetiranje u Hrvatskoj je započelo 2014. kada je pazinska gradska uprava počela s uključivanjem građana kroz projekt Pazi(n) proračun, sredstva su bila osigurana iz fondova Europske unije. Do danas je participativno budžetiranje uveo veliki broj gradova u Republici Hrvatskoj. U posljednje dvije godine veliki problem razvoja participativnog budžetiranja izazvala je pandemija COVID-19 budući da je osnova za razvoj javne rasprave na kojima je građanima predstavljen sam proces a oni onda kasnije odlučuju koji će se prijedlozi

financirati. Postojala je mogućnost online izlaganja ali je u takvoj situaciji bilo vrlo teško osigurati da svi građani imaju iste mogućnosti sudjelovanja.

U 2020. trebao je započeti i projekt Udruge gradova koji se odnosio na pružanje stručne pomoći u samoj provedbi participativnog budžetiranja te će taj projekt započeti za sve zainteresirane gradove tek ove godine. U gradu Varaždinu po prvi puta je bilo omogućeno da građani sudjeluju u izradi prijedloga gradskog proračuna za 2022. Svoje prijedloge građani su mogli slati putem online obrasca, mail-a ili poštom na adresu. Prijedlozi su bili mogući u pogledu uređenja igrališta, pješačkih zona, staza, nerazvrstanih cesta, javnih zelenih površina, divljih odlagališta, vertikalne i horizontalne signalizacije, komunalne opreme, autobusnih čekaonica, javne rasvjete. Gradu je dostavljeno ukupno 114 prijedloga što je veliki interes te će i nadalje raznim metodama uključivati građane u donošenje odluka. Svi upućeni prijedlozi objavljeni su na internetskim stranicama grada. Također, grad želi participativnim budžetiranjem za mlade uključiti mlade u odlučivanje o tome koji će se projekti financirati iz proračuna grada. Svoje prijedlogu mogu podnijeti mladi starosti od 15 do 30 godina koji imaju prebivalište/boravište u gradu, organizacije civilnog društva koje provode aktivnosti s mladima te obrazovne ustanove. Punu participaciju građana može osigurati samo transparentna, otvorena vlast te uključenost javnosti u samo proces donošenja odluka. Participativnost je razvijanje vještina, uključivanja i sudjelovanja javnosti kako bi imali što veće povjerenje u institucije. Mehanizam savjetovanja s javnosti svakim danom koristi sve više građana, organizacija civilnog društva, akademske zajednice, interesne skupine te se bilježe pozitivni učinci u gradovima.

U gradu Varaždinu donijeti je plan savjetovanja za 2022. godinu dana 31. prosinca 2021. a u planu su navedeni svi akti u čije se donošenje može uključiti javnost. Savjetovanje provodi upravni odjel grada Varaždina.

Tablica 1. Popis akata koji su predviđeni za donošenje u 2022. a u čijem donošenju može sudjelovati javnost (predviđeno vrijeme donošenja akata i vrijeme savjetovanja sa javnošću)

STATUTARNA ODLUKA O IZMJENAMA I DOPUNAMA STATUTA GRADA VARAŽDINA	svibanj - lipanj	travanj - svibanj
IZMJENE I DOPUNE POSLOVNIKA O RADU GRADSKOG VIJEĆA GRADA VARAŽDINA	svibanj - lipanj	travanj - svibanj
PRORAČUN GRADA VARAŽDINA ZA 2023. GODINU I PROJEKCIJE ZA 2024. I 2025. GODINU	prosinac	studeni - prosinac
STRATEGIJA RAZVOJA URBANOG PODRUČJA VARAŽDIN	lipanj	60 dana
PROGRAM POTPORA PODUZETNICIMA NA PODRUČJU GRADA VARAŽDINA 2022. - 2025.	lipanj	60 dana
PROGRAM POTPORA POLJOPRIVREDI NA PODRUČJU GRADA VARAŽDINA OD 2022. DO 2025. GODINE	lipanj	60 dana
STRATEGIJA RAZVOJA TURIZMA GRADA VARAŽDINA 2022. - 2027.	lipanj	60 dana
AKCIJSKI PLAN ENERGETSKE UČINKOVITOSTI GRADA VARAŽDINA ZA RAZDOBLJE 2022. - 2024.	travanj	60 dana
PROCJENA RIZIKA OD VELIKIH NESREĆA ZA PODRUČJE GRADA VARAŽDINA	srpanj	svibanj - lipanj
IZMJENE I DOPUNE PLANA MREŽE Dječjih vrtića NA PODRUČJU GRADA VARAŽDINA	ožujak	veljača - ožujak
GRADSKI PROGRAM ZA MLADE GRADA VARAŽDINA ZA RAZDOBLJE OD 2022. DO 2026. GODINE	rujan	kolovoz
ODLUKA O IZMJENI I DOPUNI ODLUKE O KOMUNALNOM REDU	lipanj	svibanj - lipanj
ODLUKA O IZMJENI I DOPUNI ODLUKE O KOMUNALNIM DJELATNOSTIMA	svibanj	travanj - svibanj

ODLUKA O GRAĐEVINAMA KOJE SE MOGU GRADITI BEZ GRAĐEVINSKE DOZVOLE I GLAVNOG PROJEKTA NA JAVNIM POVRŠINAMA	veljača	siječanj veljača	-
ODLUKA O UVJETIMA ZA POSTAVLJANJE TERASA NA JAVNIM POVRŠINAMA U POVIJESNOJ JEZGRI GRADA VARAŽDINA Nacrt odluke o uvjetima za postavljanje terasa na javnim površinama u povijesnoj jezgri Grada Varaždina <u>Poziv javnosti</u> za dostavu mišljenja, primjedbi i prijedloga o Nacrtu odluke o uvjetima za postavljanje terasa na javnim površinama u povijesnoj jezgri Grada Varaždina <u>Obrazac</u> sudjelovanja u savjetovanju sa zainteresiranom javnošću o Nacrtu odluke o uvjetima za postavljanje terasa na javnim površinama u povijesnoj jezgri Grada Varaždina <u>Izvešće o provedenom savjetovanju</u> sa zainteresiranom javnošću	veljača	siječanj veljača	-
ODLUKA O ZAKUPU POSLOVNIH PROSTORA	travanj	ožujak	
ODLUKA O DOZVOLJENOM PREKORAČENJU NAJVIŠE DOPUŠTENE RAZINE BUKE	lipanj	svibanj	
ODLUKA O JAVNOM REDU I MIRU	ožujak	veljača	
ODLUKA O UREĐENJU PROMETA NA PODRUČJU GRADA VARAŽDINA	listopad	rujan - listopad	
ODLUKA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ODLUKE O ODREĐIVANJU JAVNIH PARKIRALIŠTA I GARAŽA NA PODRUČJU GRADA VARAŽDINA	listopad	rujan - listopad	

Izvor podataka iz tablice: internetska stranica grada Varaždina

Otvorenim podacima javnog sektora nazivamo podatke javnog sektora koji su nastali u sklopu njegova rada i stavljani su putem interneta javnosti na slobodno korištenje, obradu i distribuiranje. Smatra se da se njihovim objavljivanjem može povećati transparentnost i odgovornost javnog sektora, pridonijeti inovacijama i ekonomskom razvoju, povećati uključenost građana i omogućiti bolje provođenje zakona. (Varga, Vračić, 2015.) „Otvoreni podaci – gorivo za demokraciju, sirovina za gospodarski rast“ (Žapčić, 2015.). Jedina članica Europske unije koja nije usvojila cjelovit pristup otvorenim podacima do 2018. bila je upravo Republika Hrvatska. Politiku otvorenih podataka usvojila je u srpnju 2018. a svrha joj je bila razvijati okruženje poticajno za stvaranje nove gospodarske i društvene vrijednosti korištenjem podataka iz javnog sektora. Portal predstavlja podatkovni čvor na kojem se prikupljaju, kategoriziraju i distribuiraju otvoreni podaci iz javnog sektora. U gradu Varaždinu riječ je o novoj web-stranici koja omogućava pregled strojno čitljivih podataka te na kojoj korisnici sve podatke mogu pregledavati online, na samom portalu, a moći će i preuzimati sve podatke koji se odnose na, registre, javne nabave i drugo.



Slika 8. Link za internetsku stranicu portala otvorenih podataka grada Varaždina

Građani i pravne osobe mogu podnijeti predstavku ili pritužbu na rad tijela Grada Varaždina ili na rad njegovih upravnih tijela ili ukoliko im se službenik ili namještenik zaposlen u gradu obrati na neprimjeren način.

Ukoliko se želi ukazati na nezakonitu ili nepravilnu radnju službenika ili namještenika upravnog tijela, a ne odnosi se na njega osobno tada se podnosi predstavka a ukoliko su povrijeđena neka prava podnositelja tada se podnosi pritužba. Nepotpisani podnesak iz kojeg se na temelju podataka može provjeriti identitet podnositelja također se smatra predstavkom ili

pritužbom. Ukoliko podneseni podnesak ne spada u predstavku ili pritužbu tada se bez odgode dostavlja tijelima koja su nadležna za njihovo rješavanje te se mora pismeno obavijestiti podnositelja. Također, Postoje situacije u kojima se ponovno iznose činjenice koje su već ranije bile razmatrane i ocijenjene te se takvi podnesci ne smatraju predstavkom ili pritužbom.

Predstavke i pritužbe građani mogu podnijeti

- elektronskim putem
- putem pošte
- putem sandučića za pritužbe i predstavke postavljenog u predvorju gradske uprave
- usmeno, u tom slučaju sastavlja se zapisnik

Nakon što građani podnesu predstavku i li pritužbu povjerenstvo za utvrđivanje činjenica u pitanjima od javnog interesa, zakonitost rada gradskih tijela i gradskih javnih službi odlučuje o istima.

Grad Varaždin je 2018. godine otvorio Info kanal koji je namijenjen 24-satnom informiranju građana te kroz njega građani mogu saznati sve informacije iz gradske uprave. Također uživo se prenose i sjednice Gradskog vijeća te su građani na taj način bolje upućeni u sve aktivnosti koje se provode u gradu Varaždinu. Posebno se ističu aktivni građani koji su radi interesa i zalaganja za dobrobit grada i zajednice osnovali platformu pod nazivom „Budimo grad“ te ulažu svoje znanje, stručnost u različitim područjima svojih djelovanja, vrijeme i osobni integritet kako bi utjecali na načine na koje se donose odluke u gradu. Zagovaraju zakonitost, stvarnu transparentnost, solidarnost, pristojnost u javnom prostoru, konstruktivnost i naglašavaju otvorenost i aktivnu građansku participaciju. Iz njihovog djelovanja nastao je Manifest o dobrom upravljanju gradom Varaždinom pod motom „Nikada nemojte sumnjati u činjenicu da mala skupina promišljenih i zabrinutih građana može promijeniti svijet. Uistinu, dosad su ga jedino oni i mijenjali“ u kojem je navedeno sve za što se zalažu građanke i građani grada Varaždina koji žele poboljšati život u gradu a iz kojih se posebno ističe transparentnost (prava transparentnost je nužna kako bi se otklonile sve moguće sumnje u motive i ciljeve donošenja političkih odluka i izgradilo urušeno povjerenje između vlasti i građana) te građanska participacija (građani trebaju sudjelovati u kreiranju politika i to kroz razvoj „pametnog grada“ i participativnog odlučivanja). Smatram kako je to dobar način poticanja razvoja grada te dobar način kako gradsku vlast upozoriti na probleme u vođenju grada. Grad Varaždin je u kategoriji velikih gradova u 2021. godini proglašen najboljim gradom za život, uzimajući pri tome u obzir veliku zaposlenost, novu upravu grada koja je na usluzi svojim građanima i brine o svim generacijama-od mladih do starih te činjenicu da u grad svakodnevno dolaze novi investitori. Kako bi bio najbolji u kvaliteti života grad Varaždin za koje je dobio

priznanje kontinuirano ulaže napore u području obrazovanja, djece i mladih. Grad nosi i titulu prijatelj djece jer aktivno sudjeluje u sufinanciranju svih aktivnosti djece i mladih. U gradu postoji Savjet mladih Grada Varaždina koji uključuje mlade u proces donošenja odluka. Ipak, najviše se ističu napori koji su uloženi u zelenu politiku razvoja grada s ciljem da se građane potiče na zdrav način života.



Slika 9. Dodjela priznanja za najbolji grad 2021.



## 5. ZAKLJUČAK

Primjena načela dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti u radu javne uprave ključna je kako bi se prevladala kriza demokracije i demokratskog deficita koja je vidljiva u sve većem nepovjerenju građana u institucije demokratske vlasti. Građanima je stalo da se dobro upravlja javnim sektorom i to možemo vidjeti npr. u pravosuđu gdje se stalno može čuti građane kako govore da se sudski postupci ne rješavaju dovoljno brzo te da se reforma u pravosuđu obavlja jako sporo te stoga ne vjeruju u institucije. U Europskoj uniji pojam "dobre uprave" je posebno promoviran kroz Bijelu knjigu Europske unije iz 2001. godine u kojoj se navodi koja su to važna načela na kojima bi trebalo temeljiti dobru upravnu praksu. To su načelo otvorenosti, participacije, odgovornosti, efektivnosti i povezanosti. Unija kombinira i načelo supsidijarnosti, kao jedno od temeljnih načela na kojima bi trebalo počivati funkcioniranje institucija Unije, i njihov međudnos s institucijama država članica, kao i s institucijama na lokalnoj i regionalnoj razini u državama članicama. Dobro upravljanje se prije svega odnosi na poticanje državnih tijela, tijela jedinica lokalne/regionalne samouprava i ostalih javnih institucija da u okviru propisa i zakona poduzimaju sve moguće radnje kako bi građanima ostvarili sva njihova prava. To znači, veću pristupačnost i otvorenost u odnosu s građanima a i veću učinkovitost. Pravo na dobro upravljanje u Republici Hrvatskoj štiti pučka pravobraniteljica te se 2021. u izvješću pučke pravobraniteljice pojavilo i poglavlje o pravu na dobro upravljanje. Povjerenje građana u institucije je vrlo nisko pa sve pristigle pritužbe građana nude mogućnost da se izvrši uvid u probleme s kojima se građanima suočavaju. Institucija pučke pravobraniteljice prikuplja i analizira sve probleme te nudi rješenja u obliku preporuka kroz veću transparentnost, učinkovitost i pristupačnost. Prema izvješću pučke pravobraniteljice proizlazi da javnoj upravi vjeruje samo 33% hrvatskih građana, a gledano na razini EU-a povjerenje iskazuje prosječno 52% građana. Također, pružanje javnih usluga procjenjuje lošim visokih 61% hrvatskih građana. Dodatno, u EU prosječno 59% građana ne vjeruju nacionalnoj vladi niti parlamentu, dok u RH 75% ne vjeruje parlamentu, a 77% ne vjeruje Vladi. Nacionalna istraživanja pokazuju kako se nisko povjerenje u Vladu, Sabor, pravosuđe i političke stranke od početka epidemije dodatno smanjilo. Građani u najvećoj mjeri navode problem nemogućnosti kontakta s tijelima, neetičko postupanje službenika, sporost u postupanju po predmetima. Iz podnesenih dovoljne informacije o uslugama, procedurama javnopravnih tijela te da većina iz tog razloga ne koristi pravne lijekove jer nema razumljivih uputa dok su propisi komplicirani. Za izgradnju efikasne, transparentne, moderne javne uprave u koju građani imaju povjerenja vrlo je važna borba protiv korupcije. Republika Hrvatska je i dalje prema Indeksu

percepcije korupcije za 2021. godinu, koji je objavio Transparency International, percipirana kao jedna od najkorumpiranijih zemalja EU te od postavljenih sedamnaest preporuka nije riješila pitanja ni iz jedne. Donesen je novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa 2021., želi se unaprijediti pružanje usluga kroz proces digitalizacije te se broj usluga koje su građanima dostupne putem online sustava sve više povećava, međutim ovdje postoji problem što neki građani nemaju računalo, ne znaju se služiti internetom a što sve ovisi o imovinskom stanju, stupnju obrazovanja te o mjestu stanovanja (izolirana i ruralna područja) kojima je ionako problem jer su im administrativna središta daleko. U ovom završnom radu na primjeru grada Varaždina obrađuje se tema dobrog upravljanja budući da je grad centar društvenih, političkih i kulturnih zbivanja te su upravo gradovi pokretači razvoja i centri zbivanja. Od samog osnutka gradova pa sve do današnjeg suvremenog grada vidljivo je ljudsko napredovanje a polovica ukupnog svjetskog stanovništva danas živi u gradovima. Dobro upravljanje gradom nužno je radi jačanja povjerenja građana u političke procese i vlast. Kako bi građani imali povjerenje u institucije i gradsku vlast potrebno je da se smanji korupcija. Smatram kako je jedan od glavnog problema nepovjerenja građana u institucije privatni interes pojedinaca koji koče napredak i razvoj te je za promjene i razvoj grada bitna zainteresirana javnost. Vrlo je bitno prikupiti informacije o stavovima, interesima, prijedlozima javnosti koja tada svojim znanjem, stručnošću i iskustvom može utjecati na donošenje bitnih odluka i poduzimanje aktivnosti u gradu. Što se tiče konkretno grada Varaždina jasno možemo vidjeti kako se jednim gradom jednim gradom može dobro upravljati, u posljednjih dvije godine u Varaždinu je sve postalo transparentno, od korištenja proračunskih sredstava i plaća zaposlenika, dok su građani sve više uključeni u sami proces donošenja odluka kroz savjetovanja, predstavke i pritužbe. Na internetskim stranicama grada građani Varaždina imaju uvid u sve potrebne informacije te mogu sudjelovati u davanju mišljenja, prijedloga za poboljšanje života u samome gradu što se do sada pokazalo kao učinkovit način komunikacije sa građanima jer naveliko prijavljuju probleme u gradu te daju dobre ideje kako bi se poboljšao život svih stanovnika. Grad je uveo i participativno budžetiranjem za mlade s kojim se želi uključiti mlade u odlučivanje o tome koji će se projekti financirati iz proračuna grada. Grad Varaždin bi takvim tempom za nekoliko godina mogao bi postati grad na koji će njegovi stanovnici biti ponosni, grad svih Varaždinaca. Smatram da je najveći problem na razini Hrvatske, pitanje nepovjerenja koje se provlači proteklih tridesetak godina, otkako je Hrvatska nezavisna i slobodna. Građani u Hrvatskoj imaju veće povjerenje u institucije kao što su Crkva ili vojska te čak i u policiju više nego u sudbenu vlast. Stoga će morati proći još puno vremena da tijela državne vlasti ponovno zadobiju povjerenja građana.

## LITERATURA

- Džinić, Jasmina (2021.) - Participativno budžetiranje u službi razvoja dobrog lokalnog upravljanja
- Đulabić, Vedran (2009.) - Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj, Zagreb: Friedrisch Ebert Stiftung, 2018
- Ivan Koprić (2009.) - Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima Hrvatska javna uprava, god. 9. (2009.)
- Ivanišević, Stjepan (2006.) - Teritorijalna osnova lokalne samouprave. U: Ivan Koprić (ur.) Javna uprava – nastavni materijali. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet
- Ivanišević, Stjepan (2006.) - Teritorijalna osnova lokalne samouprave. U: Ivan Koprić (ur.) Javna uprava – nastavni materijali. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet
- Koprić, I. (2009.) - Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave.
- Koprić, I. (2009.) - Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. Hrvatska i komparativna javna uprava
- Koprić, I., Đulabić, V. (2018.) - Evaluation of the Decentralisation Programme in Croatia: Expectations, Problems and Results. In: I. Koprić, H. Wollmann & G. Marcou (eds), Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results (pp. 243-260). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Lozina i Jagnjić (2021.) - Razvoj lokalne samouprave u Republici, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu: 2021
- M. Vresk (1992.) - Urbanizacija Hrvatske 1981-1991. osnovni indikatori stupnja, dinamike i karakteristika urbanizacije
- Maleković, S., Keser, I. i Puljiz, J. (2015.) - Nove mogućnosti za razvoj gradova u Hrvatskoj
- Manojlović Toman, R., Vukojičić Tomić, T. i Koprić, I. (2019.) - Neuspješna europeizacija hrvatske mjesne samouprave: nedovoljna atraktivnost ili loše institucionalno oblikovanje. Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske
- Marinović – Uzelac, Ante (2001.) - Prostorno planiranje – Zagreb
- Mitrović, M. (2013.) - Industrijska proizvodnja i urbanizacija
- Pavić, Željko (1998.) - Monotipski i politipski ustroj lokalne samouprave. U: Eugen Pusić, Stjepan Ivanišević, Željko Pavić, Milan Ramljak, Ivan Koprić, Inge Perko Šeparović, Hrestomatija upravne znanosti, svezak II., Zagreb: Pravni fakultet

Pavić, Željko (2001.) - Od antičkog do globalnog grada. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Pavić, Željko (2010.) - Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice  
Hrvatska javna uprava

Puljiz, Jakša - Integrirani pristup urbanom razvoju-Hrvatska iskustva

Puljiz, Vlado (1977.) - Eksodus poljoprivrednika. – Zagreb

Varga, M., Vračić, T. (2015.) - Otvoreni podaci javnog sektora: Koncept i njegova primjena u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, 8. forum za javnu upravu,

Vresk, M. (1989.) - Urbanizacija i mobilnost stanovništva, Uopćeni evolutivni model međuzavisnosti, Geografski oglasnik: Zagreb

Vresk, M. (2002.) - Grad i urbanizacija. Zagreb: Školska knjiga

Žapčić, A. (2015.) - Otvaranje državne i javne uprave građanima

U ovom radu korištene su sljedeće internetske stranice:

Državni zavod za statistiku - <https://dzs.gov.hr/>

Građanski odgoj u gradu Varaždinu - <https://varazdin.hr/novosti/gradanski-odgoj-s-novom-skolskom-godinom-varazdinskim-skolama-9836/>

Izvješće pravobraniteljice za 2021. godinu - <https://www.sabor.hr/hr/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2021-godinu-podnositeljica-pucka-pravobraniteljica>

Manifest o dobrom upravljanju gradom Varaždinom - <https://budimograd.org/wp-content/uploads/2021/03/Sazetak-Manifest-o-dobrom-upravljanju-Gradom.pdf>

Ministarstvo regionalnog razvoja, županijske strategije - <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/regionalni-razvoj/razvojne-strategije/zupanijske-razvojne-strategije/3243>

Novosti o gradu Varaždinu - <https://varazdin.hr/novosti/gradu-varazdinu-priznanje-i-maksimalan-broj-bodova-transparentnost-proracuna-8433/>

Proračunska transparentnost grada Varaždina - <https://varazdin.hr/novosti/ocjena-odlican-gradu-varazdinu-za-proracunsku-transparentnost-9738/>

Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću - <https://varazdin.hr/savjetovanja-sa-zainteresiranom-javnoscju-2022-godini/>

Službene stranice grada Varaždina - <https://varazdin.hr/>

Strategija razvoja urbanog područja Varaždina - <https://varazdin.hr/strategija-razvoja-urbanog-podrucja-varazdin-razdoblje-2021-2027-srup-varazdin/>

Urbani razvoj u doba pandemije - <https://irmo.hr/publications/irmo-aktualno-urbani-razvoj-u-doba-pandemije/>

Varaždin kroz povijest – <https://varazdin.hr/varazdin-kroz-povijest/>

Zakon o lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi - <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi>

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj - [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2006\\_07\\_86\\_2045.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2006_07_86_2045.html)

Zakon o pravu na pristup informacijama - <https://www.zakon.hr/z/126/Zakon-o-pravu-na-pristup-informacijama>

Zakon o regionalnom razvoju - <https://www.zakon.hr/z/239/Zakon-o-regionalnom-razvoju-Republike-Hrvatske>