

# Koprodukcija kao model upravljanja otpadom: studija slučaja Preloga

---

**Miković, Ivan**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2021**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:593144>

*Rights / Prava:* [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-05**



*Repository / Repozitorij:*

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

Ivan Miković

**KOPRODUKCIJA KAO MODEL UPRAVLJANJA OTPADOM:  
STUDIJA SLUČAJA PRELOGA**

**DIPLOMSKI RAD**

Zagreb, 2021.

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

KOPRODUKCIJA KAO MODEL UPRAVLJANJA OTPADOM:  
STUDIJA SLUČAJA PRELOGA

DIPLOMSKI RAD

Mentor: doc. dr. sc. Anka Kekez Koštro

Student: Ivan Miković

Zagreb  
rujan, 2021.

## **Izjava o autorstvu**

Izjavljujem da sam svoj diplomski rad „Koprodukcija kao model upravljanja otpadom – studija slučaja Preloga“, koji sam predao na ocjenu mentorici doc. dr. sc. Anki Kekez Koštro, napisao samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obveza na ovom ili nekom drugom kolegiju, te da na temelju njega nisam stekao ECTS-bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivao etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Ivan Miković

# SADRŽAJ

Popis grafičkih prikaza.....	v
Popis tabličnih prikaza .....	v
<b>SADRŽAJ .....</b>	<b>iv</b>
<b>1. Uvod.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Koprodukcija u prizmi <i>Zero Waste</i> modela upravljanja otpadom.....</b>	<b>2</b>
2. 1. Koprodukcija kao suradnički aranžman u provedbi javnih politika.....	3
2. 1. 1. Konceptualna obilježja koprodukcije .....	3
2. 1. 2. Koprodukcija u procesu stvaranja javnih politika .....	4
2. 2. <i>Zero Waste</i> model održivog upravljanja otpadom.....	5
2. 2. 1. Konceptualna određenje <i>Zero Waste</i> modela .....	6
2. 2. 2. Put prema primjeni <i>Zero Waste</i> modela u empiriji .....	9
2. 3. Sinteza koncepata: koprodukcija u <i>Zero Waste</i> modelu.....	10
<b>3. Analitički okvir metaupravljanja kao put do koprodukcije .....</b>	<b>11</b>
3. 1. Metaupravljanje u kontekstu razvoja koprodukcije.....	12
3. 1. 1. Konstitutivno upravljanje .....	13
3. 1. 2. Usmjeravajuće upravljanje .....	14
3. 1. 3. Operativno upravljanje .....	15
<b>4. Metodologija .....</b>	<b>16</b>
<b>5. <i>Zero Waste</i> model u Prelogu .....</b>	<b>20</b>
5. 1. Nacionalni zakonodavni okvir.....	20
5. 2. Zakonodavni okvir: slučaj Preloga .....	21
5. 3. Predreformske silnice .....	23
5. 4. Konstitutivno i usmjeravajuće upravljanje: uvođenje <i>Zero Waste</i> modela u Prelogu..	24
5. 5. Operativno upravljanje: empirijska sadašnjost Preloga.....	29
5. 6. Diskusija .....	33
<b>6. Zaključak .....</b>	<b>35</b>
<b>7. Literatura .....</b>	<b>37</b>
<b>8. Izvori podataka.....</b>	<b>40</b>
<b>9. Prilozi.....</b>	<b>43</b>
<b>10. Sažetak.....</b>	<b>48</b>

## POPIS ILUSTRACIJA

### GRAFIČKI PRIKAZI

Grafički prikaz 1: Red prvenstva upravljanja otpadom .....	7
Grafički prikaz 2: <i>Zero Waste</i> hijerarhija (red prvenstva) upravljanja otpadom .....	8
Grafički prikaz 3: Analiza procesa ( <i>process tracing</i> ) uspostave <i>Zero Waste</i> modela u Prelogu i njegova empirijska sadašnjost .....	22
Grafički prikaz 4: Ukupna količina odvojeno prikupljenog otpada u Prleogu od 2014. do 2020. ....	32

### TABLIČNI PRIKAZI

Tablični prikaz 1: Analitički okvir metaupravljanja .....	13
Tablični prikaz 2: Analitički okvir metaupravljanja: slučaj Preloga.....	19

## 1. Uvod

Ovo istraživanje bavit će se pitanjem koprodukcije kao jednim od najpoznatijih suradničkih aranžmana u provedbi javnih politika kroz prizmu specifičnog održivog modela upravljanja otpadom. Točnije, rad se usmjerava na analizu procesa formulacije i implementacije *Zero Waste* (ZW) modela upravljanja otpadom u Gradu Prelogu, u čijem se središtu nalazi koprodukcija kao aranžman koji pretpostavlja uključenost građana u procese stvaranja i implementacije javnih usluga. Od začetka proučavanja koprodukcije pa sve do današnjih dana, istraživači su identificirali brojne modele i instrumente kojima se ovaj implementacijski aranžman služi prilikom osiguravanja javnih usluga. Važnost njenog istraživanja i primjene je iznimna, a potreba za provedbom svakim je danom sve veća, budući da javne usluge današnjice postaju sve složenije, a javna ih uprava ne može samostalno u potpunosti dizajnirati niti implementirati.

Jedan od primjera javnih usluga koju javna uprava ne može samostalno implementirati je svakako održiv model upravljanja otpadom. Upravljanje otpadom je u zadnjih 30-ak godina postalo jedno od ključnih pitanja koje mnoge razvijene, ali i manje razvijene zemlje sve više stavljaju na dnevni red i na kojima se znaju lomiti politička koplja. Jedan od održivih, a možda i najambicioznijih modela upravljanja otpadom je *Zero Waste* model upravljanja otpadom. *Zero Waste* model upravljanja otpadom je multidisciplinarni model koji se načelno može definirati kao model koji teži očuvanju svih resursa odgovornom proizvodnjom, potrošnjom, ponovnom uporabom i oporabom proizvoda, ambalaže i materijala bez spaljivanja i ispuštanja u zemlju, vodu ili zrak koji ugrožavaju okoliš ili živote ljudi (Zwia.org, 2018). Iako se iz prethodne definicije na prvu ruku ne može detektirati koprodukcija, ona je itekako prisutna, a neki će istraživači reći da je upravo koprodukcija ključna za kvalitetne učinke politike gospodarenja otpadom.

Koprodukcija se kao suradnički aranžman u zadnjih 40-ak godina konstatno istražuje i razvija, dok je koncept ZW veću pažnju javnosti izazvao tijekom kasnih 90-ih godina prošlog stoljeća i do danas je poprilično istražen. Međutim, ono što nije istraženo jest povezanost modela koprodukcije i *Zero Waste* modela u praksi, to jest njihova međusobna interakcija na empirijskim primjerima. Upravo na tom mjestu autor ovoga radi vidi mogući doprinos znanosti i praksi, budući da koprodukcija može djelovati kao izuzetno koristan aranžman za oblikovanje i implementaciju održivog modela upravljanja otpadom. U tom smjeru, cilj rada je istražiti povezanost koprodukcije kao konceptualnog i analitičkog modela javnih politika sa holističkim *Zero Waste* modelom upravljanja otpadom. Drugo, cilj rada je i, putem analize

procesa, dati prikaz metaupravljačkih aktivnosti kojima se uspostavlja *Zero Waste* model. Na kraju, rad nastoji doprinijeti razvoju politike gospodarenja otpadom, pri čemu se ZW model u Prelogu može promovirati kao šire primjenjiv model u Hrvatskoj.

*Zero waste* model upravljanja otpadom u Hrvatskoj prisutan je u Gradu Prelogu, zbog čega će se ovo istraživanje fokusirati upravo na tu jedinicu lokalne samouprave. Istraživanje je, stoga, dizajnirano kao studija slučaja grada Preloga u kojoj se proučava proces formulacije i aktualne implementacije *Zero Waste* modela. Pri tome, rad posebnu pozornost posvećuje ulozi građana u samome procesu formulacije i implementacije. Proces kojim je u Prelogu uspostavljen ZW model upravljanja otpadom analizira se putem metode praćenja procesa (*process tracing*). Korištenjem ove metode proučavaju se koraci, mehanizmi i akteri koji su doveli do mogućnosti formulacije i implementacije održivog sustava gospodarenja otpadom kakav je trenutno prisutan u regiji donjeg Međimurja. Analiza procesa vršit će se uz primjenu okvira metaupravljanja kao konceptualnog alata za razlikovanje upravljačkih koraka kojima se u praksi provedbe javnih politika uspostavlja koprodukcija (Kekez i Henjak, 2019: 209; Hill i Hupe, 2006: 558). Glavna metoda prikupljanja podataka jesu intervjui sa dionicima sustava upravljanja otpadom u Prelogu. Uz to, podatci se prikupljaju i analizom postojećih pravnih akata i dostupnih dokumenata Preloga.

Na kraju uvoda valjalo bi napomenuti samu strukturu ovoga istraživanja. Prvi dio rada bavit će se glavnim konceptima kojima rad operira: koncept koprodukcije, koncept *Zero Waste* i koncept metaupravljanja. Prilikom analize prvih dvaju koncepata, tražit će se glavne dodirne točke, odnosno točke *Zero Waste* modela upravljanja otpadom unutar kojih je prisutna koprodukcija. U drugom dijelu rada se pomoću koncepta metaupravljanja razvija vlastiti analitički okvir. Treći dio rada daje prikaz metodologije istraživanja prilikom čega se, među ostalim, objašnjava i metoda analize procesa kao dio istraživačkog dizajna studije slučaja. Četvrti dio rada donosi rezultate samoga istraživanja, pri čemu je fokalna točka uloga građana u procesu stvaranja i implementacije održivog modela upravljanja otpadom u Prelogu. Završni dio rada donosi kratku rekapitulaciju bitnih postavki rada i nalaza, pri čemu se detektiraju određena ograničenja istraživanja, ali i otvara prostor za daljnja istraživanja koprodukcijskih procesa unutar ZW modela.

## **2. Koprodukcija u prizmi *Zero Waste* modela upravljanja otpadom**

Kao što je već rečeno, koncept koprodukcije i koncept ZW-a svoje začetke dobivaju 80-ih i 90-ih godina prošlog stoljeća. Koprodukcija se prije svega veže uz pojavu reformi



javnog sektora koje su promovirale suradnju, a u čijem se središtu nalaze građani i njihovo sudjelovanje u upravljanju i stvaranju politika (Kekez i Širinić, 2017: 4). S druge strane, *Zero Waste* model upravljanja otpadom dolazi na agendu šire znanstvene zajednice kao šesti val inovacija<sup>1</sup> u sustavu upravljanja otpadom u svijetu (Zaman i Lehmann, 2011: 76-77). *Zero Waste* model upravljanja otpadom je holistički model koji pretpostavlja maksimizaciju recikliranja, minimizaciju nastanka otpada, reduciranje konzumacije proizvoda od strane potrošača i proizvodnju dobara na način koji osigurava ponovnu uporabu proizvoda, njihovo popravljavanje ili recikliranje (Matete i Trois, 2008: 1481).

Nakon bazično iznesenih definicija koprodukcije i ZW modela upravljanja otpadom, valjalo bi analizirati svaki od navedenih koncepata, a zatim ih sintetizirati na način da pomognu u razvoju analitičkog okvira ovoga rada. Stoga će se prvi dio drugog poglavlja baviti koprodukcijom kao suradničkim aranžmanom unutar javnog upravljanja, dok će drugi dio predstaviti *Zero Waste* koncept, njegove ključne značajke, kao i različite pokušaje njegova uvođenja u različitim područjima svijeta. Treći dio prvog poglavlja donosi sintezu dva proučavana koncepta, prilikom čega se u žarište stavljaju elementi *Zero Waste* modela unutar kojih je koprodukcija najviše prisutna. Nakon toga se opisuje okvir metaupravljanja kao glavni analitički okvir ovoga rada kojim će se voditi analiza procesa uspostave ZW kao oblika koprodukcije u Prelogu.

## **2.1. Koprodukcija kao suradnički aranžman u provedbi javnih politika**

### **2. 1. 1. Konceptualna obilježja koprodukcije**

Ekonomskim rječnikom prvakinja proučavanja koprodukcije Elinor Ostrom, koprodukcija jest proces u kojemu inputi za proizvodnju dobara ili usluga dolaze od individualaca koji nisu dio iste organizacije (Ostrom, 1996: 1073). Dakle, koprodukcija javnih usluga pretpostavlja kako usluge ne pružaju samo profesionalci i menadžersko osoblje javnih agencija, već i građani i zajednica (Brandsen i Honingh, 2016: 427). Parks i suradnici javne službenike nazivaju profesionalcima koji su plaćeni za formulaciju i implementaciju javnih usluga, dok su građani volonteri koji dobrovoljno sudjeluju u tom procesu kako bi se poboljšala kvaliteta javne usluge (Parks i ostali, 1981: 1002).

---

<sup>1</sup> Prvi val inovacija sustava gospodarenja otpadom čini takozvani *open dumping*, odnosno sustav neorganiziranog ostavljanja otpada posvuda u prirodi. Drugi val inovacija čine nekontrolirana odlagališta otpada, dok se treći val inovacija odnosi na kompostiranje. Četvrti val inovacija čini recikliranje i kontrolirana odlagališta otpada, dok se peti val inovacija odnosi na spaljivanje, pirolizno rasplinjavanje i korištenje različitih naprednih tehnologija i bioloških tretmana (Zaman i Lehmann, 2011: 76-77).

Brandsen i Pestoff istraživanjem raščlanjuju koprodukciju na tri podkoncepta, odnosno manifestacije: kopravljanje (*co-governance*), komeadžment (*co-management*) i koprodukcija (*co-production*) (Brandsen i Pestoff, 2006: 497). Kopravljanje je šira forma suradnje u kojemu treći sektor sudjeluje u planiranju i implementaciji javnih usluga. S druge strane, komeadžment često ide ruku pod ruku s koprodukcijom, a glavna distinkcija između njega i koprodukcije jest činjenica da se komeadžment odnosi na aranžman u kojemu su organizacije civilnog društva u suradnji sa državnim akterima zadužene za pružanje javnih usluga (Kekez i drugi, 2018: 244). Treći aranžman, odnosno manifestacija krovnog pojma koprodukcije jest uži pojam koprodukcije koji Brandsen i Pestoff definiraju kao aranžman u kojemu građani barem u jednom dijelu proizvode vlastitu javnu uslugu (Brandsen i Pestoff, 2006: 497).

Ovo istraživanje koristi treće konceptualno određenje (aranžman) koprodukcije kao svoju nit vodilju. Koprodukcija ima snažni suradnički potencijal, budući da pretpostavlja snažnu, ponekad kompetitivnu i pregovaračku interakciju i zajednički doprinos više dionika iz različitih sektora (javnog, privatnog i trećeg/civilnog) u pružanju javnih usluga i njihovim ishodima (Kekez i drugi, 2018: 244). Glavni analitički fokus koprodukcije jesu faktori koji omogućuju ili onemogućuju realizaciju koprodukcijskih procesa (Voorberg i Meerkerk, 2019: 119), a Kekez, Howlett i Ramesh tvrde kako su za uspješnu koprodukciju potrebni veliki politički kapaciteti (volja političara i utjecaj na njih), kao i upravljački kapaciteti koji podrazumijevaju osiguravanje kvalitetne suradnje profesionalnih državnih službenika i građana kao korisnika-pružatelja javne usluge (Kekez i drugi, 2018: 247).

## **2. 1. 2. Koprodukcija u procesu stvaranja javnih politika**

Koprodukcija se kao suradnički aranžman javlja u različitim fazama stvaranja javnih politika. Ukoliko se kao referentni okvir uzme fazni model stvaranja javnih politika koji pretpostavlja pet faza (postavljanje dnevnog reda, formulaciju, odlučivanje, implementaciju i evaluaciju) (Petak i Petek, 2014: 134), koprodukcija je prisutna u minimalno tri faze: fazi postavljanja dnevnog reda, fazi formulacije i fazi implementacije. To primjećuju i Voorberg i ostali, kada u svojoj analizi razlikuju tri različite uloge građana u procesu stvaranja javnih politika: 1)građani kao inicijatori, 2)građani kao kodizajneri i 3)građani kao koimplementatori (Voorberg i drugi, 2015: 1339). Već je intuitivno jasno da se građani kao inicijatori vežu uz fazu postavljanja dnevnog reda. Građani kao kodizajneri su vezani uz fazu formulacije, dok su građani kao koimplementatori vezani uz fazu implementacije. Već je rečeno da studije o povezanosti koprodukcije i modela upravljanja otpadom nisu česte, ali ipak postoje određeni

primjeri koji mogu poslužiti kao dobra podloga za istraživanje *Zero Waste* modela. Eyal Ben-Ari je na primjeru implementacije novog sustava odvajanja otpada u japanskom gradu Otsu iz 1982. godine proučavao kulturalne pretpostavke za uspješnost koprodukcije. Gradska uprava je održala veliku kampanju u kojoj je bilo uključeno više stotina ljudi, a sve sa ciljem objašnjavanja nove sheme odvoza otpada koja će biti funkcionalna jedino ako je građani samostalno implementiraju. U kampanji su, osim tijela javne vlasti, bili uključeni i mnogi građani-volonteri koji su analizirali i objašnjavali sugrađanima novu shemu odvoza otpada (Ben-Ari, 1990: 474). Dakle, ovdje je vidljivo da je riječ o građanima kao koimplementatorima, a djelomično i kodizajnerima javne usluge odvoza otpada.

Nova shema odvoza otpada podrazumijevala je kategorizaciju otpada na plastiku, papir, staklo, metal i zapaljiva sredstva, pri čemu se svaka kategorija otpada prikuplja određeni dan u tjednu. Do trenutka odvoza, otpad se nalazi u domovima stanovnika, a zadaća građana jest samostalno organiziranje i biranje onoga koji će pokupiti vrstu otpada koja se prikuplja u nekom danu te ga transportirati na sabirno mjesto, gdje otpad preuzima gradsko komunalno poduzeće. Ono što je jako zanimljivo jest činjenica da su vreće za otpad imale prostor u kojemu je svako kućanstvo navodilo svoje prezime (Ben-Ari, 1990: 474-478), čime se zapravo anuliraju neki od nedostataka koprodukcije, a koji se tiču zamagljivanja vlastite odgovornosti (Poocharoen i Ting, 2015: 590) za neodvajanje otpada ili bilo koju drugu javnu uslugu.

Dakle, za uspješnu koprodukciju u svim fazama stvaranja javnih politika potrebni su određeni preduvjeti, odnosno ono što Voorberg i drugi nazivaju utjecajnim faktorima koji djeluju na strani tijela javne vlasti i građana. Za uspješnu koprodukciju tijela javne vlasti moraju biti otvorena prema participaciji građana, što se ogleda u nekim strukturnim postavkama organizacija koje otvaraju prostor za suradnju sa građanima (Voorberg i drugi, 2015: 1342). S druge strane, uspješna koprodukcija pretpostavlja informirane građane koji posjeduju određene unutarnje vrijednosti i vještine potrebne za participaciju, pri čemu imaju osjećaj doprinosa široj zajednici (Voorberg i drugi, 2015: 1343; Poocharoen i Ting, 2015: 591).

## **2.2. *Zero Waste* model održivog upravljanja otpadom**

Sustav upravljanja otpadom je prepoznat kao tehnički problem koji je pod utjecajem različitih političkih, legalnih, sociokulturnih, ekonomskih i okolišnih faktora, kao i dostupnim resursima za hvatanje u koštac sa tim problemom (Ribić i drugi, 2016: 241). Kao što je već rečeno, *Zero Waste* model javlja se 90-ih godina prošlog stoljeća kao logičan slijed razvoja

različitih metoda upravljanja otpadom. Ipak, valja napomenuti kako je koncept *Zero Waste*-a kolao umovima istraživača i ranije, čemu svjedoči činjenica da je Paul Palmer još 1973. skovao naziv *Zero Waste* (Zaman, 2015: 13). *Zero Waste* model upravljanja otpadom je holistički model koji se istodobno pojavljuje u više resora i politika. Polazišna točka filozofije *Zero Waste* koncepta jest da otpad nije smeće, već potencijalni resurs (Pietzsch i drugi, 2017: 327) kojeg je potrebno dobro iskoristiti radi benefita cjelokupne zajednice.

### **2. 2. 1. Konceptualno određenje *Zero Waste* modela**

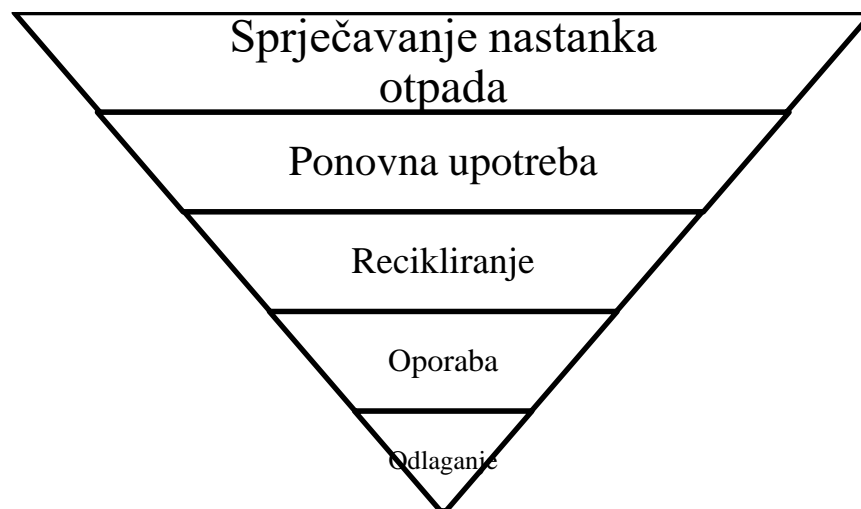
Budući da je model holističke naravi, teško je ponuditi jedinstvenu definiciju koja će obuhvatiti sve aspekte na koje se odnosi *Zero Waste* model. Ipak, jednu od najpoznatijih i najčešće citiranih definicija *Zero Waste* ponudio je međunarodni savez *Zero Waste* (*Zero Waste International Alliance*). Oni su *Zero Waste* model upravljanja otpadom definirali kao model koji teži očuvanju svih resursa odgovornom proizvodnjom, potrošnjom, ponovnom uporabom i oporabom proizvoda, ambalaže i materijala bez spaljivanja i ispuštanja u zemlju, vodu ili zrak koji ugrožavaju okoliš ili živote ljudi (Zwia.org, 2018).

Iz početne definicije je vidljivo kako je *Zero Waste* model u skladu s konceptom cirkularne ekonomije. Točnije, *Zero Waste* model proizlazi iz koncepta cirkularne ekonomije, čija je ideja, među ostalim, zadržavanje postojećih resursa i dobivenih proizvoda u stalnoj cirkulaciji putem recikliranja i drugih metoda (Pietzsch i drugi, 2017: 326). Uz to, *Zero Waste Europe* mreža definira cirkularnu ekonomiju kao tip „ekonomije/gospodarstva koje čuva dodanu vrijednost proizvoda što je dulje moguće i praktički uklanja otpad“ (ZWU, 2015: 1). Kao kod koncepta koprodukcije, i u dijapazonu znanja o cirkularnoj ekonomiji postoji određeni epistemički nesklad na koji upozorava Pietzsch, kada razdvaja tri koncepta koja izlaze iz nje, a koja se u literaturi ponekad preklapaju. Riječ je o konceptu „upravljanja i procjene životnog ciklusa“ (*Life Cycle Management and Assessment*), konceptu „hijerarhije čvrstog otpada“ (*Solid Waste Hierarchy*) i konceptu „*Zero Waste*“ (Pietzsch i drugi, 2017: 326). Koncept „upravljanja i procjene životnog ciklusa“ nešto je manje poznatiji, a temelji se na kvantifikaciji svih čimbenika koji djeluju na okoliš, pritom smanjujući korištenje i proizvodnju onih resursa koji najviše štete okolišu (Pietzsch i drugi, 2017: 326).

Koncept „hijerarhije čvrstog otpada“ (v. *Grafički prikaz 1*) je puno poznatiji, a formulirao ga je nizozemski znanstvenik i političar Ad Lansink (Ewijk i Stegemann, 2016: 123). Hijerarhija upravljanja otpadom pretpostavlja red prvenstva upravljanja otpadom, pri čemu primat ima prevencija nastanka otpada, a potom njegovo ponovno korištenje, recikliranje (3R – *Reduce, Reuse, Recycle*), oporaba te na kraju njegovo odlaganje. Prevencija

nastanka otpada podrazumijeva da se već pri kupnji proizvoda kojima se koriste građani može utjecati na smanjenje nastanka i štetnosti otpada. Primjerice, naručivanjem višenamjenskih proizvoda, proizvoda koji sadržavaju manju količinu štetnih sastojaka, naručivanjem manjih količina proizvoda (a ne stvaranjem zaliha koje se mogu pokvariti) može se značajno smanjiti nastajanje novog otpada (Okolis.vg, 2021). Danas hijerarhija upravljanja otpadom trpi određene kritike, a jedni od najglasnijih kritičara takvog modela su zagovornici ZW modela. Primjerice, jedna od najpoznatijih europskih ZW grupa (*Zero Waste Europe* mreža) smatra da je koncept hijerarhije otpada dobar, ali nedovoljan, budući da se fokusira isključivo na okolišne reperkusije upravljanja otpadom, dok zanemaruje društvene, ekonomske i logističke čimbenike (Zerowasteurope.eu, 2019).

**Grafički prikaz 1: Hijerarhija (red prvenstva) upravljanja otpadom**



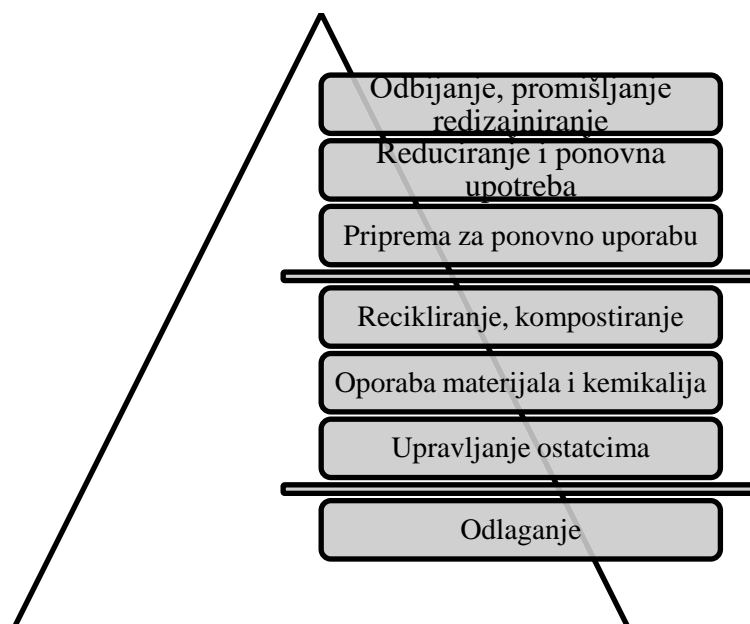
Izvor: Zerowasteurope.eu, 2019.

*Zero Waste Europe* mreža krovna je organizacija koja okuplja velik broj lokalnih *Zero Waste* mreža i općina u više od 20 zemalja Europske unije, a sve sa ciljem širenja znanja o važnosti pravilnog odvajanja otpada, recikliranja i postepenog smanjenja nastanka otpada u cijelome svijetu. Upravo ta mreža predlaže *Zero Waste* model upravljanja otpadom kao ključni model za uspješno rješavanje problema otpada. On zbog svoje holističke prirode zahtjeva istovremeno sagledavanje višestrukih čimbenika. Primjerice, Pietzsch smatra da je za uspješno uvođenje *Zero Waste* modela potrebno razmotriti sedam ključnih aspekata: 1)holističko upravljanje otpadom, 2)razvijanje javnopolitičkih smjernica koje se bave aktivnostima pametnog planiranja proizvoda i usluga, 3)komunikacija i obrazovanje građana, 4)razvoj zelenih lanaca opskrbe, 5)fokusiranje na učinkovitost materijala prilikom odabira

sirovina za proizvodnju, 6) planiranje i stavljanje na tržište onih proizvoda koji će imati produljeni vijek trajanja i 7) ulaganje u tehnologiju za odgovarajuće upravljanje odlagalištima otpada (Pietzsch i drugi, 2017: 327).

Upravo je putem Pietzschovih ključnih ZW aspekata vidljivo koliko je *Zero Waste* koncept obuhvatniji od klasičnog hijerarhijskog modela upravljanja otpadom. Pietzschovi ZW aspekti dobro objašnjavaju i koreliraju sa *Zero Waste* hijerarhijom upravljanja otpadom izrađenom od strane *Zero Waste Europe* mreže (v. *Grafički prikaz 2*). Za razliku od klasičnog hijerarhijskog modela upravljanja otpadom koji se sastoji od pet razina, ZW hijerarhija posjeduje sedam razina. Pri tome se gornji i donji dijelovi piramide razlikuju u odnosu na klasični hijerarhijski model, a ono što je prisutno u oba modela jest smanjivanje nastanka količina otpada, ponovno korištenje i recikliranje (Song i drugi, 2015: 200). Zaman i Lehmann u *Zero Waste* hijerarhiji upravljanja otpadom daju poseban naglasak na važnost obrazovanja, promišljanja i istraživanja, tvrdeći da bez odgovarajuće ekološke svijesti i naprednih tehnoloških istraživanja nije moguće postići *Zero Waste* ciljeve (Zaman i Lehmann, 2013: 124). S druge strane, Cole i ostali naglašavaju nužnu promjenu javnog mnijenja glede otpada, što za kućanstva znači povećano kompostiranje, izbjegavanje vrećica za jednokratnu upotrebu, kupnju rabljene odjeće, doniranje elektroničke opreme dobrotvornim organizacijama, kupnju proizvoda koji nisu višestruko pakirani i slično (Cole i drugi, 2014: 67).

**Grafički prikaz 2: *Zero Waste* hijerarhija upravljanja otpadom**



Izvor: ZeroWasteEurope.eu, 2019.

## 2. 2. 2. Put prema primjeni *Zero Waste* modela u empiriji

Dakako da *Zero Waste* model nije stao na svojim teorijskim postavkama, već je dobio i svoje ostvarenje u zbilji, a jedan od prvih gradova koji je pokušao integrirati *Zero Waste* model upravljanja otpadom u svijetu jest Canberra. Naime, jedinice lokalne samouprave u Canberri održale su veći broj konzultacija sa širom zajednicom i 1995. godine predložile „*No Waste by 2010*“ zakon kao prvi zakon takve vrste u svijetu (Zaman, 2015: 13). Njihov primjer slijedili su i drugi svjetski centri poput Adelaidea, San Francisca i Stockholma, koji su proglasili *Zero Waste* viziju i trude se postati jedni od prvih *Zero Waste* gradova na svijetu (Zaman i Lehmann, 2013: 123). Adelaide je kao glavni grad Južne Australije osnovao organizaciju *Zero Waste South Australia* sa ciljem upoznavanja i edukacije građana sa recikliranjem i različitim načinima izbjegavanja stvaranja otpada kod kuće, na poslu ili pak u industrijskim postrojenjima, što je rezultirao povećanim postotkom recikliranja i odvajanja otpada u usporedbi sa drugim australskim gradovima (Song i drugi, 2015: 203).

Song, Li i Zeng su u svojem istraživanju navodili i neke individualne *Zero Waste* pokušaje i akcije u praksi koji su polučili pozitivne rezultate. Jedan od takvih primjera jest slučaj sustava prikupljanja otpada „od vrata do vrata“ u gradu Hernani u španjolskoj pokrajini Gipuzkoa. Naime, tamošnje je komunalno poduzeće pokušalo izgraditi dvije spalionice otpada zbog nedostatka postojećih kapaciteta. Građani su se tome oštro protivili i naposljetku spriječili njihovu izgradnju. Nakon toga je grad odlučio pokrenuti sustav prikupljanja otpada „od vrata do vrata“, što su građani objeručke prihvatili, i koji je za posljedicu imao 80%-tno smanjenje količina otpada na gradskim odlagalištima otpada (Song i drugi, 2015, 204).

Cole i ostali su u svojem radu opisali proces uvođenja ZW strategije u Charnwoodu, pri čemu su i sami autori bili dio tog procesa. Naime, autori i okolišni predstavnici unutar Vijeća okruga (*Charnwood Borough Council*) sastali su se radi kreiranja načelnog okvira ZW strategije, nakon čega su provedene dvije fokus grupe; jedna sa građanima, a druga sa političkim članovima Vijeća. Svaka od navedenih fokus grupa dala je svoja mišljenja o prioritetima i aspektima *Zero Waste*-a koji trebaju biti uključeni u ZW strategiju. Početni okvir ZW strategije je revidiran novim idejama i potom poslan na javno savjetovanje koje je uključivalo sve zainteresirane građane okruga. Nakon njihovih povratnih odgovora, ZW strategija je ponovno revidirana i dobila svoj finalni oblik koji je zatim implementiran u javnopolitički sustav okruga Charnwood (Cole i drugi, 2014: 69). Iako Cole i ostali u svojem istraživanju to eksplicitno ne spominju, ovdje se *de facto* radi o koprodukciji, gdje su građani

bili uključeni u proces formulacije ZW strategije i njezine kasnije implementacije u Charnwoodu.

Dakako, sustavi upravljanja otpadom su izuzetno kompleksni (čak i u manjim zajednicama), što dovodi do nemogućnosti holističke formulacije i implementacije ZW pristupa. Upravo na takav zaključak upućuju navedeni empirijski primjeri. Dakle, svaki se primjer odnosi na pojedini aspekt koji je sastavni dio *Zero Waste* modela i koji pomaže u njegovom ostvarenju u zbilji. Vidljivo je postojanje različitih puteva do ostvarenja ZW modela; ponekad je glavni inicijator tijelo javne vlasti, dok su u drugim slučajevima to građani. Služeći se Voorbergovim koprodukcijским rječnikom, ponekad su građani koinicijatori, ponekad kodizajneri, a ponekad samo koimplementatori javne usluge. Također, iz navedenih se empirijskih primjera mogu sagledati mnogi aspekti koji će biti bitni za slučaj Preloga, gdje će se proučavati proces formulacije i implementacije ZW modela i analizirati utjecaj građana, tijela javne vlasti i njihova međusobna interakcija u tom procesu.

### **2.3. Sinteza koncepata: koprodukcija u *Zero Waste* modelu**

Nakon iscrpne analize koprodukcije i *Zero Waste* modela upravljanja otpadom, valjalo bi razlučiti ključne točke *Zero Waste* modela unutar kojih je prisutan suradnički režim koprodukcije na način definiran u prethodnim dijelovima rada. Zaman razlikuje četiri faze strateškog razvoja ZW, a neke od njih su održiva konzumacija i ZW menadžment (ZW upravljanje) i implementacija ZW strategija (Zaman, 2015: 18). Održiva konzumacija pretpostavlja odgovorno ponašanje građana prilikom kupnje i konzumacije različitih proizvoda. ZW upravljanje i implementacija ZW strategija podrazumijevaju striktno poštivanje svih ZW pravila koja se tiču recikliranja, odvajanja otpada, kompostiranja, sakupljanja i odlaganja otpada, ponovne uporabe, oporabe i slično (Zaman, 2015: 18). Upravo je u temelju ovih dviju faza strateškog razvoja prisutna koprodukcija, budući da efikasnost i uspješnost tih faza ovisi isključivo o građanima i povjerenju koje im je dano. Građani su akteri koji bi, u skladu sa ZW strategijom, morali odvojeno prikupljati otpad, kompostirati, reciklirati i promijeniti svoje potrošačke/konzumerističke navike, iz razloga što sadašnja prekomjerna potrošnja generira ogromne količine otpada (Zaman, 2015: 18), što je dugoročno neodrživo.

Ovdje se istodobno mogu primjetiti prednosti i nedostaci koprodukcije. Prednost se očituje u mogućnosti razvoja građanske i korisničke odgovornosti, osjećaju doprinosa široj zajednici, kao i smanjenoj cijeni usluge (Pestoff, 2006: 507). S druge strane, nedostatak se



iscrtava u zamagljivanju odgovornosti građana, ali i vlasti, budući da vlast može prebaciti krivnju za eventualni neuspjeh politike upravljanja otpadom (*policy failure*) na građane (Poocharoen i Ting, 2015: 590). Također, nedostatak može biti prisutan u nedovoljnoj informiranosti i kompetencijama građana (Pestoff, 2006: 507); neki građani ne znaju kako odvajati otpad, kako kompostirati ili pak mijenjati svoje korisničke navike. Zbog toga su od izuzetne važnosti aktivnosti poput onih u slučaju Adelaide, gdje je grad osnovao organizaciju koja je educirala građane o postupku odvajanja otpada, recikliranja i slično. Ništa manje važne nisu ni aktivnosti javnog sudjelovanja i dinamičnih konzultacija Vijeća okruga i građana u slučaju Charnwood.

U sličnom smjeru ide i Pietzsch i drugi, kada kažu da su jedni od ključnih benefita<sup>2</sup> ZW strategije zapravo doprinosi zajednici koje ona stvara, pri čemu se mijenjaju stavovi građana prema otpadu, ali i prema cijelom životnom stilu. ZW strategija u čijem je središtu koprodukcija dovodi do smanjenja rizika za javno zdravlje uz istodobnu mogućnost otvaranja novih radnih mjesta u sektoru upravljanja otpadom i zaštite okoliša (Pietzsch i drugi, 2017: 329).

### **3. Analitički okvir metaupravljanja kao put do koprodukcije**

Glavni analitički okvir ovoga rada temelji se na konceptu metaupravljanja koji u studijama javnih politika dobiva sve veći zamah. Metaupravljanje kao način formiranja i provođenja javnih politika javlja se kao kritika postojećeg faznog pristupa stvaranju politika koji pretpostavlja da se politika sistematično prelijeva iz jedne faze u drugu, istovremeno se spuštajući takozvanim pristupom „odozgo prema dolje“ (*top-down*) sa najviših tijela javne vlasti prema nižima. Metaupravljanje kao analitički okvir pretpostavlja jedan otvoreniji tip konceptualizacije koji se ne bazira na hijerarhijskom pristupu niti (isključivo) na složenijom pristupu „odozdo prema gore“ (*bottom-up*), već istodobno kombinira ulazne čimbenike (*policy inputs*) sa različitih razina vlasti, privatnog i trećeg sektora, uslijed čega dolazi do višestruke interakcije većeg broja aktera u takozvanim upravljačkim mrežama (*governance networks*). Zapravo, metaupravljanje omogućuje „pretvaranje višestrukih interaktivnih upravljačkih arena u glatko funkcionirajuće mehanizme bazirane na suupravljanju putem konsenzusa“ (Kekez i Henjak, 2019: 208). Uz to, Sørensen i Torfing tvrde kako se metaupravljanje često percipira kao upravljačko oruđe kojim se promiče efikasno i efektivno upravljanje oslanjanjem na policentrične i suradničke arene (Sørensen i Torfing, 2016: 450).

---

<sup>2</sup> Pietzsch razlikuje četiri dimenzije benefita koje ZW donosi: 1)benefiti zajednici, 2)ekonomski i financijski benefiti, 3)okolišni benefiti i 4)industrijski benefiti (Pietzsch i drugi, 2017: 239).

Upravo su u takvim policentričnim arenama prisutni različiti oblici suradničkih režima, kao što je koprodukcija građana sa javnim sektorom, ili pak komenadžment u čijem je središtu partnerstvo organizacija civilnog društva i javnog sektora.

Jedan od najpoznatijih konceptualnih okvira metaupravljanja jest konceptualni okvir višerazinskog upravljanja Hilla i Hupea. Njihov konceptualni okvir počiva na okviru institucionalne analize i razvoja (*Institutional Analysis and Development*) Elinor Ostrom (Hill i Hupe, 2006: 558), a sastoji se od tri razine upravljanja (konstitutivno, usmjeravajuće i operativno) koje se proučavaju sa obzirom na tri razine aktivnosti (aktivnosti na razini sustava, organizacije ili pojedinca) (Hill i Hupe, 2002: 183). Za potrebe ovoga istraživanja, njihov je konceptualni okvir višerazinskog upravljanja dodatno prilagođen tako da odgovara već spomenutim reformskim inicijativama u čijem se središtu nalazi koprodukcija.

### **3.1. Metaupravljanje u kontekstu razvoja koprodukcije**

Kao što je već rečeno, metaupravljanje se bazira na tri razine upravljanja: konstitutivnoj, usmjeravajućoj i operativnoj. Konstitutivna razina se odnosi na fundamentalne postavke sustava, odnosno institucionalni dizajn unutar kojeg se odlučuje i te postavke djeluju na odluke u usmjeravajućem i operativnom upravljanju. Usmjeravajuća razina upravljanja pretpostavlja *policy* formulaciju, odnosno odlučivanje o kolektivno poželjnim ishodima, kao i uvjetima njihove realizacije. Na kraju, razina operativnog upravljanja *de facto* označava proces *policy* implementacije, prilikom čega se upravlja *policy* procesom, međuorganizacijskim odnosima, kao i međuljudskim kontaktima (Hill i Hupe, 2006: 563; Kekez, 2018: 47).

Iz tabličnog prikaza 1 vidljivo je postojanje devet koraka koji slijede logiku višerazinskog upravljanja od konstitutivnog upravljanja na razini sustava pa sve do operativnog upravljanja na razini pojedinca (v. *Tablični prikaz 1*). Kako rad proučava proces uvođenja *Zero Waste* modela u Prelogu i fazu u kojoj se takav model održivog gospodarenja otpadom nalazi danas, to znači da se prvih šest koraka odnose na proces uvođenja koprodukcijuskog modela upravljanja otpadom, dok se zadnja tri koraka odnose na aktivnosti kojima se operativno upravlja ZW modelom. Dakle, konstitutivno i usmjeravajuće upravljanje temelj su za proučavanje procesa uvođenja *Zero Waste* modela, dok je operativno upravljanje polazna točka za analizu empirijske sadašnjosti ZW-a. U nekoliko sljedećih odlomaka objašnjena je svaka razina upravljanja prema njezinoj akcijskoj skali.

**Tablični prikaz 1: Analitički okvir metaupravljanja**

Razina aktivnosti metaupravljanja u prizmi razvoja koprodukcije			
Razina aktivnosti Akcijaska skala	Konstitutivno upravljanje	Usmjeravajuće upravljanje	Operativno upravljanje
<b>Sustav</b>	1. Pokretanje institucionalnog redizajna i kreiranje upravljačke arene	4. Općenito donošenje pravila i odobravanje sadržaja politike	7. Upravljačke aktivnosti kroz koje vladajući omogućavaju smisleno sudjelovanje drugih aktera (diskrecija)
<b>Organizacija</b>	2. Prenošenje mandata i kodificiranje međuorganizacijskih postavki	5. Participacija i pregovaranje u pregovaračkom procesu donošenja odluka	8. Ostvarenje partnerstva, upravljanje stvorenim mrežama i suradnja u implementaciji
<b>Pojedinac</b>	3. Poticanje internalizacije temeljnih normi i vrijednosti	6. Osiguravanje prihvaćanja i interaktivne primjene pravila	9. Osnaživanje profesionalizacije i institucionalizacija kanala za integraciju povratnih informacija korisnika
Proces uvođenja <i>Zero Waste</i> modela upravljanja otpadom			<i>Zero Waste</i> model u sadašnjosti

Izvor: Prilagođeno iz Hill i Hupe, 2006: 563; Kekez, 2018: 28; Kekez i Henjak, 2019: 209; Papadopoulos, 2016: 148-159; Sørensen i Torfing, 2016: 457.

### 3. 1. 1. Konstitutivno upravljanje

Konstitutivno upravljanje na razini sustava unutar metaupravljačkog višerazinskog okvira pretpostavlja pokretanje institucionalnog redizajna i kreiranje upravljačkih arena (Kekez i Henjak, 2019: 209). Drugim riječima, u toj se fazi iniciraju temeljna pravila reforme, kao i glavni *modus operandi* svih daljnjih procesa, budući da su takve odluke zapravo odluke donesene na najvišoj razini. Upravljačke arene koje se konstituiraju moraju posjedovati određeni legitimet, pri čemu se kao izvor ovlaštenja, odnosno legitimiteta vidi u izabranoj vlasti ili pak samim građanima (Kekez, 2018: 59). Budući da su građani u središtu reformi upravljanja koje promiču suradnju, konstitutivno upravljanje ovdje stavlja naglasak na meke upravljačke alate pomoću kojih se upravlja mrežama i arenama (Kekez, 2018: 60), a pritom tvrdi kako upravljačke mreže i arene imaju velike kapacitete za samoorganiziranje i

samoregulaciju (Sørensen i Torfing, 2016: 448). Ipak, Papadopoulos upozorava kako pretjerano oslanjanje na fleksibilnost mreža i njihovo meko upravljanje može dovesti do neefikasnog upravljanja (Papadopoulos, 2016: 149).

Nakon što se je uspostavio temeljni normativni okvir unutar kojeg će se djelovati, slijedi odabir između različitih modela reformi postojećeg sustava, kao i odabir načina upravljanja (Kekez, 2018: 49). Zapravo, time se oblikuju institucije na razini sustava, ali i šire, budući da politički i administrativni čelnici koriste svoje kapacitete za upravljanje u organizacijskim i pojedinačnim lokusima političko-društvenih odnosa (Kekez, 2018: 49). Drugim riječima, to bi značilo da politički i administrativni čelnici utječu na procese koji će se zbivati na razini organizacije i pojedinca. Dakle, konstitutivno upravljanje na razini organizacije podrazumijeva devoluciju mandata na lokalne zajednice i druge društvene aktere (Kekez i Henjak, 2019: 209; Sørensen i Torfing, 2016: 457), prilikom čega dolazi do intenzivne interakcije javnog, privatnog i trećeg sektora. Kodificiranje međuorganizacijskih postavki bit će optimalno za kreiranje politike (javne usluge) ukoliko politički i administrativni čelnici mogu potkrijepiti svoje konstitutivne odluke različitim obrazloženjima koji su proizašli iz interakcije licem-u-lice sa javnim zaposlenicima, građanima i drugim akterima (Kekez, 2018: 60; Sørensen i Torfing, 2016: 456). Tim korakom se zapravo dolazi do upravljanja na razini pojedinca. Zaključno, konstitutivno upravljanje na razini pojedinca nastoji poticati internalizaciju temeljnih normi i vrijednosti putem interakcije licem-u-lice zaposlenika tijela javne vlasti, građana i drugih dionika (Kekez i Henjak, 2018: 209), što je ponekad veoma zahtjevno budući da različiti dionici upravljačkih mreža imaju različite perspektive i interese (Papadopoulos, 2016: 153).

### **3. 1. 2. Usmjeravajuće upravljanje**

Usmjeravajuće upravljanje *de facto* označava proces *policy* formulacije. Točnije, usmjeravajuće upravljanje nastoji pružiti okvir unutar kojeg će djelovati skupine aktera s različitih razina i sektora, a sve sa ciljem mobilizacije i osnaživanja lokalnih zajednica i korisnika (Kekez i Henjak, 2019: 209; Sørensen i Torfing, 2016: 448). Nakon što su se u konstitutivnom upravljanju na razini sustava definirala temeljna pravila, usmjeravajuće upravljanje na razini sustava podrazumijeva definiranje fiskalnih, pravnih i diskurzivnih uvjeta koji će činiti kostur buduće politike (Sørensen i Torfing, 2016: 457). Izuzetno je važno izgraditi lanac odgovornosti između građana te javnih službenika i dužnosnika. Političari na vlasti trebaju usmjeravati suradničku implementaciju, pri čemu se ostavlja prostor za

diskreciju sudionicima (građanima) u interaktivnoj areni (Papadopoulos, 2016: 148; Kekez, 2018: 61).

Upravo zbog toga usmjeravajuće upravljanje na razini organizacije podrazumijeva participaciju i stalnu interakciju većeg broja aktera sa ciljem izgradnje povjerenja i društvenog kapitala (Kekez, 2018: 61). Dakle, politički i administrativni čelnici angažiraju sebe, stručnjake, građane i druge zainteresirane aktere trećeg sektora u oblikovanju javne usluge i njezinim kolektivno željenim ishodima. Takva interaktivna arena se koristi metodom pregovaranja o sadržaju javne usluge i načinu njezine implementacije, prilikom čega se želi obuhvatiti mišljenje što većeg broja aktera (prije svega građana), pa čak i onih koji su do toga trenutka bili neaktivni u donošenju odluka (Kekez, 2018: 61). Papadopoulos upozorava na bitan element koji se tiče načina odabira onih koji mogu participirati i onih koji ne mogu participirati, pri čemu navodi primjer radikalnih aktera koji se ne pridržavaju temeljnih okvira postavljenih u konstitutivnom upravljanju, zbog čega će se nerado pridružiti mreži (Papadopoulos, 2016: 152).

Kako bi se izbjeglo takvo stanje, usmjeravajuće upravljanje na razini pojedinca nastoji osigurati pogodan način djelovanja od strane svih aktera kroz interaktivnu primjenu svih postojećih pravila (Kekez i Henjak, 2019: 209). Interaktivna primjena pravila postiže se sudjelovanjem građana koji sa ostalim akterima čine interaktivnu arenu upravljanja, pri čemu političari mogu osnažiti položaj državnih službi i službenika tako što im transferiraju odgovornost za olakšavanje suradničke interakcije i upravljanje stvorenim mrežama i partnerstvima (Kekez, 2018: 61), pri čemu su te službe zapravo koordinacijska tijela.

### **3. 1. 3. Operativno upravljanje**

Na kraju, operativno upravljanje označava koprodukcijske procese unutar faze implementacije javne usluge. Generalno, operativno upravljanje na razini sustava detektira sve upravljačke aktivnosti kojima vladajući omogućavaju smisleno sudjelovanje svih drugih aktera u implementaciji javne usluge. Uz to, operativno upravljanje na razini sustava podrazumijeva osiguranje diskrecije drugim akterima i prizivanje odgovornosti za ishode (Kekez i Širinić, 2017: 7). Zbog toga je povjerenje glavni upravljački mehanizam javnog upravljanja. Upravo je povjerenje, kao što je navedeno u prethodnom poglavlju rada, dvosjekli mač koprodukcije. Povjerenje može imati terapijske i osnažujuće učinke na građane tako što povećava građansku i korisničku odgovornost (Pestoff, 2006: 507), a istovremeno omogućava zamagljivanje odgovornosti i *policy failure* (Poocharoen i Ting, 2015: 590). U *Zero Waste* modelu upravljanja otpadom, na građane je postavljena velika

odgovornost i povjerenje da će se zaista odvojeno prikupljati otpad, reciklirati, kompostirati i slično.

Na razini organizacije, operativno upravljanje nastoji upravljati te vertikalno i horizontalno koordinirati različite upravljačke mreže koje se nalaze u stalnoj interakciji i koje zajednički implementiraju pojedinu javnu uslugu (Kekez, 2018: 28-29). Generalno, *policy* koordinacija pretpostavlja jedan viši oblik ostvarivanja koherentnosti u provedbi javnih politika, a temelji se na jasnom sporazumu o suradnji pri isporuci javnih usluga, kao i slijeđenju zajedničkih ciljeva (Petak, 2008: 269). Pitanja koordinacije tiču se horizontalnih veza koje se odnose na organizacijsku suradnju i uklanjanje zapreka koje opterećuju efikasnu interakciju pojedinih tijela uprave (Petak, 2008: 266). U praksi to označava različite koprodukcijske procese kojima građani i organizacije na partnerski način sudjeluju u provedbi javnih usluga, a koji su koordinirani od strane upravljačkog tijela sa razine vlasti. Pri tome se glavno koordinacijsko tijelo koristi različitim mehanizmima i aktivnostima, kao što su pravila, transfer novca, licence, donacije i slično. Suradnja se, kao što se je vidjelo u radu, očituje u različitim akcijama, a primjer može biti ranije opisana građanska inicijativa i provedba usluge prikupljanja otpada „od vrata do vrata“ u gradu Hernaniju u Španjolskoj.

Na kraju, operativno upravljanje na razini pojedinca fokus stavlja na profesionalizaciju unutarnjih kontakta i usvajanje pristupa upravljanja vanjskim kontaktima usmjerenih na korisnika (Kekez, 2018: 29). Drugim riječima, operativno upravljanje na razini pojedinca osnažava profesionalizaciju provoditelja i institucionalizaciju kanala za integraciju povratnih informacija korisnika. Voorbergovskim terminom, građani kao koimplementatori provode uslugu i šalju povratne informacije sa terena nadležnim službama (primjerice komunalnom poduzeću). Te povratne informacije služe za dodatno poboljšanje usluge, ali i profesionalizaciju unutarnjih mehanizama javnih službi, koji su sada u stalnoj interakciji sa građanima, pri čemu se ostvaraju ciljevi koprodukcije, kao što su efikasnost, efektivnost, korisničko zadovoljstvo i participacija (Voorberg i drugi, 2015: 1341).

#### **4. Metodologija**

Ovo istraživanje je deskriptivni tip istraživanja maloga N, odnosno studija slučaja koja generira obilje podataka koji se odnose na jedan specifični slučaj (Burnham, 2006: 56). Što se tiče strategije odabira slučaja, valja napomenuti kako je slučaj Preloga tipičan, budući da se studija slučaja fokusira na *par excellence* primjer jedinice lokalne samouprave u

Hrvatskoj koja upravlja svojim otpadom po principima *Zero Waste* modela, čemu svjedoči i činjenica da je Prelog prepoznat od strane europske *Zero Waste* Europe mreže.

Ulazeći dublje u dizajn studije slučaja, bitno je reći kako je podvrsta dizajna ove studije slučaja zapravo metoda analize procesa (*process tracing*), koja je doživjela veliki rast popularnosti unutar kvalitativnih istraživanja (Beach i Pedersen, 2013: 2). To je specifična metoda analize koja omogućava zaključivanje na temelju praćenja redoslijeda događaja ili pojava za koje postoje jake indicije da su povezane (Gašparić, 2020: 15). U analizi procesa *de facto* se promatra slijed događaja kojima X utječe na Y, pri čemu se za svaki od koraka traže empirijski dokazi. Drugim riječima, svi koraci (slijed događaja) kojima X utječe na Y zapravo čine kauzalni mehanizam (Beach i Pedersen, 2013: 25-26) koji se detektira na empirijskom primjeru. Beach i Pedersen razlikuju tri varijante analize procesa, a ovo istraživanje se bazira na takozvanoj varijanti analize procesa sa ciljem izgradnje teorije (*theory-building-process-tracing*), pri čemu istraživač prepoznaje ishod, ali nije siguran u uzroke toga ishoda (Beach i Pedersen, 2013: 16). U ovome se istraživanju kao krajnji ishod uzima *Zero Waste* model u Prelogu, a putem analize procesa se nastoji utvrditi kauzalni mehanizam kojim je došlo do njegova uvođenja, ali i njegovo sadašnje stanje kao dio operativnog upravljanja u okviru višerazinskog upravljanja.

Dakle, ovo istraživanje pomoću metode analize procesa zapravo opisuje proces uvođenja i sadašnjeg stanja *Zero Waste* održivog modela upravljanja otpadom u Prelogu u kojemu su građani aktivni akteri njegove formulacije i implementacije. Kako bi se mogao utvrditi kauzalni mehanizam, odnosno koraci njegova uvođenja i uloga građana u svakom koraku, kao glavni analitički okvir istraživanja koristi se okvir metaupravljanja opisan u prethodnom poglavlju rada. Drugim riječima, cilj metode analize procesa bio je nadopuniti postojeći analitički okvir metaupravljanja, prilikom čega se konstitutivno i usmjeravajuće upravljanje odnose na kauzalni mehanizam koji opisuje proces (i uzroke) uvođenja *Zero Waste* modela u Prelogu, dok se operativno upravljanje odnosi na trenutno stanje *Zero Waste* modela.

Podatci su se u istraživanju prikupili pomoću dvije kvalitativne metode. Prvo, riječ je o analizi dostupnih dokumenata<sup>3</sup>. Dokumenti su uzorkovani prema svojoj vrsti, dostupnosti i vremenskom okviru, budući da se Izvješća o provedbi planova gospodarenja otpadom

---

<sup>3</sup> Analizirani su sljedeći dokumenti: Zakon o održivom gospodarenju otpadom (2013. i 2021.), Strategija gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. - 2022., Izvješće o komunalnom otpadu za 2019. godinu, Plan gospodarenja otpadom Grada Preloga za razdoblje 2008. – 2016., Plan gospodarenja otpadom Grada Preloga za razdoblje 2017. – 2022. te Izvješće o provedbi Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. godine na području Grada Preloga u 2017., 2018., 2019. i 2020. godini

objavljaju jednom godišnje). Kao glavni izvor dokumenata (a time i kriterij dostupnosti) koristila se baza dokumenata održivog razvitka i zaštite okoliša te baza Hrvatske agencije za okoliš i prirodu, ali ponekad se koristila i manualna pretraga internetskih stranica. Druga metoda prikupljanja podataka jesu individualni, polu-strukturirani intervjui sa ključnim dionicima formulacije i implementacije *Zero Waste* modela u Prelogu. Sveukupno su provedena tri intervjua u razdoblju od srpnja do kolovoza 2021. godine.

Protokol kojim se vodio proces intervjuiranja (v. *Prilog 1*) sastojao se od serija pitanja koje slijede osam (ili devet) koraka prilagođenog okvira višerazinskog upravljanja, odnosno metaupravljanja, a načelno su u formi natuknica izneseni u *Tabličnom prikazu 2*. Konstitutivno upravljanje odnosi se na temeljne ideje o reformi sustava upravljanja otpadom u Prelogu. Ono uključuje detekciju aktera koji su inicirali uvođenje *Zero Waste* modela, temeljne principe na kojima je počivala reforma modela, ulogu lokalnih političkih dužnosnika, kao i procese internalizacije ZW vrijednosti. Usmjeravajuće upravljanje podrazumijeva pravni, strateški i financijski okvir za uvođenje održivog modela gospodarenja otpadom te ključne ciljeve koji su se željeli postići reformom. Primjerice, koristeći Pietzschovu klasifikaciju benefita ZW strategija, ciljevi mogu biti ekonomski i financijski, ekološki, inudustrijski ili pak ciljevi koji idu u smjeru benefita zajednice. Na razini organizacije i pojedinca podrazumijeva se detektiranje različitih kanala sudjelovanja kojima su se građani uključili u fazu formulacije ZW modela u Prelogu (javno savjetovanje, ankete, fokus grupe i slično).

Na kraju, operativno upravljanje na razini sustava i organizacije detektira ključne aktere provedbe, glavno koordinacijsko tijelo zaduženo za vertikalnu i horizontalnu koordinaciju implementacije *Zero Waste* modela te aktivnosti i mehanizme koje je koordinacijsko tijelo poduzelo kako bi usmjerilo djelovanje drugih organizacija uključenih u provedbu (pravila, ugovori, natječaji, transferi novca i slično). Fokus operativnog upravljanja na razini pojedinca odnosi se na profesionalizaciju koja se dogodila unutar glavnog provedbenog tijela kao i njegova komunikacija sa građanima.



Tablični prikaz 2: Analitički okvir metaupravljanja: slučaj Prelog

<p align="center"><b>Proces uvođenja i sadašnje stanje <i>Zero Waste</i> održivog modela upravljanja otpadom u Prelogu u kojemu su građani aktivni akteri njegove formulacije i implementacije</b></p>			
Razina aktivnosti Akcijska skala	Konstitutivno upravljanje	Usmjeravajuće upravljanje	Operativno upravljanje
<b>Sustav</b>	<p align="right">1.</p> <p>Detekcija ključnih aktera inicijacije ZW modela</p> <p>Detekcija ključnih principa na kojima je počivala inicijacija ZW-a</p> <p>Uloga nacionalne vlasti</p>	<p align="right">4.</p> <p>Pravni, strateški i financijski okvir za uvođenje ZW modela</p> <p>Ključni <i>policy</i> ciljevi i benefiti (ekonomski, ekološki, zdravstveni, industrijski)</p> <p>Proces izgradnje pojedinih postrojenja</p>	<p align="right">7.</p> <p>Organizacija provedbe ZW modela</p> <p>Glavno koordinacijsko tijelo</p>
<b>Organizacija</b>	<p align="right">2.</p> <p>Ključan akter koju je povjerena uspostava modela?</p> <p>Uloga lokalnih dužnosnika i službenika</p>	<p align="right">5.</p> <p>Akteri formulacije (građ, komunalno poduzeće, OCD)</p> <p>Uloga građana u procesu odlučivanja (ankete, javne konzultacije, fokus grupe)</p>	<p align="right">8.</p> <p>Aktivnosti i mehanizmi koordinacijskog tijela kojim usmjerava druge aktere (pravila, licence, transfer novca, ugovori)</p> <p>Karakteristike horizontalnih i vertikalnih veza</p>
<b>Pojedinac</b>	<p align="right">3.</p> <p>Uspostavljanje vrijednosti i norma o važnosti ZW principa (odvajanje otpada, recikliranje, kompostiranje i slično)</p> <p>Edukacija građana</p>	<p align="right">6.</p> <p>Sudjelovanje građana potvrđuje interaktivnu primjenu pravila</p>	<p align="right">9.</p> <p>Kako je ZW model utjecao na profesionalizaciju unutarnjih mehanizma komunalnog društva</p> <p>Uloga građana u procesu provedbe</p> <p>Komunikacija građana i koordinacijskog tijela</p>
<p>Proces uvođenja <i>Zero Waste</i> modela upravljanja otpadom u Prelogu</p>			<p><i>Zero Waste</i> model u sadašnjosti (koprodukcija)</p>

Izvor: autor.

Nakon što su intervjui transkribirani, analizirali su se pomoću tematske analize, čiji je cilj prepoznavanje obrazaca i grupa značenja u kvalitativnim podacima te otkrivanje odnosa između prepoznatih grupa. Svi intervjui su se transkribirali, a zatim i segmentirali, odnosno iz njih su se izdvojili elementi u analitički kontekst usklađen sa istraživačkim pitanjem rada (Miles i Huberman, 1994: 93). Segmentiranim dijelovima su se pridala značenja u postupku kodiranja, uz korištenje analitičkog okvira kao vodiča za dodjelu kodova. Analiza intervjua je, potom, nadopunjena uvidima koje je omogućio pregled dokumenata. U pregled dokumenata su bili uključeni i nacionalni propisi te strateški dokumenti. Pregled nalaza, stoga, započinje prikazom nacionalnog zakonodavnog okvira unutar kojeg se zbilo uvođenje ZW modela u Prelogu i unutar kojeg se model trenutno implementira. Zatim slijedi ključni dio rada u kojemu se prikazuje proces uvođenja *Zero Waste* modela upravljanja otpadom u Gradu Prelogu i susjednim općinama, kao i način na koji se model trenutno provodi.

## **5. Zero Waste model u Prelogu**

### **5.1. Nacionalni zakonodavni okvir**

Upravljanje otpadom u Hrvatskoj propisuje Zakon o održivom gospodarenju otpadom koji je zadnji put revidiran u srpnju 2021. godine. O njegovoj važnosti govori činjenica što je Zakon u posljednjih 8 godina revidiran čak četiri puta. Ipak, krovni dokument politike gospodarenja otpadom je zastarjeo. Naime, Strategija gospodarenja otpadom Republike Hrvatske usvojena je 2005. godine i vrijedi sve do 2025. godine, što je nedostatno uslijed stalnih i intenzivnih geopolitičkih, društvenih i okolišnih čimbenika koji su utjecali na Hrvatsku. Strategija tvrdi da je neodgovarajuće gospodarenje otpadom najveći problem zaštite okoliša u Hrvatskoj, pri čemu količina otpada stalno raste, a infrastruktura je nedostatna, budući da se propisi ne provode u cijelosti (Hrvatski sabor, 2005).

Ipak, pomaci u odnosu na Strategiju su vidljivi. Naime, količine komunalnog otpada upućene na odlaganje smanjile su se u razdoblju od 2010. do 2019. godine za 33% i tada su iznosile 59% (MGOR, 2020: 24). Takvi se rezultati djelomično mogu pripisati odvojenom prikupljanju otpada i recikliranju, budući da je stopa recikliranja u 2019. godini iznosila 30% (MGOR, 2020: 20). Prema Planu o gospodarenju otpadom Republike Hrvatske (PGO RH) za razdoblje od 2017. do 2022. godine, Hrvatska bi trebala smanjiti ukupnu odloženu masu proizvedenog komunalnog otpada na 25% (Vlada RH, 2017), što je u sadašnjim uvjetima vrlo ambiciozan cilj. Što se tiče biootpada, u 2019. godini dolazi do povećanja odvojeno sakupljenog biootpada za 40% u odnosu na 2018. godini, a količina odvojeno sakupljenog

biootpada u ukupno proizvedenoj količini biootpada iznosi 19% (MGOR, 2020: 24). PGO RH uviđa kako je infrastruktura za odvojeno prikupljanje biootpada nedostatna, te kako jedinice lokalne samouprave (JLS) nemaju dostatne kapacitete za njegovo prikupljanje (Vlada RH, 2017).

Zakon o održivom gospodarenju otpadom (ZOGO) definira otpad kao svaku tvar ili predmet koji posjednik odbacuje, namjerava ili mora odbaciti (Hrvatski sabor, 2021). Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske označava kako je u 2014. godini ukupno evidentirano 3,7 milijuna tona proizvedenog otpada, što je za 10,5% više u odnosu na 2012. godinu (Vlada RH, 2017). Kako bi se odgovorno upravljalo otpadom, Zakon o održivom gospodarenju otpadom propisuje red prvenstva gospodarenja otpadom<sup>4</sup>, koja odgovara redu prvenstva ranije opisanom u radu. Također, zakon razlikuje četiri načela gospodarenja otpadom: 1) načelo onečišćivač plaća, 2) načelo blizine, 3) načelo samodostatnosti i 4) načelo sljedivosti. Načelo onečišćivač plaća odnosi se na tvrdnju da proizvođač otpada mora snositi troškove mjera gospodarenja otpadom, dok načelo blizine podrazumijeva obradu otpada u najbližoj odgovarajućoj građevini ili uređaju. Načelo samodostatnosti signalizira da se gospodarenje otpadom mora obavljati na samodostatan način, a načelo sljedivosti želi utvrditi podrijetlo otpada s obzirom na proizvod, ambalažu i proizvođača (Hrvatski sabor, 2021).

## **5.2. Zakonodavni okvir: slučaj Preloga**

Prema Zakonu o održivom gospodarenju otpadom, JLS su dužne na svojem području osigurati javnu uslugu prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biootpada, kao i odvojeno prikupljanje papira, metala, stakla, plastike, tekstila te glomaznog komunalnog otpada. Uz to, one su dužne spriječiti odbacivanje otpada na divlja odlagališta te sanirati eventualna divlja odlagališta. Prema Zakonu koji je vrijedio do srpnja 2021. godine, svaka jedinica lokalne samouprave morala je donositi šestogodišnje planove gospodarenja otpadom, kao i godišnja izvješća o provedbi plana gospodarenja otpadom. Ostale zadaće JLS-a tiču se provođenja izobrazno-informativnih aktivnosti na svom području i mogućnosti provedbe akcije prikupljanja otpada (Hrvatski sabor, 2013).

Prelog je u svojem Planu gospodarenja otpadom za razdoblje od 2008. do 2016. godine kao ključni cilj naveo „upravljanje otpadom na način da se doprinese održivom razvoju, i to kroz provedbu sustava gospodarenja otpadom koji će kontrolirati nastajanje otpada, smanjiti utjecaj proizvodnje otpada na okoliš, poboljšati učinkovitost resursa,

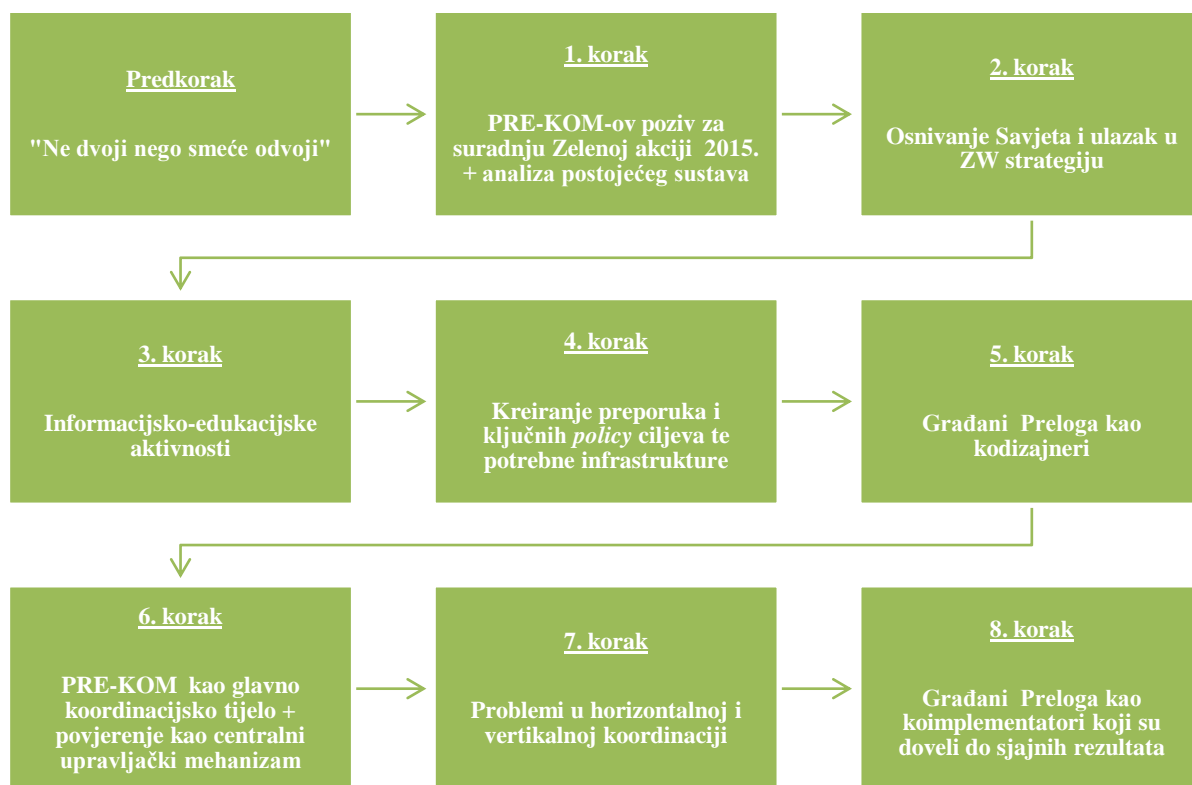
---

<sup>4</sup>Red prvenstva gospodarenja otpadom: 1) sprječavanje nastanka otpada, 2) priprema za ponovnu uporabu, 3) recikliranje, 4) ostali postupci uporabe i 5) zbrinjavanje (Hrvatski sabor, 2021).

omogućiti pravilno odlaganje, stimulirati investiranje i povećati ekonomske mogućnosti koje nastaju iz otpada“ (Prelog, 2008). Pri tome, PGO Preloga poziva se i na provođenje svih načela navedenih u ZOGO-u. Grad Prelog je povjerio organizaciju, provođenje sakupljanja i upravljanje komunalnim otpadom gradskom komunalnom poduzeću (GKP) PRE-KOM d. o. o, koji je u većinskom vlasništvu Grada, a suvlasnici su i lokalne općine na čijem području PRE-KOM vrši svoju uslugu.

U sljedećim odlomcima pomoću analize procesa prikazat će se kauzalni mehanizam, odnosno slijed događaja X koji je doveo do finalnog ishoda Y, odnosno prisutnosti *Zero Waste* modela u Prelogu. Slijedeći korake višerazinskog upravljanja, u nastavku će se opisati proces uvođenja ZW modela (prvih pet koraka), kao i njegova koprodukcijaska empirijska sadašnjost (posljednja tri koraka). Pri tome se radi distinkcija između početka reforme i određenih silnica koje su omogućile djelotvornu reformu (v. *Grafički prikaz 3*).

**Grafički prikaz 3: Analiza procesa (*process tracing*) uspostave *Zero Waste* modela u Prelogu i njegova empirijska sadašnjost**



Izvor: autor, 2021.

### 5.3. Predreformske silnice

Intenzivna reforma modela upravljanja otpadom započela je 2015. godine. Međutim, u Prelogu su i ranije djelovale određene silnice koje su stvarale plodno tlo za *Zero Waste* model upravljanja otpadom. Naime, 2007. godine GKP PRE-KOM izradilo je pilot projekt selektivnog prikupljanja otpada pod nazivom „Ne dvoji nego smeće odvoji“ koje se provodilo po domaćinstvima. Selektivnim sakupljanjem bilo je obuhvaćeno sakupljanje papira, plastike, metala, tetrapaka i stakla, a otpad se prikupljao pomoću besplatnih vreća (Prelog, 2008). Kako bi selektivno prikupljanje otpada bilo moguće, Grad je pokrenuo niz edukacija na kojima su se svi korisnici informirali o pravilnom prikupljanju otpada. Valja napomenuti kako se prilikom edukacija sa građanima Grad konzultirao sa lokalnim organizacijama civilnog društva. Primjerice, u pilot projektu je sudjelovala nevladina udruga za zaštitu okoliša Nobilis, koja je u suradnji sa GKO PRE-KOM radila na dizajnu vrećica za zbrinjavanje otpada (Prelog, 2008). Edukacije su se provodile u školama i vrtićima, što je utjecalo na opći stav građana i javnosti prema nužnosti pravilnog odvajanja otpada. Tome svjedoči i visokopozicionirani lokalni politički dužnosnik, kada kaže da je prvi i najvažniji korak bio stvoriti pozitivni mentalni sklop kod građana:

*„Održivi model upravljanja započeo je prije nekakvih petnaestak godina... prije svega edukacija, od dječjih vrtića, udruga i tako dalje. Educirali smo građane o zbrinjavanju otpada, odnosno o sortiranju. Taj start je bio vrlo bitan za jedan mentalni sklop građana... pogotovo za djecu... mi imamo slučajeve gdje djeca upozoravaju roditelje, djedove i bake kako se odvaja otpad. Primjerice, djeca im govore; smeđa kanta je za ovaj otpad, žuta je za onaj. Poanta je da što manje otpada bude u crnoj kanti.“* (Intervju 3, visokopozicionirani lokalni politički dužnosnik u Prelogu, 2021.)

Pilot projekt je urodio plodom, budući da su rezultati pokazali povećanje udjela korisnog otpada u ukupnom otpadu za 11%, što je bilo više od Strategije gospodarenja otpadom RH koja je do 2010. godine predviđala 8% selektiranog otpada u domaćinstvima (Prelog, 2008). Odmah nakon edukacija, krenulo je i tehnološko osposobljavanje GKO PRE-KOM, što je značilo kupnju novih kamiona i ostale nužne opreme, ali i izgradnju manje sortirnice 2007. godine. Nakon ulaska Hrvatske u Europsku uniju, GKO se dodatno pojačalo

opremom putem natječaja za dobivanje fondova iz sredstava Europske unije. Naime, Grad Prelog i GKO PRE-KOM su se među prvima javili na natječaje EU preko kojih su dobivena potrebna sredstva za izgradnju sortirnice i kompostane. Nužnost veće količine opreme javlja se i sa povećanjem JLS u kojima je PRE-KOM vršio javnu uslugu. Do 2016. godine PRE-KOM je vršio uslugu u Gradu Prelogu, ali i 6 susjednih općina (Donja Dubrava, Donji Vidovec, Sveta Marija, Goričan, Donji Kraljevec i Kotoriba), što sve zajedno obuhvaća oko 24 000 ljudi. Selektivno prikupljanje otpada, odnosno sustav prikupljanja otpada „od vrata do vrata“, doveo je do toga da se udio odvojeno prikupljenog otpada do kraja 2014. godine povećao na 22% (Galović i Košak, 2015: 6), što je već tada bilo iznad hrvatskog prosjeka. Ono što građani Preloga i općina nisu odvajali bio je biootpad, što će se, među ostalim, promijeniti reformom.

#### **5.4. Konstitutivno i usmjeravajuće upravljanje: uvođenje ZW modela u Prelogu**

Pokretanje institucionalnog redizajna i kreiranje upravljačke arene u Prelogu kreće 2015. godine pristupom odozdo prema gore (*bottom-up*), budući da PRE-KOM poziva nevladinu organizaciju za zaštitu okoliša pod nazivom Zelena akcija (ZA) da izradi stručnu analizu njihovog dotadašnjeg sustava i preporuke za budući razvoj. Zelena akcija dio je već spomenute europske *Zero Waste Europe* mreže koja okuplja najuspješnije ZW gradove i općine diljem Europe. Grad je povjerio Zelenoj akciji zadaću kreiranja preporuka kako bi dodatno unaprijedili svoj postojeći sustav. Zelena akcija izradila je uz pomoć privatne tvrtke Galović-Savjetovanje j.d.o.o. analizu svih segmenata preloškog sustava gospodarenja otpadom sa veoma ambicioznim preporukama za daljnji razvoj. Ta nevladina udruga predložila je usvajanje *Zero Waste* strategije koja je po svojoj prirodi puno ambicioznija od hrvatskog zakonodavstva i čiji su ciljevi maksimalno sprječavanje nastanka otpada, maksimalno kompostiranje, recikliranje i ponovna uporaba (kompleksnija varijanta hijerarhije gospodarenja otpadom). Grad i komunalno poduzeće bili su veoma skeptični prema ambicioznim preporukama, čemu svjedoči i tvrdnja člana Zelene akcije o njihovom lobiranju za takav model:

*„Odradili smo dosta sastanaka i uvjeravanja komunalnog poduzeća da oni mogu dostići ciljeve koje predlažemo. To je bilo dosta odlazaka tamo, upoznavanja sa infrastrukturom, sa*

*stavovima građana, sa njihovim Planom gospodarenja otpadom. (...) I oni su prihvatili tu ZW strategiju i krenuli su lagano raditi prema našim preporukama, a i po nekim svojim preporukama koje su proširili našima.“ (Intervju 1, član Zelene akcije koji je sudjelovao u uvođenju ZW modela u Prelogu, 2021.)*

Prelog i susjedne općine su 2016. godine potpisale *Zero Waste* strategiju, a godinu ranije uveden je sustav odvojenog prikupljanja biootpada, čime se količina odvojeno prikupljenog otpada povećala sa 22% na 50%, što je prema nacionalnom zakonodavstvu bio cilj do 2020. godine. Upravo je to jedan od ključnih ciljeva na kojima se temeljila reforma; što prije stići cilj nacionalnog zakonodavstva, ali i *Zero Waste* strategije, a pri tome se kao temeljni princip djelovanja koristilo sudjelovanje građana u procesu kreiranja modela. Tomu svjedoči i činjenica da se prilikom razvoja modela uspostavila nova organizacija. Naime, odmah nakon pristupanja *Zero Waste* mreži osnovano je savjetodavno tijelo pod nazivom Savjet za gospodarenje otpadom donjeg Međimurja. Njega su činili predstavnici svih JLS uključenih u sustav (kojih je sada bilo devet, budući da su se sustavu pridružile općine Općine Belica i Dekanovec), PRE-KOM, predstavnik Zelene akcije i predstavnik *Zero Waste Europe* mreže, a tijelo je raspravljalo o svim promjenama u sustavu i jednoglasno donosilo odluke. Upravo su ti akteri ključni za pokretanje reforme, ali i njezinu kasniju formulaciju. Pri tome su kao glavni *modus operandi* koristili međusobno informiranje o svim novitetima u sustavu, kao i postizanje konsenzusa o svim bitnim pitanjima. O važnosti Savjeta za sustav govori i visokopozicionirani lokalni politički dužnosnik, kada kaže:

*„Sve odluke koje se donose na Savjetu, donose se zajedničkim konsenzusom. Svi smo uvijek složni da nešto krene u specifičnom pravcu. Taj Savjet je možda na papiru nebitan, ali je zapravo jako bitan jer se ne ide u realizaciju nijednog projekta prije nego se Savjet sastane, dogovori i podrži Upravu te daje pozitivan feedback Nadzornom odboru.“ (Intervju 3, visokopozicionirani lokalni politički dužnosnik u Prelogu, 2021.)*

Nacionalna okolišna politika propisuje hijerarhiju upravljanja otpadom, na čemu se, među ostalim, temeljila reforma preloškog modela koju je potaknula Zelena akcija. Tijela

nacionalne vlasti nisu eksplicitno sudjelovala u procesu kreiranja *Zero Waste* modela. Međutim, tijela nacionalne vlasti su sufinancirala određenu infrastrukturu. Ipak, predstavnik Zelene akcije je u intervjuu ustvrdio kako ministarstvo nadležno za okoliš temeljem nacionalnog Plana za gospodarenje otpadom, kao i EU direktivama mora raspisati EU natječaje i alocirati sredstva, što nije učinjeno na vrijeme (Intervju 1, 2021). Uloga lokalnih političara u kreiranju sustava bila je izuzetno velika. Ono što koči svaku reformu je nedostatak političke volje, što u Prelogu nije bio slučaj, budući da su predstavnici Preloga i lokalnih općina poticali ZW model, redovno održavali sastanke i upoznavali svoje građane sa svim novitetima u sustavu (Intervju 2, 2021).

Kada se govori o internalizaciji ključnih vrijednosti i normi, daje se primjetiti kako je Prelog krenuo sa sustavnim edukacijama već 2007. godine. Edukacije i različiti oblici kvizova odvijaju se u vrtićima i školama, a cilj im je uspostavljanje norme i sustava vrijednosti o važnosti odvojenog prikupljanja otpada, njegovog recikliranja, kompostiranja i slično. GKP je organizirao održavanje tribina gdje su se građani upoznavali sa novitetima u sustavu i imali priliku kritizirati i postavljati različita pitanja vezana uz sustav. Uz to, na području gdje je djelovao PRE-KOM dijelili su se letci, a dodatno informiranje provedeno je kroz radijsku emisiju. Dakako, valja naglasiti prisutnost društvenih mreža, gdje Grad objavljuje projekte i traži povratnu informaciju građana. Među ostalim, tu je i izravni kontakt sa građanima putem PRE-KOM-a:

*„PRE-KOM je smješten u gospodarskoj zoni, dosta je dostupan i ljudi mogu platiti čekove na njihovoj blagajni i tamo mogu izraziti mišljenje o poboljšanju sustava, o stvarima koje možda ne valjaju... naravno, problemi postoje... da se razumijemo, nije sve savršeno... ali svatko može izraziti svoje mišljenje i dati bolji prijedlog da se nešto napravi i to nije ništa sporno (Intervju 3, visokopozicionirani lokalni politički dužnosnik u Prelogu, 2021.)*

Neformalna analiza i preporuke ZA oblikovane su u pravnim, strateškim i financijskim okvirima koje donosi Plan gospodarenja otpadom RH uz poštivanje lokalnih specifičnosti. U slučaju Preloga, to je značilo poštivanje i dodatno unaprijeđenje lokalnog Plana o gospodarenju otpadom. Budući da se analiza ZA odvijala 2014. godine, a PGO Preloga je vrijedio do 2016. godine, u novi PGO su uvrštene preporuke Zelene akcije. Kao glavni



strateški cilj postavljeno je dostizanje standarda „gradova i općina bez otpada“ (*Zero Waste Cities and Municipalities*) (Galović i Košak, 2015: 28), što podrazumijeva dostizanje stope odvojenog prikupljanja i recikliranja od 70% do 2020. godine (Prelog, 2017). Da bi se to ostvarilo, bilo je potrebno razraditi financijske, tehničko-tehnološke mjere i mjere po frakcijama. Financijske mjere tiču se uvođenja sustava naplate po količini, financijske stimulacije i nagrade građanima, socijalnog popusta za bebe putem pelena i slično (Galović i Košak, 2015: 30). Tehničko-tehnološke mjere tiču se prije svega povećanja uključenosti građana, budući da je njihova uključenost u odvajanje otpada na analiziranom području bila 60%. Mjere po frakcijama odnose se na različite frakcije otpada, a treba istaknuti mjeru uvođenja kućnog kompostiranja i odvojenog prikupljanja biootpada, pri čemu građani koji provode kućno kompostiranje imaju i manje cijene usluge, što se pak mora regulirati posebnim sustavom nadzora (Galović i Košak, 2015: 31).

Dakako, to prati i izgradnju lokalne infrastrukture u obliku kompostane. Upravo je uspostavljanje sustava sakupljanja i obrade biorazgradivog otpada na području JLS bio jedan od ciljeva PGO Preloga (Prelog, 2017). Vezano uz to, predloženi su i različiti oblici selektivnih poticaja, poput besplatnih vreća komposta kao nagradu za odvojeno prikupljanje biootpada. Što se tiče papira i kartona, preporuke su išle u smjeru povećanja udjela ukupno prikupljenog papira i kartona, budući da je u analiziranom trenutku on iznosio 29%. Posebna se pozornost stavlja na plastiku, gdje građane treba dodatno educirati o vrstama plastike i mogućnosti njezinog recikliranja, budući da je u analiziranom trenutku u miješanom komunalnom otpadu pronađeno čak 70% plastičnog otpada (Galović i Košak, 2015: 31-32). Predloženo je stvaranje Centra za ponovnu uporabu, gdje bi građani odvozili svoj glomazni otpad koji bi se tamo preuređivao i ponovno stavljao na tržište. Na kraju, predložila se i postepena zamjena vrećica za otpad sa spremnicima koji su ekonomski i ekološki isplativiji.

Kao ključni *policy* ciljevi formulacije vide se ekološki, zdravstveni i ekonomski čimbenici. Ekološki čimbenik vidljiv je u smanjenju ukupne količine miješanog komunalnog otpada koji se mora voziti na odlagalište, uz istovremeno povećanje recikliranog otpada i ponovne uporabe, što dovodi do očuvanja resursa. Zdravstveni čimbenik očituje se u poboljšanoj kvaliteti života građana, čistijem okolišu koji nije zagađen otpadom. Ekonomski čimbenik očituje se u cijeni usluge, koja se kreće oko 8 eura (Zerowastecities.eu, 2020: 9), ali i u stabilnosti komunalnog poduzeća. Stabilnost komunalnog poduzeća, gradova i općina omogućava amortizaciju nekih vanjskih faktora, kao što su poskupljenja od strane države ili pak Europske unije u obliku penala (Intervju 1, 2021).

U fazi formulacije su, što se tiče infrastrukture, svi dionici sustava upravljanja otpadom u Prelogu usuglasili nužnost izgradnje kompostane i sortirnice koja će imati više linija za sortiranje, budući da su se i druge susjedne općine postepeno pridružile ZW modelu upravljanja otpadom čiju uslugu provodi PRE-KOM. 2015. godine su uz sufinanciranje Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost izgrađene moderna sortirnica i kompostana. Sama sortirnica ima veliku ulogu u sustavu budući da omogućuje dodatno odvajanje, odnosno sortiranje otpada po vrstama, što olakšava ponovno prodavanje sirovina na tržištu (intervju 1, 2021). Kompostana proizvodi kompost visoke kvalitete koji se koristi u ekološkoj poljoprivredi. Izgradnja kompostane pokazala se i financijski profitabilna, čemu svjedoči i izjava člana Zelene akcije koji je izuzetno involiran u procese upravljanja otpadom u Prelogu:

*„PRE-KOM je jedini u tom dijelu Hrvatske izgradio kompostanu, što znači da je mogao otkupljivati biootpad iz drugih gradova i općina tako da su oni plaćali PRE-KOM-u, što je za to poduzeće značilo dodatnu zaradu.“ (Intervju 1, član Zelene akcije koji je sudjelovao u uvođenju ZW modela u Prelogu, 2021.)*

Kao jedan od ciljeva bila je i izgradnja Centra za ponovnu uporabu (*RE-USE* centar). Jedinice lokalne samouprave i PRE-KOM su u fazi formulacije bili skeptični oko tog postrojenja, ali su se ipak odlučili na njegovu izgradnju, budući da je, kako smo već naveli u radu, ZA kao organizacija civilnog društva bila izuzetno kompetentna i poticala ZW model. Centar za ponovnu uporabu otvoren je 2017. godine kao prvi takav centar u Hrvatskoj te služi kao izvrstan dodatak uspostavljenom modelu upravljanja otpadom koji se temeljio na odvajanju otpada na kućnom pragu, izgradnji kompostane, sortirnice i reciklažnog dvorišta. Osim što koristi kao dodatak ZW modelu, *RE-USE* centar ima i ekonomsku dimenziju koja se tiče zapošljavanja teže zapošljivih ljudi (Zelena-akcija.hr, 2017b).

Građani su bili uključeni u proces odlučivanja konstrukcije ZW modela u Prelogu kroz već spomenute tribine, ankete i javne konzultacije koje su se provodile na službenim stranicama PRE-KOM-a. Primjerice, 2016. godine PRE-KOM je kao nositelj projekta „Ne dvoji nego smeće odvoji!“ provodio edukaciju i informiranje svih uzrasta, pri čemu je promovirao razmjenu i ponovnu uporabu isluženih proizvoda, odnosno centara za ponovnu uporabu (Sprjecavanjeotpada.azo.hr, 2021). Valja istaknuti i činjenicu da su građani, odnosno radnici PRE-KOM-a koji su istovremeno provoditelji i korisnici usluge imali svojeg

predstavnik u Nadzornom odboru PRE-KOM-a (Intervju 3, 2021). Nadzorni odbor broji devet članova, od čega je pet članova iz Grada, tri iz drugih jedinica lokalne samouprave i jedan od strane zaposlenika. Generalno, u svim tijelima koji sudjeluju u formulaciji prisutni su svi dionici sustava, što stvara mogućnost nastanka široke upravljačke mreže aktera koju koordinira provedbeno tijelo.

### **5.5. Operativno upravljanje: empirijska sadašnjost Preloga**

Glavni organizator i koordinator provedbe ZW modela upravljanja otpadom u Prelogu jest komunalno društvo PRE-KOM. Direktor PRE-KOM-a, zajedno sa svojim suradnicima, koordinira provedbu GPO, pri čemu uživa podršku čelnika lokalne samouprave. Drugi akteri provedbe su oporabitelji otpada, odnosno akteri (tvrtke) koji preuzimaju odvojeno sakupljeni i sortirani otpad od komunalnog poduzeća. Treći akteri implementacije su sve javne institucije (škole, vrtići, knjižnice) koji sudjeluju u edukaciji i informiranosti građana o načinima efikasnog upravljanja otpadom na kućnom pragu. Četvrti akteri su sami građani koji u stalnoj interakciji sa tijelima javne vlasti i organizacijama civilnog društva zapravo slijede pravila odvajanja, recikliranja, korištenja *RE-USE* centra i slično te time zapravo koprodukcijski provode uslugu.

Kao centralni upravljački mehanizam među svim akterima provedbe koristi se povjerenje, a tu je i jasna podjela odgovornosti putem suradnje. Naime, tijela javne vlasti imaju povjerenje u građane da će slijediti sve savjete sa edukacijskih aktivnosti. Građani posjeduju određeni stupanj diskrecije u provedbi, budući da je teško izmjeriti eventualne propuste. Zelena akcija kao OCD redovno informira PRE-KOM, odnosno direktora PRE-KOM-a o svim zakonodavnim izmjenama. Dakle, tijelo javne vlasti omogućava smisleno sudjelovanje drugih aktera (organizacija civilnog društva i građana) putem međusobne interakcije unutar koje prate najnovije trendove. Štoviše, lokalna vlast sudjeluje sa ZA i na druge načine. Primjerice, ti akteri zajedno vrše pritisak na resorno ministarstvo kako bi ono promijenilo neke nelogičnosti u zakonodavnim aktima (Intervju 1, 2021).

Što se tiče horizontalnih i vertikalnih veza između aktera provedbe, valja napomenuti postojanje određenih zapreka koje su primjećene u analizi procesa, a koje su prije svega iznjeli ispitanici u svojim intervjuima. Zapreke u vertikalnim vezama odražavaju se tako što ciljevi i mjere koje su propisane na nacionalnom nivou, nadležna ministarstva i druga tijela ne provode na terenu, što onemogućuje isporuku usluge u skladu sa osnovnim namjerama (*policy goals*). Primjer za to su već spomenuti javni natječaji za dodjelu sredstava za izgradnju potrebne infrastrukture koji nisu raspisani u zakonom predviđenom okviru. Uz to, provedbena

tijela nemaju dobru horizontalnu koordinaciju, budući da se nadležnosti i odgovornost pojedinih tijela unutar jedne organizacije često preklapaju ili se ne zna tko je odgovoran, što dovodi do konfuzije na terenu:

*„Ministarstvo i državne službe nisu bile spremne za jedan tako napredni sustav a razini Hrvatske, zbog čega nisu imali pripremljene mehanizme. Primjerice, kada je PRE-KOM već razmišljao o RE-USE centru, Ministarstvo još nije u Nacionalni plan ugradilo da će se graditi RE-USE centri diljem Hrvatske i nije napravilo konkretni plan za ponovnu uporabu.“ (Intervju 1, član Zelene akcije koji je sudjelovao u uvođenju ZW modela u Prelogu, 2021.)*

Na kraju, manju prepreku u provedbi čini dio građana koji iskorištava ponuđenu diskreciju u implementaciji i ne sudjeluje u odvojenom prikupljanju otpada, recikliranju i kompostiranju. U samoj provedbi ZW modela u Prelogu broj građana koji sudjeluju povećao se sa 60% na 99% u 2020. godini (Intervju 1, 2021). Bez obzira što postoji diskrecija provoditelja, PRE-KOM nastoji kontrolirati sustav upravljanja otpadom pomoću tehnološke modernizacije. Svi kamioni imaju elektronski sustav identifikacije, a svi spremnici za otpad su čipirani, tako da se prilikom svakog odvoza svi potrebni podatci automatski evidentiraju u sustav. Radnici prilikom odvoza rade bazičan pregled spremnika i utvrđuju postojeće stanje. Cilj bazičnih pregleda nikada nije penalizacija, već upozoravanje građana putem žutih i crvenih kartona, a sa ciljem povećanog odvojenog prikupljanja:

*„Ne postoji sustav restriktivne penalizacije onih kojih krivo odvoje, već je tu sustav žutih kartona gdje ih se upozorava da su nešto krivo odvojili. Tek višestruko kršenje principa odvajanja rezultira crvenim kartonom pa se onda otpad ne odveze ili se naplati neka kazna.“ (Intervju 1, član Zelene akcije koji je sudjelovao u uvođenju ZW modela u Prelogu, 2021.)*

Osim penalizacije, u sustavu upravljanja otpadom u Prelogu prisutni su i brojni selektivni poticaji koji su na dispoziciji građanima koji slijede sva propisana pravila. Naime, PRE-KOM je implementirao preporuke ZA o poklon bonovima od 600 kuna za kupnju

višekratnih platnenih pelena za obitelji sa malom djecom. Uz to, vrtićka i školska djeca tijekom svojih edukacija i kvizova dobivaju različite nagrade za odlične rezultate. Prema načelu „onečišćivač plaća“, PRE-KOM je osigurao niže cijene usluge za one koji proizvode manje otpada i rjeđe prazne kantu, a na godišnjoj razini građani Preloga i susjednih općina dobivaju jedan mjesec besplatnog odvoza (Zerowastecities.eu, 2020: 9). Također, GKO je prema načelu samodostatnosti izgradilo svu potrebnu lokalnu infrastrukturu kako bi na održiv način mogao upravljati otpadom. PRE-KOM se je, kao glavno koordinacijsko tijelo, profesionalizirao i internalizirao norme upravljanja, čemu svjedoči činjenica da danas predstavljaju svoj model na različitim konferencijama diljem Europe (Intervju 1, 2021). Internalizirala se i komunikacija i suradnja između građana i koordinacijskog tijela, na način da građani prijavljuju sve one koji odlažu otpad na divljim odlagalištima otpada:

*„Kritična mjesta na koja ljudi odvoze otpada se poravnjavaju da ih građani vide i onda prijave takvo ponašanje. Građani shvaćaju da nisu bedasti što sortiraju i onda dođe netko i bezveze baci. I onda građani prijave te ljude i slijedi kazna jer pazite, reda mora biti!“ (Intervju 3, visokopozicionirani lokalni politički dužnosnik u Prelogu, 2021.)*

Uvođenje *Zero Waste* modela u Prelogu i susjednim općinama za posljedicu je imalo odlične rezultate i pokazatelje uspješnosti (v. *Grafički prikaz 4*). Dakle, već nakon uvođenja odvojenog prikupljanja biootpada, ukupna količina odvojeno prikupljenog otpada povećana sa 22% na 50%. Pozitivni trendovi su se nastavili i u 2016. godini, kada je u Prelogu odvojeno prikupljeno 56,27% ukupne količine otpada, što je više od prosjeka Hrvatske (17%), ali i prosjeka Europske unije (44%) u toj godini (Zelena-akcija.hr, 2017b). Uz to, udio građana koji sudjeluje u organiziranom sustavu prikupljanja otpada povećan je sa 60% na 95,4% (Zelena-akcija.hr, 2017a). Iste godine uveden je i novi cjenik kojim su računi građanima smanjeni za 10%, a Ministarstvo zaštite okoliša i energetike je dodijelilo PRE-KOM-u dvije nagrade u kategoriji doprinosa zaštiti okoliša i kvalitetnog gospodarenja otpadnom ambalažom (Zelena-akcija.hr, 2017a). Od 2019. godine, PRE-KOM u svojem sustavu broji 11 općina<sup>5</sup> i Grad Prelog, što je značilo i povećanje ukupnog broja korisnika usluge. Od početnih 24 000, PRE-KOM danas obuhvaća nešto više od 38 000 ljudi iz 12 jedinica lokalne

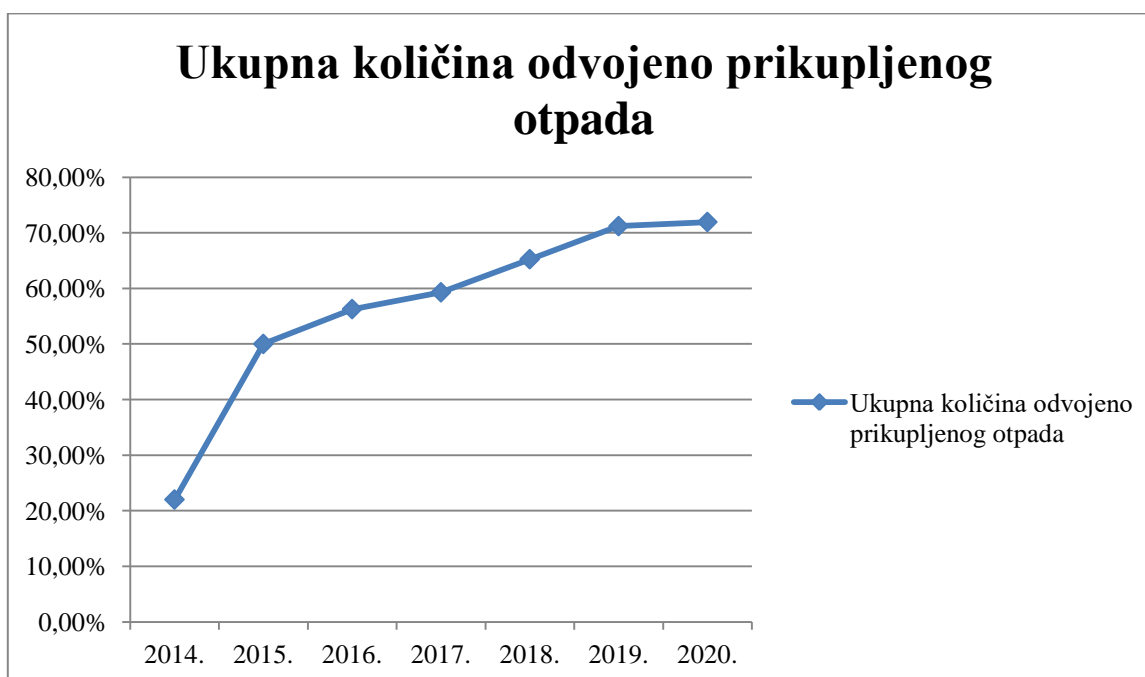
---

<sup>5</sup> PRE-KOM danas vrši uslugu 12 jedinica lokalne samouprave: Grad Prelog i općine: Goričan, Donji Kraljevec, Sveta Marija, Donji Vidovec, Donja Dubrava, Kotoriba, Belica, Dekanovec, Domašinec, Podturen i Martijanec.

samouprave (Zelena-akcija.hr, 2019). Taj podatak govori o uspješnosti preloškog ZW modela koji se konstantno širi, a JLS sa zadovoljstvom ulaze u partnerski odnos sa gradom i komunalnim poduzećem, budući da uviđaju velike benefite njihovog modela.

Udio odvojeno prikupljenog otpada do 2019. godine povećao se na 71,20% (Prelog, 2020), čime je postignut cilj za 2020. godinu koji je bio predviđen *Zero Waste 2020* strategijom. Valja napomenuti kako u periodu od 2015. do 2020. godine dolazi do konstantnog smanjenja ukupne količine miješanog komunalnog otpada kod građana, što je još jedan pokazatelj uspješnosti ZW modela.

**Grafički prikaz 4: Ukupna količina odvojeno prikupljenog otpada u Prelogu od 2014. do 2020.**



Izvor: autor prema Intervju 1, 2021; Prelog, 2018; Prelog, 2019; Prelog, 2020; Prelog, 2021; Zelena akcija, 2017.

Budući da je postigao cilj zacrtan *Zero Waste 2020* strategijom, Prelog sada okreće fokus na smanjenje ukupne količine otpada. Smanjenje ukupne količine otpada nastoji se postići određenim mikroinicijativama dostupnima građanima, kao što su servisi za popravak ili ponovnu uporabu. Također, PRE-KOM je započeo izgradnju reciklažnog dvorišta za građevinski otpad koji bi trebao biti gotov do kraja 2021. godine, što će značajno doprinjeti zbrinjavanju građevinskog otpada. Trenutno su u procesu intenzivni pregovori oko solarnih panela koji bi trebali biti postavljeni na kompostani, što će smanjiti ukupne troškove

kompostane, a time i cijenu sakupljanja otpada. Uz to, Grad razmišlja i o izgradnji energetskeg postrojenja (ne spalionica) koji bi mljeo krajnji otpad te proizvodio struju i toplu vodu, a pritom ne bi zagađivao okoliš. Cilj takvog energetskeg postrojenja jest samostalna proizvodnja potrebne energije u zoni PRE-KOM-a, čime bi se za građane dodatno smanjili troškovi (Intervju 3, 2021). Prošle godine dobivena je dozvola za prikupljanje i skladištenje otpadnog jestivog ulja (Prelog, 2021), što je dodatno smanjilo krajnji ostatak otpada:

*„Građani su dobili male spremnike gdje mogu prikupljati ulje nakon pečenja i predavati ga komunalnom poduzeću. Komunalno poduzeće prikuplja to ulje i onda iz njega radi nove proizvode, na primjer mirisne svijeće i slično. Na taj način se zbrinjava i ta vrsta otpada.“* (Intervju 1, član Zelene akcije koji je sudjelovao u uvođenju ZW modela u Prelogu, 2021.)

Na kraju, valja napomenuti kako je Prelog u 2019. i 2020. prijavio 18 aktivnosti i projekata (konferencija, tribina, izrada brošura, slikovnica, igrokaza, plakata, eko kvizova i slično) čiji je cilj bio edukacija građana o svim važnim promjenama u sustavu upravljanja otpadom. Ono što je trenutno jedan od najvećih problema jest činjenica da Prelog i ostale općine sukladno ZOGO-u moraju odvoziti otpad na regionalno odlagalište Piškornica kod Koprivnice. Piškornica je u posljednjih nekoliko mjeseci povećala cijenu odlaganja otpada, što se, među ostalim faktorima, odrazilo na cijene usluge u Prelogu koje su poskupile od pet do 11 kuna (Pre-kom.hr, 2021). Ipak, cijena usluge koju građani plaćaju je i dalje prihvatljiva, pogotovo u kontekstu pravedne i održive naplate.

## **5.6. Diskusija**

Nakon analize procesa uvođenja *Zero Waste* modela u Prelogu, valjalo bi nalaze jasno povezati s teorijskim okvirom. Iz nalaza je vidljivo postojanje upravljačkih arena kreiranih u konstitutivnom upravljanju. Naime, kao dio institucionalnog redizajna došlo je do osnivanja novog tijela, točnije Savjeta za gospodarenje otpadom donjeg Međimurja. To je tijelo bilo od izuzetne važnosti, budući da su se sve važnije odluke reforme ZW modela donosile kroz suglasnost svih članova Savjeta. Svoj legitimitet Savjet je crpio iz svoje reprezentativnosti, budući da su u njemu sjedili svi čelnici lokalnih samouprava, komunalno poduzeće i nevladina organizacija Zelena akcija. U empirijskom slučaju Preloga nije došlo do neefikasnog upravljanja poradi fleksibilnosti mreža (na što upozorava Papadopoulos), a

lokalni politički akteri imali su izuzetno veliku političku volju za reformom. Time se potvrđuju opažanja Kekez, Howletta i Ramesha, kada kažu da su za uspješnu koprodukciju potrebni veliki politički kapaciteti, kao i kapaciteti upravljanja.

Devolucijom mandata Prelog je povjerio Zelenoj akciji proces analize postojećeg sustava i kreiranja preporuka za daljnji razvoj. To je dodatno proširilo upravljačku arenu, u kojoj je veliku ulogu odigrala nevladina organizacija, članica *Zero Waste* Europe mreže, koja je postavila izuzetno ambiciozne ciljeve pred Prelog i lokalne općine, pritom pošivajući najviše europske prakse. Osim nje, veliku ulogu odigrala je i privatna tvrtka Galović-Savjetovanje, koja je kao stručno tijelo bila zadužena za projektiranje ekološki prihvatljivih sustava. Ovdje je vidljiva triangulacija sektora (javnog, privatnog i trećeg sektora) koja je karakteristična za metaupravljanje. Dakako, tu su i građani koji su kao kodizajneri sudjelovali u formulaciji, ali i implementaciji ZW modela putem tribina, javnih savjetovanja, edukacija i drugih oblika participativnog upravljanja. Javna vlast je u procesu formulacije i implementacije predstavljala Parksove profesionalce, a građani su zapravo bili volonteri (iako su dobivali selektivne poticaje za implementaciju ZW modela). Triangulacija sektora pozitivno odgovara na Voorbergove utjecajne faktore o kojima ovisi uspješnost koprodukcije, a koji se tiču otvorenosti tijela javne vlasti za participaciju, kao i informiranost građana o svim procesima unutar javne usluge.

Prilikom same formulacije ZW modela, svi akteri (i ispitanici) su prepoznali određene ekološke, zdravstvene i ekonomske čimbenike koje donosi takav model upravljanja otpadom, a koje je u svojem radu opisao Pietzsch. Vidljivo je i poštivanje ZW hijerarhije upravljanja otpadom, pri čemu se veliki naglasak stavio na odvojeno prikupljanje biootpada i kompostiranje, koje je do reforme bilo u potpunosti nerazvijeno. U samoj formulaciji reforme proširen je model prikupljanja otpada „od vrata do vrata“, tako što se povećao broj odvojenih frakcija, ali i kvaliteta samog odvajanja. Na dnevni red su došli prijedlozi za izgradnju kompostane, nove sortirnice i RE-USE centra, što je dovelo do izvrsnih rezultata u području upravljanja otpadom, a koji premašuju nacionalne okvire i norme. Stalnim ulaganjem u tehnologiju, komunikaciju i edukaciju Prelog provodi neke od Pietzschovih ključnih aspekata uspjeha *Zero Waste* modela. Suradnjom i stalnim naprednim tehnološkim istraživanjem PRE-KOM-a i Zelene akcije nastoji se postići stalno ažuriranje postojećeg sustava, o čijoj važnosti govore Zaman i Lehmann.

Budući da se kao centralni upravljački mehanizam u provedbi ZW modela koriste povjerenje i podjela odgovornosti utemeljena na suradnji, daje se zaključiti kako je posrijedi riječ o koprodukciji. Građanima je kao koimplementatorima povjerena implementacija usluge,



pri čemu su izloženi stalnoj edukaciji tijela javne vlasti o nužnosti adekvatnog upravljanja otpadom na kućnom pragu. Valja napomenuti kako građani imaju određeni stupanj diskrecije, čime se otvara prostor za zamagljivanje odgovornosti kao jednom od ključnih nedostataka koncepta koprodukcije. Ipak, PRE-KOM različitim tehnološkim rješenjima nastoji anulirati taj nedostatak.

Dakle, građani participiraju u koprodukcijskim procesima na način da partnerski sudjeluju u provedbi ZW modela, pri čemu ih koordinira upravljačko tijelo sa razine vlasti, to jest PRE-KOM. Iako postoje određeni problemi u vertikalnoj i horizontalnoj koordinaciji na nacionalnoj razini, tijela na lokalnoj razini funkcioniraju zadovoljavajuće (ukoliko se kao relevantan indikator uzimaju rezultati koji se postižu u Prelogu). Građani su kao korisnici i pružatelji usluge u stalnoj interakciji sa tijelima javne vlasti putem dojavljivanja eventualnih prijestupa u obliku odlaganja otpada na divljim odlagalištima ili kroz povratne informacije za dodatno poboljšanje usluge. Upravo se svim navedenim koprodukcijskim procesima ostvaruju voorbergovski ciljevi koprodukcije, a to su efikasnost, efektivnost, korisničko zadovoljstvo i participacija.

## 6. Zaključak

Ovaj rad nastojao je povezati koncept koprodukcije i koncept *Zero Waste* na empirijskom primjeru modela upravljanja otpadom u Prelogu. Analiza procesa ukotvljena u prilagođeni višerazinski okvir upravljanja rezultirala je nalazima koji dokazuju povezanost koprodukcije i ZW koncepta, u čijem se središtu nalaze građani koji zajedno sa tijelima javne vlasti oblikuju i provode javne usluge. Slučaj Prelog pokazuje i triangulaciju sektora kao dokaz postojanja policentričnih upravljačkih mreža, koje su nužne za uspješnost *Zero Waste* modela. Sustavi upravljanja otpadom su izuzetno kompleksni, pogotovo u prizmi holističkog ZW modela. Budući da je kapacitet ovoga rada limitiran, autor nije bio u mogućnosti sagledavati sve aspekte modela upravljanja otpadom u Prelogu. Primjerice, postoje različite vrste otpada koje u radu nisu spomenute, ali valja reći kako Prelog i PRE-KOM nastoje sagledavati i te aspekte koji utječu na krajnji ishod ZW modela.

Svi nalazi upućuju na prisutnost koprodukcije u Prelogu, koja se očituje kroz otvorenost tijela javne vlasti i stalnu interakciju s građanima putem različitih participativnih aktivnosti koje obuhvaćaju tribine, javne konzultacije, ankete, dijeljenje informacija na društvenim mrežama i tako dalje. Stalna edukacija stvara koprodukcijski informirane građane koji su u stanju slijediti pravila *Zero Waste* modela upravljanja otpadom, a koji se očituju u

krajnjim rezultatima koje Prelog i lokalne općine postižu. Prelog je izvrstan primjer izuzetno velike uloge političke volje za reformom pojedine javne usluge, uz čiju se prisutnost otvaraju vrata za suradnju i poboljšanje svih važnih parametara i pokazatelja uspješnosti te javne usluge.

Jedno od ograničenja studije jest nemogućnost generalne poopćivosti rezultata u širi doseg. Ipak, moguća je kontekstualizirana poopćivost ukoliko se u kontekstu poput preloškog testira analizom utvrđen mehanizam kojim se objašnjava proces uvođenja ZW u tom slučaju. Što se tiče istraživačkog dizajna, eventualni problem nastaje prilikom intervjuiranja. Naime, pitanja za intervju su izuzetno precizirana i prilagođena okviru metaupravljanja. Budući da ispitanici nisu upoznati sa stručnim jezikom javnih politika, pa tako ni konceptom metaupravljanja, može se dogoditi da u svojim odgovorima preskaču pojedince faze ili ponavljaju iste informacije više puta, ne znajući gdje bi ih smjestili. Dakako, istraživač može prepoznati o kojoj fazi ispitanik govori, što donekle rješava problem, ali i ostavlja prostor da pojedina informacija prođe nezabilježena. Uz to, analiza procesa kao metoda pati od određenih nedostataka koje ne treba zanemariti.

Ipak, bez obzira na mane, autor smatra kako će ovaj rad imati svoj doprinos široj zajednici. Kao znanstveni doprinos vidi se utvrđivanje prisutnosti koprodukcije kao konceptualnog i analitičkog modela javnih politika u naprednom i holističkom *Zero Waste* modelu. U široj perspektivi, rad daje razumijevanje i konceptualizaciju procesa kojim se u državi u kojoj su (rijetko) prisutne prakse održivog gospodarenja otpadom uvodi *Zero Waste* model. Doprinos je vidljiv je i u *policy* perspektivi, pri čemu se ZW model u Prelogu može promovirati kao šire primjenjiv model u Hrvatskoj. Studija slučaja Preloga može poslužiti kao normativni *par excellence* primjer kako bi sve jedinice lokalne samouprave (i svi građani sa pojedinih jedinica) trebale upravljati svojim otpadom, što zbog svojih rezultata, što zbog visokog stupnja participacije građana. Primjerice, sadašnji primjer Preloga slijedi otok Krk, koji je potpisao Odluku o pristupanju međunarodnoj strategiji *Zero Waste* i koji je na putu da postane prvi europski *Zero Waste* otok. Stoga se, primjerice, u budućnosti može proučiti kako analitički okvir preloškog slučaja funkcionira u slučaju Krka.

## 7. Literatura

- Beach, Derek i Pedersen, Rasmus Brun (2013) *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press.
- Ben-Ari, Eyal (1990) A Bureaucrat in Every Japanese Kitchen?: On Cultural Assumptions and Coproduction. *Administration & Society* 21(4): 472-492.
- Brandsen, Taco i Honingh, Marlies (2016) Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public Administration Review* 76(3): 427-435.
- Brandsen, Taco i Pestoff, Victor (2006) Co-production, the third sector and the delivery of public services. *Public Management Review* 8(4): 493-501.
- Burnham, Peter i dr. (2006) *Metode istraživanja politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Cole, Christine i dr. (2014) Towards a Zero Waste Strategy for an English Local Authority. *Resources, Conservation and Recycling* 89: 64-75.
- Ewijk, Van S. i Stegemann, J.A. (2016) Limitations of the waste hierarchy for achieving absolute reductions in material throughput. *Journal of Cleaner Production* 132: 122-128.
- Gašparić, Dario (2020) *Akter i tijek postupka procjene utjecaja zahvata na okoliš u Hrvatskoj: analiza procesa za zahvat vjetroelektrane Rust*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hill, Michael i Hupe, Peter (2002) *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London: Sage Publications.
- Hill, Micheal i Hupe, Peter (2006) Analysing policy processes as multiple governance: accountability in social policy. *Policy & Politics* 34(3): 557-573.
- Kekez, Anka (2018) *Influence of Institutions and Actors on the Reform of Implementation Management: A Comparative Analysis of Social Services in Croatia*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Kekez, Anka i dr. (2018) Varieties of collaboration in public service delivery. *Policy Design and Practice* 1(4): 243-252.

- Kekez, Anka i Henjak, Andrija (2019) Problems of captured collaboration: from political to politicized metagovernance. U: Kekez Koštro, Anka, Michael Howlett i Ramesh, M (ur) *Collaboration in Public Service Delivery: Promise and Pitfalls* (str. 203-220). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Kekez, Anka i Širnić, Daniela (2017) Neposredna implementacija javnih politika u zajednici: modelu u praksi hrvatske socijalne politike. U: Koprić, Ivan, Anamarija Musa i Giljević, Teo (ur) *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora* (str. 413-436). Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Matete, Ntlibi i Trois, Cristina (2008) Towards *Zero Waste* in emerging countries – A South African Experience. *Waste Management* 28(8): 1480-1492.
- Miles, Matthew i Huberman, A. Michael (1994) *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Thousands Oaks. Sage Publications.
- Okolis.vg (2021) Upute za pametno gospodarenje otpadom na velikogorički način. [https://okolis.vg/wp-content/uploads/2021/06/Brosura\\_o\\_novom%20sustavu%20zbrinjavanja\\_otpada.pdf](https://okolis.vg/wp-content/uploads/2021/06/Brosura_o_novom%20sustavu%20zbrinjavanja_otpada.pdf)  
Pristupljeno 26. 7. 2021.
- Ostrom, Elinor (1996) Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development* 24(6): 1073-1087.
- Papadopoulos, Yannis (2016) Interactive governance: authorization, representation and accountability. U: Edelenbos, Jurian i Meerkerk, Ingmar Van (ur) *Critical Reflections on Interactive Governance* (str. 146-166). Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Parks, Roger B i dr. (1981) Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations. *Policy Studies Journal* 9(7): 1001-1011.
- Pestoff, Victor (2006) Citizen and co-production of welfare services. *Public Management Review* 8(4): 503-519.
- Petak, Zdravko (2008) Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problem *policy*-koordinacije. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 5(1): 263-273.

- Petak, Zdravko i Petek, Ana (2014) Proces stvaranja javnih politika (*policy process*). U: Petek, Ana i Petković, Krešimir (ur) *Pojmovnik javnih politika* (str 133-136). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Pietzsch, Natália i dr (2017) Benefits, Challenges and critical factors of succes for *Zero Waste*: A systematic literature review. *Waste Management* 67: 324-353.
- Poocharoen, Ora-orn i Ting, Bernard (2015) Collaboration, Co-Production, Networks: Convergence of theories. *Public Management Review* 17(4): 587-614.
- Ribić, Bojan i dr. (2017) Concept of sustainable waste management in the city of Zagreb: Towards the implementation of circular economy approach. *Journal of the Air & Waste Management Association* 67(2): 241-259.
- Song, Qingbin i dr. (2015) Minimizing the increasing solid waste through *Zero Waste* strategy. *Journal of Cleaner Production* 104: 199-210.
- Sørensen, Eva i Torfing, Jacob (2016) Political leadership in the age of interactive governance: reflections on the political aspects of metagovernance. U: Edelenbos, Jurian i Meerkerk, Ingmar Van (ur) *Critical Reflections on Interactive Governance* (str. 444-466). Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Eglar Publishing.
- Voorberg, William H. i dr. (2015) A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review* 17(9): 1333-1357.
- Voorberg, William H i van Meerkerk, Ingmar (2019) Co-production with citizens: demarcating the mode of collaboration by looking „from outside in“. U: Kekez Koštro, Anka, Michael Howlett i Ramesh, M (ur) *Collaboration in Public Service Delivery: Promise and Pitfalls* (str. 112-129). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Zaman, Atiq Uz (2015) A comprehensive review of the development of *Zero Waste* management: lessons learned and guidelines. *Journal of Cleaner Production* 91: 12-25.
- Zaman, Atiq Uz i Lehmann, Steffen (2011) Challenges and Opportunities in Transforming a City into a „Zero Waste City“. *Challenges* 2(4): 73-93.

Zaman, Atiq Uz i Lehmann, Steffen (2013) The *Zero Waste* index: a performance measurement tool for waste management systems in a „Zero Waste city“. *Journal of Cleaner Production* 50: 123-132.

ZWU (Zero Waste Europe) (2015) *Zero Waste to Landfill and/or Landfill Bans: false path to a Circular Economy*. <https://zerowasteurope.eu/library/zero-waste-to-landfill-false-paths-to-a-circular-economy/> Pristupljeno 27. 6. 2021.

## 8. Izvori podataka

### 8.1. Pravni akti i drugi dokumenti

Galović, Marijan i Košak, Marko (2015) Analiza sustava gospodarenja otpadom donjeg Međimurja. [http://s3-eu-west-1.amazonaws.com/zelena-akcija.production/zelena\\_akcija/document\\_translations/984/doc\\_files/original/ZERO\\_WASTE\\_DonjeMedjimurje\\_analiza\\_1AEF04FC.pdf?1433258558](http://s3-eu-west-1.amazonaws.com/zelena-akcija.production/zelena_akcija/document_translations/984/doc_files/original/ZERO_WASTE_DonjeMedjimurje_analiza_1AEF04FC.pdf?1433258558) Pristupljeno 28. 6. 2021.

Hrvatski sabor (2005) Strategija gospodarenja otpadom Republike Hrvatske. *Narodne novine* 130.

Hrvatski sabor (2013) Zakon o održivom gospodarenju otpadom. *Narodne novine* 94.

Hrvatski sabor (2021) Zakon o održivom gospodarenju otpadom. *Narodne novine* 84.

MGOR (Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja) Izvješće o komunalnom otpadu za 2019. godinu. [http://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/OTP\\_Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20komunalnom%20otpadu%20za%202019\\_5.pdf](http://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/OTP_Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20komunalnom%20otpadu%20za%202019_5.pdf) Pristupljeno 17. 8. 2021.

Prelog (2008) Plan gospodarenja otpadom Grada Preloga za razdoblje 2008. – 2016. [http://dokumenti.azo.hr/Dokumenti/Plan\\_gospodarenja\\_otpadom\\_grad\\_Prelog.pdf](http://dokumenti.azo.hr/Dokumenti/Plan_gospodarenja_otpadom_grad_Prelog.pdf) Pristupljeno 17. 8. 2021.

Prelog (2017) Plan gospodarenja otpadom Grada Preloga za razdoblje 2017. – 2022. [http://dokumenti.azo.hr/Dokumenti/Plan\\_gospodarenja\\_otpadom\\_grad\\_Prelog.pdf](http://dokumenti.azo.hr/Dokumenti/Plan_gospodarenja_otpadom_grad_Prelog.pdf) Pristupljeno 17. 8. 2021.

- Prelog (2018) Prijedlog odluke o prihvaćanju izvješća o provedbi Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2020. godine na području Grada Preloga u 2017. godini. [https://www.prelog.hr/articlefiles/4721\\_23045\\_prijedlog-odluke-o-prihvaanju-izvjea-o-provedbi-plana-gospodarenja-otpadom-republike-hrvatske-za-razdoblje-2017-2022-godine-na-podruju-grad-preloga-u-2017-godini.pdf](https://www.prelog.hr/articlefiles/4721_23045_prijedlog-odluke-o-prihvaanju-izvjea-o-provedbi-plana-gospodarenja-otpadom-republike-hrvatske-za-razdoblje-2017-2022-godine-na-podruju-grad-preloga-u-2017-godini.pdf) Pristupljeno 18. 8. 2021.
- Prelog (2019) Odluka o prihvaćanju izvješća o provedbi Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. godine na području Grada Preloga u 2018. godini. [https://www.prelog.hr/articlefiles/5396\\_28156\\_prijedlog-odluke-o-prihvaanju-izvjea-o-provedbi-plana-gospodarenja-otpadom-republike-hrvatske-za-razdoblje-2017-2022-godine-na-podruju-grad-preloga.pdf](https://www.prelog.hr/articlefiles/5396_28156_prijedlog-odluke-o-prihvaanju-izvjea-o-provedbi-plana-gospodarenja-otpadom-republike-hrvatske-za-razdoblje-2017-2022-godine-na-podruju-grad-preloga.pdf) Pristupljeno 18. 8. 2021.
- Prelog (2020) Prijedlog izvješća o provedbi Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2020. godine na području Grada Preloga u 2019. godini. [https://www.prelog.hr/articlefiles/6037\\_33657\\_prijedlog-izvjea-o-provedbi-plana-gospodarenja-otpadom-republike-hrvatske-za-razdoblje-2017-2022-godine-na-podruju-grad-preloga-u-2019-godini.pdf](https://www.prelog.hr/articlefiles/6037_33657_prijedlog-izvjea-o-provedbi-plana-gospodarenja-otpadom-republike-hrvatske-za-razdoblje-2017-2022-godine-na-podruju-grad-preloga-u-2019-godini.pdf) Pristupljeno 18. 8. 2021.
- Prelog (2021) Prijedlog izvješća o provedbi Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2020. godine na području Grada Preloga u 2020. godini. [https://www.prelog.hr/articlefiles/6489\\_37306\\_prijedlog-izvjea-o-provedbi-plana-gospodarenja-otpadom-republike-hrvatske-za-razdoblje-2017-2022-godine-na-podruju-grad-preloga-u-2020-godini.pdf](https://www.prelog.hr/articlefiles/6489_37306_prijedlog-izvjea-o-provedbi-plana-gospodarenja-otpadom-republike-hrvatske-za-razdoblje-2017-2022-godine-na-podruju-grad-preloga-u-2020-godini.pdf) Pristupljeno 18. 8. 2021.
- Vlada Republike Hrvatske (2017) Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. *Narodne novine* 3.
- Zerowastecities.eu (2020) Priča o Prelogu. [https://zerowastecities.eu/wp-content/uploads/2020/10/2020\\_10\\_07\\_zwe\\_the\\_story\\_of\\_prelog\\_hr.pdf](https://zerowastecities.eu/wp-content/uploads/2020/10/2020_10_07_zwe_the_story_of_prelog_hr.pdf) Pristupljeno 27. 6. 2021.

## 8.2. Internetske stranice

Pre-kom.hr (2021) PRE-KOM protekle dvije godine investirao blizu 15 milijuna kuna.  
<https://www.pre-kom.hr/> Pristupljeno 21. 8. 2021.

Sprjecavanjeotpada.azo.hr (2021) Popis prijavljenih projekata/aktivnosti za jedinicu lokalne samouprave Prelog. <http://sprjecavanjeotpada.azo.hr/projektp.htm?jls=55624885874>  
Pristupljeno 20. 8. 2021.

Zelena-akcija.hr (2017a) Hrvatke zero waste općine pokazuju da se može! [https://zelena-akcija.hr/hr/programi/otpad/hrvatske\\_zero\\_waste\\_opcine\\_pokazuju\\_da\\_se\\_moze](https://zelena-akcija.hr/hr/programi/otpad/hrvatske_zero_waste_opcine_pokazuju_da_se_moze)  
Pristupljeno 30. 6. 2021.

Zelena-akcija.hr (2017b) Prvi hrvatski RE-USE centar i dvije nove zero waste općine.  
[https://zelena-akcija.hr/hr/programi/otpad/prvi\\_hrvatski\\_re\\_use\\_centar\\_i\\_dvije\\_nove\\_zero\\_waste\\_opcine](https://zelena-akcija.hr/hr/programi/otpad/prvi_hrvatski_re_use_centar_i_dvije_nove_zero_waste_opcine) Pristupljeno 30. 6. 2021.

Zelena-akcija.hr (2019) Može se! Tri nove zero waste općine u Hrvatskoj! [https://zelena-akcija.hr/hr/programi/otpad/moze\\_se\\_tri\\_nove\\_zero\\_waste\\_opcine\\_u\\_hrvatskoj](https://zelena-akcija.hr/hr/programi/otpad/moze_se_tri_nove_zero_waste_opcine_u_hrvatskoj)  
Pristupljeno 30. 6. 2021.

Zerowasteeurope.eu (2019) A Zero Waste hierarchy for Europe.  
<https://zerowasteeurope.eu/2019/05/a-zero-waste-hierarchy-for-europe/> Pristupljeno 26. 7. 2021.

Zwia.org (2018) *Zero Waste* Community Principles. <https://zwia.org/zero-waste-community-principles/> Pristupljeno 18. lipnja 2021.



## 9. Prilozi

### Prilog 1: Protokol za intervjuiranje

#### PROTOKOL ZA INTERVJUIRANJE

Provoditelj intervjua: Ivan Miković

Intervjuirana osoba: \_\_\_\_\_

Organizacija: \_\_\_\_\_

Datum: \_\_\_\_\_ sat: \_\_\_\_\_

Na početku:

- Upoznavanje sudionika sa ciljem i svrhom istraživanja
- Pojasniti kako intervju traje do 40 do 50 minuta
- Pojašnjenje da intervju ima 3 grupa pitanja:
  - 1) Inicijalno pokretanje modela održivog gospodarenja otpadom u Prelogu
  - 2) Formulacija i implementacija modela održivog gospodarenja otpadom u Prelogu i uloga građana
  - 3) Provedba modela održivog gospodarenja otpadom u ovom trenutku i uloga građana
- Tražiti dozvolu za snimanje
- Izjava o anonimnosti svih rezultata
- Naglasak da je izuzetno važno čuti razmišljanja, stavove i mišljenja sudionika
- Pitati osobu ima li pitanja

PITANJA	BILJEŠKE
Uvodna pitanja	
Na koji ste način sudjelovali ili bili upoznati s razvojem modela upravljanja otpadom u Prelogu?	
Kako je i kada predstavljen model održivog upravljanja otpadom u Prelogu?	
Koji su po vama najvažniji činitelji i rezultati uvođenja održivog modela upravljanja otpadom u Prelogu?	
1. Institucionalni redizajn	
1.1. Tko je i kako inicirao promjenu postojećeg modela upravljanja otpadom? Na kojim se temeljnim principima ili idejama organizacije gospodarenja otpadom inicirala uspostava modela (npr. princip sudjelovanja građana)? Koje je lokalitete model obuhvatio?	
1. 2. Jesu li tijela s državne razine (vlada, Fond za zaštitu okoliša) imali određenu ulogu u procesu kreiranja modela održivog upravljanja otpadom u Prelogu i ako da, koja im je bila uloga?	
1. 3. Na koje načine nacionalna okolišna politika potiče održivi (ZW) model upravljanja otpadom, koji su instrumenti?	
1. 4. Je li u razvoju modela došlo do uspostave nove organizacije ili tijela ili reorganizacije postojeće?	
2. Devolucija mandata i reforma međuorganizacijskih postavki (dizajn kontekstualnih odnosa)	
2. 1. Tko je bio ključan akter (pojedinaac ili organizacija) kojemu je (i na koji način) povjerena uspostava novog modela upravljanja otpadom u Prelogu?	
2. 2. Koji su ostali akteri bili uključeni u proces kreiranja modela održivog upravljanja otpadom u Prelogu? Kako je došlo do osnivanja Savjeta za gospodarenje otpadom donjeg Međimurja čiji su članovi JLS u donjem Međimurju, PRE-KOM, predstavnik Zelene akcije i predstavnik Zero Waste Europe mreže?	
2. 3. Koja je bila uloga lokalnih političara (gradonačelnika, gradske uprave i ostalih tijela javne vlasti na lokalnoj razini) u razvoju modela?	
2. 4. Je li dizajn modela održivog gospodarenja otpadom u Prelogu povezan za sustavom gospodarenja otpadom na nacionalnoj razini?	
3. Uspostava internalizacije ključnih normi i vrijednosti	

3. 1. Kako je uspostavljena vrijednost i norma kod svih aktera (političari, komunalno društvo, građani-korisnici) o važnosti odvojenog prikupljanja otpada, kao i zbrinjavanja otpada, budući da je Prelog imao odvojeno prikupljanje otpada „od vrata do vrata“ već od 2007. godine?	
3. 2. Koji su akteri bili uključeni u proces stvaranja percepcije vrijednosti otpada i nužnosti njegova prikladnog zbrinjavanja? Kako ste educirali građane?	
4. Definiranje općih pravila za interaktivno donošenje politika (Formulacija ZW modela)	
4. 1. Kako je oblikovani pravni, strateški i financijski okvir za uvođenje modela održivog upravljanja otpadom u Prelogu?	
4. 2. Kako je tekao proces izrade strateškog dokumenta kojim se uveo model održivog gospodarenja otpadom (plan gospodarenja otpadom)?	
4. 3. Koji su bili ključni <i>policy</i> ciljevi (ciljevi uvođenja modela održivog upravljanja otpadom) koji su prepoznati? Jesu li to ekonomski benefiti, ekološki benefiti, zdravstveni benefiti ili specifični benefiti za industrije i njihove dionike?	
4. 4. Kako je tekao proces izgradnje nove, moderne sortirnice, kompostane i RE-USE centra? Koju ulogu sortirnica ima u modelu?	
5. Participacija u pregovaračkom postupku preoblikovanja javne politike	
5. 1. Koji su akteri bili uključeni u oblikovanje plana (primjerice Grad, komunalno poduzeće, organizacije civilnog društva (ZA) i koja je bila njihova uloga?	
5. 2. Jesu li građani/korisnici usluga bili uključeni u proces odlučivanje o novom modelu upravljanja otpadom a i ako jesu, kako su bili uključeni (javne konzultacije, ankete, fokus grupe, radni sastanci)? Koja su bila njihova razmišljanja?	
5. 3. Koja je bila vaša uloga, odnosno na koji način ste Vi bili uključeni u proces?	
6. Upravljačke aktivnosti koje su dovele do značajnog sudjelovanja ostalih građana? (Implementacija ZW modela)	
6. 1. Kako je organizirana provedba modela održivog gospodarenja otpadom? Tko koordinira provedbu i koji sve akteri/organizacije imaju ulogu u	

provedbi?	
6. 2. Na što koordinacijsko tijelo stavlja fokus u upravljanju radom tih aktera i provedbom modela (npr. jasna podjela odgovornosti, partnerstvo i zajednička vizija, okvir za podugovaranje)?	
7. Upravljanje kreiranim mrežama i djelovanjem organizacija uključenih u provedbu	
7. 1. Kojim aktivnostima i mehanizmima koordinacijsko tijelo usmjerava djelovanje drugih organizacija uključenih u provedbu (npr. pravilima, transferom novca, licencama, ugovorima, natječajima i donacijama).	
7. 2. Koje su karakteristike vertikalnih i horizontalnih veza između aktera u provedbi?	
7. 3. Koja je uloga Savjeta za gospodarenja otpadom donjeg Međimurja?	
8. Upravljanju unutarnjim kontaktima + usmjerenost na korisnika u upravljanju vanjskim kontaktima	
8. 1. Kako je model održivog gospodarenja otpadom utjecao na komunalno poduzeće PRE-KOM? Jesu li se profesionalizirali unutarnji mehanizmi i doveli do poboljšanja poslovanja, a samim time i kvalitetom usluge?	
8. 2. Kakvu ulogu u primjeni pravila ima komunalno poduzeće i njegovi radnici?	
8. 3. Kakva je uloga građana u procesu provedbe novog modela?	
8. 4. Kako ste osigurali sudjelovanje građana u procesu provedbe? Što po vašem mišljenju utječe na motivaciju građana za smanjivanjem količine otpada koju stvaraju u kućanstvu i odvajanjem otpada? Jesu li to vanjske motivacije (selektivni poticaji – niža cijena usluge za one koji manje troše, poklon bonovi od 600 kuna za kupnju višekratnih platnenih pelena u obitelji sa malom djecom, jednomjesečna uplatnica od nula kuna, nagrade koje dobivaju djeca u školi za trud oko odvajanja otpada i slično...) ili je riječ o altruističkim porivima?	
8. 5. Na koji način bi trebale funkcionirati opomene i kazne (žuti i crveni karton) za građane koji odvojeno ne prikupljaju otpad?	
Je li i, na koji način, izgradnja nove, moderne sortirnice, kompostane i RE-USE centra povećala participaciju građana u novom modelu upravljanja otpadom i kako se to odrazilo na količine prikupljenog otpada?	

Gdje se danas, tj. u kojoj se fazi nalazi model održivog otpada u Prelogu? PRE-KOM-u je nedavno odobren projekt „Opremanje i modernizacija Kompostane Prelog“? Možete li mi reći nešto više o tome?	
Želite li dodati nešto što nismo spomenuli, a što smatrate važnim za model održavanja otpada u Prelogu, a tiče se načina njegova uvođenja, aktera, procesa ili pak sadašnjeg stanja?	

## 10. Sažetak

### Sažetak

U suvremenom svijetu vlast ne može samostalno upravljati javnim uslugama, a uslijed djelovanja demokratskih silnica u procese odlučivanja uključuje se civilni sektor, odnosno građani. Koprodukcija kao oblik suradničkog aranžmana pretpostavlja aktivni doprinos građana koji u interakciji sa službenicima javne uprave pružaju javnu uslugu. Jedna od takvih javnih usluga vezana je uz modele upravljanja otpadom. Stoga je tema ovoga istraživanja uloga koprodukcije u prizmi održivog modela upravljanja otpadom pod nazivom *Zero Waste*. Putem analitičkog okvira višerazinskog metaupravljanja rad nastoji utvrditi kauzalni mehanizam koji je doveo do uvođenja i sadašnjeg stanja *Zero Waste* modela u Prelogu u kojemu su građani aktivni akteri njegove formulacije i implementacije. Pritom se koristi metoda praćenja procesa, unutar koje su prisutne metode analize dokumenata i tematske analize provedenih intervjua. Rezultati pokazuju interaktivnu triangulaciju javnog, privatnog i civilnog sektora te prisutnost koprodukcijских elemenata u policentričnim upravljačkim mrežama u Prelogu, koje su dovele do izvrsnih rezultata u javnoj usluzi upravljanja otpadom.

**Ključne riječi:** koprodukcija, *Zero Waste* model, metaupravljanje, praćenje procesa (*process tracing*), Prelog

## Abstract

In the modern world, the government can not independently manage public services, and due to the action of democratic forces, the civil sector, i.e. citizens, are involved in decision-making processes. Co-production as a form of collaborative arrangement presupposes the active contribution of citizens who, in interaction with public administration, provide a public service. One such public service is related to waste management models. Therefore, the topic of this research is the role of co-production in the prism of a sustainable waste management model called Zero Waste model. Through the analytical framework of multilevel metagovernance, this paper seeks to determine the casual mechanism that led to the introduction, as well as the current state of the Zero Waste model in the City of Prelog, in which citizens play an active role in its formulation and implementation. To do so, this paper uses process tracing method. Data were collected through the document analysis and thematic analysis of conducted interviews. The results show the presence of interactive triangulation of the public, private and civil sector, as well as the presence of co-production elements in polycentric governance arenas in the City of Prelog, which led to excellent results in the public waste management service.

**Keywords:** co-production, *Zero Waste* model, metagovernance, process tracing, City of Prelog