Lokalna politika u metropolitanskom području: izazovi zajedničkog upravljanja Zagreba i Velike Gorice u sektorima javnog prijevoza i vodnog gospodarstva

Pleša, Sara

Master's thesis / Diplomski rad

2024

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://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:577681

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-13**

Repository / Repozitorij:

FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / disertations

Sveučilište u
Zagrebu
Fakultet političkih znanosti
Diplomski studiji politologije
Politologija

Sara Pleša

LOKALNA POLITIKA U METROPOLITANSKOM PODRUČJU: IZAZOVI ZAJEDNIČKOG UPRAVLJANJA ZAGREBA I VELIKE GORICE U SEKTORIMA JAVNOG PRIJEVOZA I VODNOG GOSPODARSTVA

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2024.
Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Diplomski studij politologije

Politologija

LOKALNA POLITIKA U METROPOLITANSKOM PODRUČJU: IZAZOVI ZAJEDNIČKOG UPRAVLJANJA ZAGREBA I VELIKE GORICE U SEKTORIMA JAVNOG PRIJEVOZA I VODNOG GOSPODARSTVA

DIPLOMSKI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Zdravko Petak

Studentica: Sara Pleša

Zagreb, rujan 2024

Izjavljujem da sam diplomski rad „Lokalna politika u metropolitanskom području: izazovi zajedničkog upravljanja Zagreba i Velike Gorice u sektorima javnog prijevoza i vodnog gospodarstva“ koji sam predala na ocjenu mentoru prof. dr. sc. Zdravku Petaku , napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekla ECTS bodove.

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

Sara Pleša

Sadržaj

1. UVOD ... 1
2. TEORIJSKI PRISTUP ISTRAŽIVANJU ... 3
2.1. Prikaz modela javnog upravljanja u metropolitanskom području ... 6
3. KONTEKST ISTRAŽIVANJA: ZAGREB I VELIKA GORICA ... 10
3.1. Zagreb kao glavni grad Hrvatske ... 10
3.2. Velika Gorica u kontekstu metropolitanske regije ... 10
3.3. Povijesne i suvremene veze između Zagreba i Velike Gorice ... 11
3.4. Nastanak grada Velika Gorica ... 12
3.5 Inicijativa za povratak lokalne samouprave u Veliku Goricu ... 15
4. SURADNJA LOKALNIH JEDINICA ... 16
4.1. Analiza ključnih dionika u vodnom gospodarstvu i javnom prijevozu u metropolitanskom području ... 17
4.2. Akteri vodnog gospodarstva u kontekstu Zagreba i Velike Gorice ... 18
4.3. Akteri javnog prijevoza u kontekstu Zagreba i Velike Gorice ... 19
4.4. Djelovanje formalnih aktera Zagreba i Velike Gorice ... 20
5. SEKTOR JAVNOG PRIJEVOZA ... 22
5.1. Javni gradski prijevoz Zagreba ... 22
5.2. Javni gradski prijevoz Velike Gorice ... 23
5.3. Zračna luka dr. Franjo Tuđman ... 23
5.4. Integrirano upravljanje u sektoru javnog prijevoza ... 24
5.5. Ponašanje formalnih aktera u pitanju integriranog prijevoza ... 27
5.6. Prekid suradnje Zagreba i Velike Gorice ... 30
6. VODNO- KOMUNALNO GOSPODARSTVO ... 32
6.1. Upravljanje vodom u Zagrebu ... 32
6.2. Upravljanje vodom u Velikoj Gorici ... 33
6.3. Spor oko pročišćivaća otpadnih voda ... 34
6.4. Vodocrpilište Kosnica ... 34
7. ZAKLJUČAK ... 36
LITERATURA ... 39
9. SAŽETAK ... 43

1. UVOD

Lokalna politika u metropolitanskim područjima predstavlja ključnu komponentu urbanog upravljanja koja zahtijeva pažljivu koordinaciju i integraciju između različitih administrativnih jedinica i sektora. Zagreb kao glavni grad Hrvatske i Velika Gorica kao susjedni grad čine značajno metropolitansko područje koje se suočava s brojnim izazovima u zajedničkom upravljanju, posebno u sektorima javnog prijevoza i vodnog gospodarstva. Zagreb i Velika Gorica imaju duboku povezanost koja seže u prošlost, što dodatno potiče njihovu suradnju u suvremenom urbanom upravljanju. Ta povezanost je rezultat geografske blizine, ali i povijesnih, kulturnih i ekonomskih veza koje su se razvijale tijekom vremena. Ovi gradovi dijele zajedničke interese za unaprjeđenjem infrastrukture i kvalitete života svojih građana, što ih potiče na suradnju radi postizanja bolje integracije i efikasnosti u upravljanju ključnim resursima poput javnog prijevoza i vodnog gospodarstva. U ovom radu biti će prikazana suradnja ovih gradova u spomenuta dva sektoru od polovice 20. stoljeća do danas.

Stoga je ključno istraživačko pitanje ovog rada objasniti koji su to izazovi i mogućnosti zajedničkog upravljanja javnim prijevozom i vodnim gospodarstvom između Zagreba i Velike Gorice, te kako je nastajao problem upravljanja spomenutim sektorima između dvaju gradova. Istraživanje zajedničkog upravljanja između Zagreba i Velike Gorice važno je zbog potencijala za poboljšanje učinkovitosti javnih usluga i unapređenje kvalitete života građana. Efikasno zajedničko upravljanje može rezultirati poboljšanom infrastrukturom, povećanom ekonomskom produktivnošću i održivim razvojem cijelog metropolitanskog područja.

Metodološki pristup ovog istraživanja uključuje kvantitativnu metodu istraživanja, zasnovanu na analizi obimnih statističkih podataka o korištenju javnog prijevoza i stanju vodnog gospodarstva u oba grada, kako bi se dublje razumjeli izazovi i mogućnosti zajedničkog upravljanja između Zagreba i Velike Gorice. Ovaj dio istraživanja omogućit će kvantitativnu potvrdu trendova, razinu efikasnosti postojećih sustava i identificirati područja u kojima postoji potreba za poboljšanjem. Za potrebe izrade ovog rada također su korišteni i dokumenti iz arhive velikogoričke Gradske uprave. Ovaj pristup osigurava sveobuhvatan uvid u kompleksne dinamike zajedničkog upravljanja, pružajući čvrstu metodološku osnovu za razvoj konkretne strategije i preporuka koje mogu unaprijediti integraciju i efikasnost upravljanja u metropolitanskom području Zagreba i Velike Gorice.

Dosadašnja istraživanja često su se usmjeravala na pojedinačne aspekte upravljanja unutar jednog grada, dok je integrirani pristup koji analizira zajedničko upravljanje između Zagreba i Velike Gorice ostao nedovoljno istražen. Ovaj rad stoga ima potencijal ne samo unaprijediti praksu u upravljanju metropolitanskim područjima u Hrvatskoj, već i pružiti model za rješavanje sličnih izazova u drugim metropolitanskim regijama. U svojoj knjizi *Grad Zagreb u upravno-teritorijalnom ustrojstvu Republike Hrvatske* Augustinović-Pavičić i Krpan (1999), naglašavaju važnost razvoja metropolitanskog područja grada Zagreba, potrebu za integriranom upravom koja obuhvaća i urbana i ruralna područja te podršku daljnjoj decentralizaciji i redistribuciji vlasti radi efikasnijeg upravljanja i razvoja grada Zagreba.

Knjiga *Teritorijalni ustroj Velike Gorice od kotara i općine do grada(1871.-1995.)* Branka Dubravice (Dubravica, 1998) prati povijest političkog i teritorijalnog razvoja Velike Gorice od 19. stoljeća do suvremenog doba. Kroz tu povijest, Velika Gorica je prolazila kroz različite administrativne promjene, mijenjajući svoj status od kotara, preko općine i mjesnog odbora, do konačnog proglašenja grada. Posebno značajnu pažnju autor posvećuje najnovijem razdoblju, posebice početku 90-ih godina prošlog stoljeća. Tada je Velika Gorica napustila status dijela Grada Zagreba i postala samostalni grad unutar Zagrebačke županije. Ovaj prijelaz označio je važan korak u administrativnom i političkom životu grada, utirući put za samostalnu upravu i razvoj lokalne zajednice.

Amado Gomes (2012) opisuje metropolitanska područja kao poseban oblik suradnje između velikih gradova i manjih okolnih gradova. Takva područja mogu biti uspostavljena dobrovoljno ili obvezno prema zakonodavnom propisu. Ona se razlikuju od jednostavnog spajanja lokalnih jedinica ili drugih oblika suradnje zbog specifičnih struktura suradnje i zajedničkih tijela. Primjerice, portugalske vlasti usvojile su koncept metropolitanskih područja za Lisabon i Porto,. Tekst pruža uvid u sustav uspostavljen 2008. godine te ističe poseban značaj metropolitanskog područja Lisabona(Amado Gomes, 2012:673).

2. TEORIJSKI PRISTUP ISTRAŽIVANJU

Teorijsko polazište ovog rada oslanja se na teoriju centralnih naselja i teoriju policentrizma. Teorija centralnih naselja koju je 1933. predstavio Nijemac Walter Christaller u svojoj knjizi *Die zentralen Orte in Süddeutschland* (Centralna mjesta u Južnoj Njemačkoj), koju u svom radu iz urbane geografije navodi Milan Vresk (Vresk, 1990: 194). Ova teorija objašnjava prostorni raspored urbanih centara u odnosu na njihovu ključnu ulogu – opskrbu stanovništva centralnim funkcijama. Prema Christalleru, postoji hijerarhija centralnih naselja, pri čemu naselja s većim stupnjem centraliteta opskrbljuju šire gravitacijsko područje. Christallerova teorija donijela je značajan napredak u istraživanju centraliteta i samih metropolitanskih područja. Centralna naselja su urbana područja koja pružaju uslužne djelatnosti, posebno tercijarnog i kvartarnog sektora, za potrebe stanovnika okolnih naselja. Ova naselja se razlikuju po stupnju centraliteta, koji se temelji na broju i kvaliteti centralnih funkcija. Na primjer, naselje koje ima sveučilišta, bolnice i kulturne ustanove privlačit će šire gravitacijsko područje od naselja koje nudi samo osnovne usluge poput trgovina (Vresk, 1990: 194-197). Metropolitanska područja se često sastoje od centralnog grada i okolnih naselja koja su funkcionalno integrirana i međusobno ovisna, što je u skladu s Christallerovom idejom hijerarhije centralnih naselja (Vresk, 1990:19).

Tijekom posljednjih stotinu godina, definicija, kriteriji i naziv metropolitanskih područja prolazili su kroz različite promjene. Carla Amado Gomes, definira metropolitanska područja kao „zajednicu velikog grada i njegovih prigradskih područja koja predstavlja oblik međugradske suradnje“ (Gomes, 2012:655). Za razliku od spajanja lokalnih jedinica ili drugih oblika međugradske suradnje, metropolitansko područje se izdvaja novom strukturom i u nekim slučajevima[1] zajedničkim tijelima (Gomes, 2012:661-665). Sličnu definiciju daju i Horvat i Njegač (2011) u svom radu o urbanim sistemima u SAD-u. Oni polaze od definicije koju koristi statistička služba SAD-a („Metropolitan Statistical Area“, MSA), koja kaže da se metropolitansko statističko područje sastoji od centralnog grada i susjednih okruga koji su ekonomski i funkcionalno povezani s tim središtem, te imaju ukupno najmanje 50.000 stanovnika (Horvat i Njegač, 2011: 8-11).

[1] Metropolitansko područje Lisabona i Porta se izdvaja specifičnim strukturama suradnje koje uključuju nova zajednička tijela, kao što su metropolitanska skupština, metropolitansko vijeće i izvršna metropolitanska komisija, koja omogućuju koordinaciju i upravljanje interesima većeg urbanog područja.

Stoga prema Christallerovoj teoriji, Zagreb, kao glavni grad Hrvatske, predstavlja središnje naselje s visokim stupnjem centraliteta, nudeći širok spektar usluga i infrastrukturnih objekata koji služe ne samo njegovim stanovnicima nego i stanovnicima okolnih naselja, uključujući Veliku Goricu. Velika Gorica se može smatrati sekundarnim središtem koje podržava funkcije Zagreba. Stanovnici Velike Gorice često koriste centralne funkcije Zagreba, poput bolnica, sveučilišta i kulturnih ustanova, dok Velika Gorica pruža određene usluge koje nadopunjuju one u Zagrebu.

Teorija policentrizma koju su početkom 1960-tih razvili Vincent Ostrom, Charles M. Tiebout i Robert Warren (Ostrom, Tiebout, Warren, 1961) služi kao normativni okvir kroz koji su analizirane potencijalne negativne posljedice konsolidacije, što je u prošlosti izazvalo problem u suradnji. Teorija predstavlja značajan doprinos razumijevanju upravljanja složenim društvenim sustavima, osobito u kontekstu urbanih i metropolitanskih područja. Policentrični politički sustav karakteriziraju brojni neovisni centri donošenja odluka koji, iako formalno autonomni, međusobno uzimaju u obzir svoje interese kroz konkurenciju, sklapanje ugovora i suradnju, ili koriste centralizirane mehanizme za rješavanje sukoba. U kontekstu metropolitanskih područja, to znači da različite lokalne vlasti, kao što su gradovi, općine i specijalizirani okruzi, koegzistiraju i surađuju u pružanju javnih dobara i usluga. Ostrom, Tiebout i Warren tvrde da decentralizirani sustavi upravljanja, gdje različite razine vlasti i organizacije dijele odgovornosti, mogu biti učinkovitiji u ispunjavanju potreba građana. Policentrični sustavi omogućuju bolje prilagođavanje lokalnim potrebama i preferencijama, te olakšavaju inovacije i eksperimentiranje s različitim rješenjima. Stoga ističu da učinkovita javna uprava nije konsolidacija, odnosno spajanje središnjih gradova i okolnih satelitskih gradova u jednu cjelinu, nego razvoj sveobuhvatnih pravila koja će omogućiti produktivne aranžmane između različitih organizacija i razina vlasti(Ostrom, Warren i Tiebout, 1961:831).

Kao jedan od mnogih primjera navode i grad Pasadenu, grad koji se u 1960-ima suočavao s problemom smoga, ali granice grada nisu “pokrivale područje dovoljno veliko da osigura učinkovitu kontrolu meteorološkog i društvenog prostora koji bi uključivao ključne varijable koje čine 'smogosferu' Južne Kalifornije“ (Ostrom, Warren i Tiebout, 1961:835). Tvornica koja je bila kriva za zagađenje, nalazila se izvan jurisdikcije lokalnih vlasti stoga taj problem nije mogao bit riješen od strane tih vlasti. Ovdje dolaze do zaključka kako uzrok problema mora biti pod kontrolom relevantne administrativne jedinice (Ostrom, Warren i Tiebout, 1961:835).

Nadovezujući se na inicijalna istraživanja policentrizma Aligica, Boettke i Tarko (2019) postavljaju osnovnu tezu, da iako vlada može biti uključena u pružanje javnih usluga,

najučinkovitiji oblik organizacije nije hijerarhijski već policentričan. Kao primjer koristi se metropolitanska uprava, konkretno primjer policijskih odjela. U analizi prirode javnih usluga koje metropolitanski javni odjeli trebaju pružati dolaze do zaključka da uspostava jedinstvenog, centraliziranog hijerarhijskog sustava neizbježno rezultira značajnim neučinkovitostima. To je zato što administrativne jedinice djeluju unutar fiksnih, rigidnih okvira, dok se javni problemi javljaju na različitim razinama i stalno mijenjaju zbog tehnoloških napredaka i društvenih promjena. Javna uprava, sa svojim relativno malim brojem administrativnih jedinica, često se suočava s izazovima koji premašuju njihove kapacitete i nadležnosti. Ovaj nesklad dovodi do toga da se problemi prebacuju na više razine uprave, no te više razine također imaju ograničenja i nisu u mogućnosti učinkovito obuhvatiti sve probleme. Takav hijerarhijski sustav, zbog svoje krutosti i centraliziranosti, prirodno pati od neučinkovitosti, a birokratske strukture imaju tendenciju širenja izvan svojih prvotnih granica, što dodatno pogoršava problem(Aligica, Boettke, Tarko, 2019: 155-162).

Takav tip policentrične organizacije, naravno, nije ograničen samo na policijske odjele. Obuhvaća sve aspekte javnih ekonomija. Aligica se poziva na Vincenta Ostroma koji ističe da je cijeli spektar ljudskih djelatnosti policentričan. Hijerarhijska struktura bilo koje složene javne usluge neizbježno će biti neučinkovita i spora u odgovaranju na promjene. Jedini način da se postigne responzivan sustav je imati policentričan sustav koji se bavi različitim pitanjima na različitim razinama. To znači da, u mjeri u kojoj su vlade demokratski odgovorne, građani bi trebali očekivati da će stvoriti policentričnu organizaciju javne uprave. U mjeri u kojoj političari i drugi javni poduzetnici nailaze na prepreke u pružanju dobrog upravljanja, vodit će ih inherentna logika složenosti kolektivnih dobara u stvaranju policentričnih aranžmana. Svugdje gdje politika funkcionira prilično dobro, tj. gdje je javni sektor prilično odgovoran na potrebe i želje građana, bit će prisutna policentrična uprava, a ne hijerarhijska uprava (Aligica, Boettke, Tarko, 2019: 162-163).

U ovom radu primijenjena je deskriptivna analiza postojećih institucionalnih aranžmana u sektorima javnog prijevoza i vodnog gospodarstva u dva odabrana grada. Korištenje deskriptivne analize omogućilo je detaljno ispitivanje i sustavno opisivanje organizacijskih struktura i politika koje reguliraju te sektore u oba grada. Deskriptivni zaključci, kao najčešći oblik zaključivanja u političkoj znanosti, pružaju uvid u to kako ovi sektori funkcioniraju u konkretnim slučajevima, te omogućuju početak zaključivanja o tome kako bi slični aranžmani mogli funkcionirati u drugim gradovima sličnih karakteristika. Deskriptivni zaključci u

političkoj znanosti nisu samo opisi poznatih činjenica. Iako se temelje na točnim i činjeničnim podacima, njihova svrha je napraviti sustavan opis političkog fenomena, posebno onih o kojima nema dovoljno dostupnih podataka. Ključna karakteristika deskriptivnog zaključivanja jest da ono uključuje dva sastavna dijela: prvi je točan i činjeničan opis koji je neophodan za svako istraživanje, dok je drugi skok od tog sustavnog opisa prema tumačenju slučajeva koji nisu direktno proučeni. Ovaj pristup omogućava bolje razumijevanje ne samo konkretnih slučajeva, već i šireg spektra institucionalnih praksi u javnom prijevozu i vodnom gospodarstvu (Burnham, Gilland, Grant, Layton-Henry, 2006: 153-158).

U ovom istraživanju korišteni su različiti izvori kako bi se osigurala pouzdanost i preciznost deskriptivne analize. Primarni izvori, uključujući službene dokumente i interne izvještaje gradskih uprava, omogućili su direktan uvid u funkcioniranje institucija javnog prijevoza i vodnog gospodarstva. Sekundarni izvori, poput izvještaja o radu ovih institucija, pružili su dodatne informacije i kontekst, dok su tercijarni izvori, poput internetskih stranica i medijskih članaka, omogućili rekonstrukciju i analizu postojećih podataka. Korištenje primarnih izvora posebno je važno u deskriptivnoj analizi, jer osigurava da opis bude utemeljen na direktnim i vjerodostojnim podacima. Kombinacija svih vrsta izvora omogućila je sveobuhvatan prikaz institucionalnih aranžmana u odabranim gradovima (Burnham, Gilland, Grant, Layton-Henry, 2006: 177-178).

Prilikom korištenja internetskih izvora, posebna pažnja je posvećena evaluaciji vjerodostojnosti i relevantnosti prikupljenih podataka, čime je osigurana kvaliteta i točnost analize. Kumulativno uzorkovanje putem interneta omogućilo je lociranje, dobivanje i pretraživanje različitih podataka, uključujući službene izvještaje, akademske članke, i druge relevantne materijale koji su obogatili deskriptivnu analizu (Burnham, Gilland, Grant, Layton-Henry, 2006: 202).

2.1. Prikaz modela javnog upravljanja u metropolitanskom području

Slack daje prikaz modela javnog upravljanja u metropolitanskom području kroz pet načina kategorizacije modela metropolitanske uprave, a to su: a) fragmentirani model s jednim slojem, b) konsolidirani model s jednim slojem, c) model s dva sloja, d) grad-država, e) dobrovoljna suradnja(uključujući specijalizirane distrikte) (Slack, 2019: 9)

a) Fragmentirani model s jednim slojem

Ovo je jedan od najrasprostranjenijih modela uprave širom svijeta, a često se naziva i modelom javnog izbora ili jurisdikcionalnom fragmentacijom. Karakteristike ovog modela su „ velik broj autonomnih lokalnih vlasti unutar metropolitanskog područja, pri čemi svaka jedinica ima određeni stupanj neovisnosti u donošenju odluka o vrstama usluga koje će pružati i načinu njihova financiranja“ (Slack 2019:10). Ključna prednost ovog modela je u tome što lokalne vlasti imaju veću pristupačnost, odgovornost i sposobnost da odgovore na potrebe svojih građana u odnosu na veće vladine jedinice. S obzirom na to da zadržavaju svoju autonomiju, lokalne vlasti mogu donositi odluke koje su u skladu s specifičnim potrebama svoje zajednice. Kao ključni nedostatak ovakvom modelu, Slack navodi koordinaciju između različitih autonomnih lokalnih vlasti, u postizanju konsenzusa o ključnim pitanjima kao što su gospodarski razvoj, zaštita okoliša, kvaliteta javnih usluga u cijelom području i slično. Još jedan nedostatak su fiskalne razlike između lokalnih vlasti, koje mogu biti značajne s obzirom da svaka jedinica lokalne samouprave ima različite i specifične troškove i sposobnosti za prikupljanje troškova (Slack, 2019:10).

b) Konsolidirani model s jednim slojem

Model uprave s jednim konsolidiranim nivoom, koji se još naziva i tradicija metropolitanske reforme ili metropolitanski model, uključuje jednu lokalnu vlast koja pokriva cijelo metropolitansko područje i odgovorna je za pružanje svih lokalnih usluga. Ova vrsta vlasti formira se spajanjem više manjih općina ili pripojenjem dijelova jedne općine drugoj susjednoj općini. Prema Slacku, glavni dobitak ovog modela je poboljšana koordinacija usluga, jasnije odgovornosti, efikasnije donošenje odluka i bolja učinkovitost u odnosu na manje, fragmentirane vlasti. Također, Slack ističe da velike metropolitanske vlasti mogu imati prednost u globalnom gospodarstvu, kao i veću sposobnost za prikupljanje prihoda, naplatu naknada i zaduživanje, što ih čini financijski stabilnijima u usporedbi s manjim jedinicama. Ove vlasti mogu pristupiti širem rasponu poreza jer kapital i rad manje prelaze metropolitanske granice u odnosu na lokalne granice. Osim toga, veće, konsolidirane vlasti mogu imati prednost u administraciji poreza zbog svoje veličine, što omogućuje širu poreznu osnovicu i bolju raspodjelu troškova usluga u cijeloj regiji, čime se kvaliteta usluga ne veže samo uz bogatstvo svake lokalne jurisdikcije (Slack, 2019:12).

c) Model s dva sloja

U modelu s dva sloja, postoji viša upravljačka razina, koja obuhvaća šire geografske regije

poput regija, okruga ili metropolitanskih vlasti i niža upravljačka razina, kao što su gradovi, naselja i sela. Viša razina zadužena je za pružanje usluga koje imaju širi utjecaj na cijelu regiju, stvaraju dodatne učinke izvan granica pojedinih općina, uključuju redistribuciju sredstava i omogućuju ostvarivanje ekonomije razmjera. Nasuprot tome, niže upravne jedinice, odgovorne su za usluge koje su specifične za njihove lokalne potrebe i interese. Redistribucija se ostvaruje na višoj upravnoj razini kroz kombinaciju poreznih i troškovnih politika. Porezi se obično naplaćuju po standardnim stopama u cijeloj regiji, pri čemu doprinos svake niže razine ovisi o veličini njenog poreznog temelja. Viša razina upravljanja koristi prikupljena sredstva za pružanje usluga koje imaju koristi za cijelo gradsko-regionalno područje, a raspodjela tih sredstava među nižim jedinicama nije nužno ista kao način na koji se prihodi prikupljaju. Ujednačeni porez na višoj razini i troškovi koji se odnose na cijelu regiju pomažu u redistribuciji resursa s područja s većim poreznim osnovama na ona s manjim osnovama. Ipak, moguće su razlike u kvaliteti usluga i poreznim stopama koje pružaju niže jedinice. U ovom modelu mnoge javne usluge mogu se lako raspodijeliti među različitim razinama uprave. Na primjer, specijalizirane i skuplje usluge u zdravstvu i obrazovanju mogu se organizirati na regionalnoj razini, dok se osnovne usluge pružaju lokalno. Veliki infrastrukturni projekti mogu se planirati, financirati i upravljati na regionalnoj razini, dok se lokalne veze rješavaju na lokalnoj razini. Ovakva podjela odgovornosti može također poboljšati odgovornost i prilagodljivost usluga prema lokalnim potrebama. Kao nedostatak javlja se transparentnost koja može biti zbunjujuća za građane koji teško mogu točno odrediti tko je odgovoran za određene usluge. Osim toga, postojanje dvaju razina lokalnih vijeća može uzrokovati značajne poteškoće, kao što su nesuglasice, neučinkovito donošenje odluka i kašnjenje u provedbi politika. Kada su vijećnici na višoj razini izravno birani (umjesto da ih na metropolitansku razinu biraju lokalni vijećnici), veća je vjerojatnost da će imati širu viziju za cijelo metropolitansko područje, umjesto da se fokusiraju samo na interese svojih lokalnih zajednica. (Slack 2019:16-17)

d) Grad-država

Grad-države su specifične jedinice koje služe kao grad, ali i država ili pokrajina u jednom[2]. U tim strukturama, administracija funkcionira kao u državnim ili pokrajinskim vladama, ali unutar manjih geografskih granica i nema potrebu surađivati s lokalnim vlastima. Glavne prednosti ovog modela uključuju značajnu autonomiju u proračunskim pitanjima, mogućnost nametanja

[2] Slučaj Singapura

poreza na širokoj razini te poboljšane sposobnosti zaduživanja. Međutim, grad-države se suočavaju s određenim izazovima. Zbog svoje veličine, proširenje urbanog stanovništva izvan njihovih granica može dovesti do sukoba između različitih jurisdikcija. Ovaj problem je naročito izražen u glavnim gradovima koji su grad-države, gdje velik broj državnih zaposlenika i privatnih subjekata radi u glavnom gradu, ali živi izvan njegovih granica i koristi usluge bez doprinosa (Slack, 2019:20).

e) Dobrovoljna suradnja(uključujući specijalizirane distrikte)

Dobrovoljna suradnja može uključivati neformalne dogovore temeljene na međusobnom povjerenju i fleksibilnosti, kao i formalnije međuopćinske sporazume ili stvaranje specijaliziranih područja. Neformalne suradnje pružaju veliku fleksibilnost, ali im nedostaju pravna jamstva koja nude formalni ugovori. Ovaj model suradnje uključuje određeni stupanj administrativne i političke integracije, jer članice obično imaju predstavnike u odlučivanju. Takav model ne uključuje izabranu vlast koja pokriva cijelo područje, pruža alternativni način prepoznavanja i upravljanja međusobnom povezanošću lokalnih područja unutar regije kroz različite oblike suradnje (Slack, 2019:21).

Okrug posebne namjene može se koristiti za pružanje specifičnih usluga za nekoliko općina ili za upravljanje regionalnim funkcijama koje imaju važne vanjske učinke ili donose ekonomsku korist. Ključna prednost ovih okruga je mogućnost rješavanja problema prelijevanja usluga na detaljan način, jer se svaka situacija može adresirati zasebno. Također, stručnjaci koji rade u ovim okruzima obično imaju manju izloženost političkom pritisku, što može dovesti do efikasnijeg upravljanja i profesionalnijeg pristupa. S druge strane, okruzi posebne namjene suočavaju se s nekoliko problema. Birači često imaju manje utjecaja na odluke tih tijela u usporedbi s lokalnim vijećima, što može smanjiti njihovu odgovornost. Budući da su specijalizirani za određene usluge, ne moraju razmatrati kompromise između različitih potreba, poput troškova za prijevoz ili vodovod. Koordinacija među brojnim neovisnim okruzima u velikim urbanim područjima može biti teška. Iako su ti okruzi često dizajnirani za visoku učinkovitost u specifičnim uslugama, ne mogu uvijek postići uštede koje bi proizašle iz integriranog pružanja različitih usluga. Ova fragmentacija može uzrokovati konfuziju među građanima i smanjiti političku odgovornost, jer interesne skupine mogu utjecati na odluke na način koji uvijek ne odražava interese svih korisnika (Slack, 2019:22-23).

3. KONTEKST ISTRAŽIVANJA: ZAGREB I VELIKA GORICA

3.1. Zagreb kao glavni grad Hrvatske

Zagreb, smješten u sjeverozapadnom dijelu Hrvatske, predstavlja političko, ekonomsko, kulturno i administrativno središte zemlje. Kao glavni grad, Zagreb igra ključnu ulogu u oblikovanju nacionalnih politika i strategija te služi kao sjedište vlade i glavnih državnih institucija. Grad se prostire na površini od 641 kvadratnih kilometara i broji približno 800,000 stanovnika, čime je najveći grad u Hrvatskoj. Zagrebačka povijesna jezgra, koja uključuje Gornji grad i Kaptol, svjedoči o bogatoj povijesti grada koja seže u srednji vijek. Kroz stoljeća, Zagreb se razvijao kao važno trgovačko, kulturno i obrazovno središte, što je dovelo do njegovog prepoznavanja kao ključnog urbanog centra u regiji. U novije vrijeme, grad se intenzivno širi i modernizira, prilagođavajući se suvremenim potrebama svojih građana i poslovne zajednice. Kao ekonomski motor zemlje, Zagreb je dom mnogim domaćim i međunarodnim kompanijama, što ga čini glavnim poslovnim čvorištem Hrvatske. Industrija, uslužni sektor i turizam čine osnovu zagrebačkog gospodarstva. Osim toga, grad je važno prometno središte, s razvijenom infrastrukturom koja uključuje međunarodnu zračnu luku(koja se nalazi na području Velike Gorice), glavne željezničke i cestovne koridore koji povezuju Hrvatsku s ostatkom Europe. Zagreb kao glavni grad Hrvatske ima ključnu ulogu u formiranju i implementaciji javnih politika, posebno u kontekstu metropolitanske regije. Grad se suočava s izazovima vezanim za urbanizaciju, prometnu infrastrukturu i održivo upravljanje resursima. U ovom kontekstu, istraživanje pružanja javnih usluga kao što su javni prijevoz i vodno gospodarstvo postaje posebno važno, jer su ove usluge ključne za kvalitetu života građana i održiv razvoj grada(https://www.enciklopedija.hr/clanak/66685).

3.2. Velika Gorica u kontekstu metropolitanske regije

Zagreb, kao glavni grad Hrvatske, i Velika Gorica, smještena samo 16 kilometara južno od Zagreba, zajedno čine ključni dio zagrebačkog metropolitanskog područja. Velika Gorica, s populacijom od preko 61.000 stanovnika, predstavlja najveći grad Zagrebačke županije i značajno je povezana s Zagrebom kroz svoj povoljan prometni položaj. Geografski, Velika Gorica se proteže na nizinskom području Turopolja, uz sjeveroistočne padine Vukomeričkih gorica. Graniči sa rijekom Savom i Kupom, grad se prostire na oko 566 četvornih kilometara. Njegov razvoj uvelike je potaknut blizinom Zagreba i ključnim prometnim pravcima poput

pruge Zagreb – Sisak te cestovni i željeznički koridor X, što olakšava intenzivnu povezanost između ova dva grada (Strategija razvoja grada Velike Gorice 2014. – 2020.).

3.3. Povijesne i suvremene veze između Zagreba i Velike Gorice

Zagreb, s populacijom od preko 800.000 stanovnika u samom gradu i preko milijun stanovnika u širem urbanom području, ističe se kao gospodarski, administrativni i kulturni centar Hrvatske. Kao najrazvijeniji grad u zemlji, Zagreb privlači brojne stanovnike iz okolnih gradova poput Velike Gorice zbog svoje razvijene industrije, znanstvenih ustanova i široke ponude usluga. Ovi gradovi dijele ne samo geografski prostor već i ekonomsku, kulturnu i administrativnu vezu. Zagreb kao administrativno središte sa statusom županije i Velika Gorica kao njegov najbliži rezidencijalni centar često surađuju na razini upravljanja i planiranja infrastrukturnih projekata. Njihova funkcionalna povezanost dodatno je pojačana migracijom radne snage i svakodnevnim putovanjima između ta dva grada. Ukupno gledajući, Zagreb i Velika Gorica predstavljaju primjer metropolitanskog područja gdje blizina, zajednička infrastruktura, ekonomska integracija i kulturne veze čine temeljnu osnovu za njihovu međusobnu ovisnost i razvoj kao dijela šireg zagrebačkog metropolitanskog područja(Demografska kretanja u Gradu Zagrebu, 2020).

Povijesna i funkcionalna povezanost između Zagreba, glavnog grada Hrvatske, i Velike Gorice, grada u njegovoj neposrednoj blizini, kao što je već spomenuto duboko je ukorijenjena u njihovoj geografskoj blizini. Smješteni u istom geografskom području, ovi gradovi su se razvijali paralelno, često dijeleći ekonomske, kulturne i administrativne veze. Velika Gorica, počevši od svog povijesnog statusa kotara i kasnije općine, do danas kao samostalni grad unutar Zagrebačke županije, igrala je važnu ulogu kao rezidencijalni centar s povoljnom povezanošću s Zagrebom. Funkcionalna povezanost između ova dva grada manifestira se kroz različite aspekte njihovog suživota. Mnogi stanovnici Velike Gorice rade u Zagrebu zbog šireg spektra poslovnih i obrazovnih mogućnosti koje nudi glavni grad. To stvara jasnu ovisnost između ova dva grada, gdje Zagreb služi kao centar obrazovanja, zdravstvenih usluga i administrativnih institucija, dok Velika Gorica pruža rezidencijalne opcije u blizini glavnog grada. Prisutnost cesta, željeznice i, više recentno, zračne luke Franjo Tuđman u Velikoj Gorici, koja služi Zagrebu i širem području, svjedoči o kontinuiranom fizičkom povezivanju ova dva grada. Ovi infrastrukturni projekti su olakšali mobilnost ljudi, roba i usluga između Zagreba i Velike Gorice, ali i cijele Hrvatske, jačajući njihovu funkcionalnu povezanost i ekonomsku suradnju. Uz to, Zagreb i Velika Gorica su često partneri u zajedničkim infrastrukturnim projektima kao

što su poboljšanja u prometnoj infrastrukturi, vodno gospodarstvo i urbanistički planovi. Ovi projekti su od ključnog značaja za unaprjeđenje kvalitete života stanovnika oba grada i za održivi razvoj šireg zagrebačkog metropolitanskog područja. (Dubravica, 2018:25-38)

Povijesno gledano možemo reći kako je blizina imala najveći utjecaj na odnos Zagreba i Velike Gorice. Grad Velika Gorica kao takav nije uvijek postojao, jer je grad prolazio kroz promjene u administrativnom statusu i političkim promjenama. Osvrćući se na dvadeseto stoljeće Velika Gorica je prošla pet državnih ustrojstava ; Austro-Ugarsku, Kraljevinu Jugoslaviju, NDH, SFRJ i na kraju RH. Velika Gorica je pod vladavinom Austro-Ugarske Monarhije bila dio Hrvatske, unutar koje je imala status općinskog i kasnije kotarskog središta. Nakon Prvog svjetskog rata, Velika Gorica je postala dio Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (kasnije Kraljevina Jugoslavija), zadržavajući administrativni status unutar novoformirane države. Tijekom Drugog svjetskog rata, Velika Gorica je bila dio Nezavisne Države Hrvatske, u okviru koje je bila administrativno i politički organizirana prema nacističkom modelu. Nakon završetka Drugog svjetskog rata, Velika Gorica je postala dio nove federativne države pod vodstvom Komunističke partije, odnosno Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. U ovom razdoblju, grad je bio važan industrijski i administrativni centar. S raspadom Jugoslavije i stvaranjem samostalne Republike Hrvatske 1991. godine, Velika Gorica postaje dio nove države, a kroz 1990-ih godina prolazi kroz procese prilagodbe novom političkom sustavu, uključujući dobivanje statusa grada tek 1995. godine(Dubravica, 2018:45-79).

3.4. Nastanak grada Velika Gorica

Tijekom razdoblja od 1963. do 1991. godine, Velika Gorica prolazila je kroz niz administrativnih promjena koje su utjecale na njezin status i položaj kao općine. Godine 1963. postala je općina s dvodomnom općinskom skupštinom, sastavljenom od Općinskog vijeća i Vijeća radnih zajednica, preuzevši time određene upravne poslove. Međutim, do 1967. godine bila je podređena Skupštini grada Zagreba, koja je imala nadzor nad njezinim odlukama i upravom. U razdoblju od 1967. do 1974. godine, Velika Gorica djelovala je kao samostalna politička jedinica, dok je 1974. godine, prema Ustavu SR Hrvatske, postala dijelom samoupravne društveno-političke zajednice, udruživši se s Gradskom zajednicom općina Zagreb(uz još 13 općina). Taj status općine zadržala je sve do 1. siječnja 1991. godine, kada je

izgubila status[3] gradske općine i postala sastavni dio jedinstvene općine Grad Zagreb, čime je izgubila svoju upravnu i političku autonomiju(Dubravica, 2018: 73-81)

Uoči prvih višestranačkih izbora u SR Hrvatskoj 1990. godine, Zagreb i Velika Gorica bili su dio Gradske zajednice općina Zagreb, koja je obuhvaćala 14 općina, uključujući i Veliku Goricu. Na ovim izborima, HDZ predvođen Franjom Tuđmanom ostvario je značajnu pobjedu na izborima za Sabor SR Hrvatske i lokalne skupštine. Konstituirajuća sjednica sva tri vijeća u Velikoj Gorici održana je 25. svibnja 1990. godine, a Zdenko Ilečić izabran je za predsjednika skupštine općine. Nakon izbora, HDZ je pokrenuo proces metropolizacije Zagreba, usmjeren na centralizaciju i objedinjavanje svih općina u Zagrebu pod jedinstvenu gradsku upravu. U svojim predizbornim skupovima, HDZ je snažno promovirao ovu ideju, inzistirajući na koncentraciji upravljanja u Skupštini grada Zagreba. Prvi korak u tom smjeru bio je izrada prijedloga Skupštine za javnu raspravu pod nazivom „Zagreb – hrvatska metropola“, koji je postavio temelje za daljnju integraciju i koordinaciju različitih administrativnih jedinica unutar Zagreba(Dubravica, 2018:82-85).

Iako su općine formalno podržale ovaj proces, postojale su određene kritike i sumnje unutar lokalnih zajednica, posebno zbog zabrinutosti oko gubitka lokalne autonomije. Na primjer, krajem rujna 1990. godine u Velikoj Gorici je organizirana tribina na kojoj se raspravljalo o metropolizaciji Zagreba. Unatoč nekim kritikama, stranačka stega unutar HDZ-a osigurala je jedinstveno provođenje ove politike, što je rezultiralo prijenosom svih pravnih ovlasti i funkcija općina na grad Zagreb. Ovom odlukom, sve pravne kompetencije formalno su prenesene na grad, a u Velikoj Gorici je uspostavljen područni ured Gradske uprave, preko kojeg će se odvijati lokalno upravljanje. Izvršno vijeće Skupštine grada Zagreba imenovalo je rukovodioce i tajnike, a od 1991. godine volju grada Zagreba na području Velike Gorice provodili su područni ured gradske uprave i područni odjel gradskih sekretarijata(Dubravica, 2018:85).

Za tajnike područnih ureda gradske uprave u Velikoj Gorici imenovani su: Ksenija Klemenčić(4. siječanj 1991.- 15. kolovoz 1992. godine), Vlado Grbavac(vd. Tajnika od 16. kolovoza 1992. do 12. srpnja 1993. godine) i Zvonko Kunić(12. srpanj 1993. do ustroja vlasti u Gradu Velika Gorica 1996. godine) (Dubravica, 2018: 81).

[3] Prestaje postojati donošenjem Zakona o spajanju općina s područja Gradske zajednice Zagreb i prestanku Gradske zajednice Zagreb(Hrvatski sabor 1990)

Područni odjeli Gradskog sekreterijata na području Velike Gorice
Područni odjel gradskog sekretarijata za financije
Područni odjel gradskog sekretarijata za prostorno uređenje, graditeljstvo i komunalne poslove
Područni odjel gradskog sekretarijata za narodnu obranu
Područni odjel gradskog sekretarijata za privredu
Područni odjel gradskog sekretarijata za upravu i pravosuđe

Tablica 1. popis područnih odjela Gradskog sekretarijata na području Velike Gorice

Iako područni odjeli postoje, sve odluke odnosno upravni poslovi rješavaju se u Gradu Zagrebu, ovi odjeli nisu imali stvarnu mogućnost utjecaja na odluke koje se donose. Za građane područja Velike Gorice i okolnih naselja, to je predstavljalo problem, jer budući da su sve ključne odluke donosile u Zagrebu, lokalni predstavnici iz Velike Gorice nisu imali stvarnu mogućnost utjecati na politiku i odluke koje direktno utječu na njihovu zajednicu. To je rezultiralo odlukama koje nisu optimalno prilagođene specifičnim potrebama i problemima lokalnog stanovništva. Takav način upravljanja rezultirao je javnim uslugama koje nisu prilagođene lokalnim potrebama, uključujući sve od planiranja infrastrukture do pružanja socijalnih usluga, što je negativno utjecalo na kvalitetu života građana Velike Gorice i okolnih naselja. (Dubravica, 2018: 93).
U Saboru je 1992. godine u ožujku otvorena rasprava o novom ustroju Republike Hrvatske jer su početkom 1992. godine najavljene opsežne reforme političko-teritorijalnog ustroja s ciljem ukidanja dotadašnje podjele na velike općine te uvođenja novih administrativnih jedinica poput županija, gradova i općina. U tom procesu, poseban naglasak stavljen je na budućnost Općine grada Zagreba, koja je krajem 1990. godine bila ustrojena kao metropola s gotovo milijun stanovnika, ali bez stvarne mogućnosti lokalne samouprave(Dubravica, 2018: 86).

Nikola Bulat, saborski zastupnik iz Velike Gorice i član HDZ-a, podržao je Vladin prijedlog da se čitavo područje bivše velikogoričke općine zadrži unutar administrativnog okvira Grada Zagreba. Njegovo stajalište naišlo je na kritike od strane lokalnih političkih aktera. Gorički ogranci HSLS-a i HNS-a su se javno usprotivili, navodeći da je Bulatov stav u suprotnosti s mišljenjima oporbenih političkih stranaka i značajnog dijela građana. Ova situacija postavila je pitanje o demokratičnosti i reprezentativnosti političkih odluka, naglašavajući važnost uključivanja građana u proces donošenja ključnih odluka o teritorijalnom ustroju i lokalnoj samoupravi.Potkraj 1992. godine izglasan je „Zakon o novom teritorijalno-upravnom ustroju

kojim je Republika Hrvatska podijeljena na dvadeset županija i Grad Zagreb koji ima status županije na čelu s gradonačelnikom „ (Dubravica, 2018: 88-89).

Tim činom Grad Zagreb postaje 21. županija i to znači da funkcionira kao „ posebna, jedinstvena teritorijalna, upravna cjelina od 1. siječnja 1993. do 20. rujna 1995. godine“ (Dubravica 2018: 88). U Županiji Grad Zagreb, ostalo je cjelokupno područje bivše općine Velika Gorica. Tada je Grad Zagreb bio skrojen od 182 naselja, od kojih je 93 iz bivše velikogoričke općine. (Dubravica 2018: 88).

3.5 Inicijativa za povratak lokalne samouprave u Veliku Goricu

Ukidanje lokalne samouprave donijelo je niz negativnih posljedica, koje se manifestiraju kroz smanjenje mogućnosti građana da aktivno sudjeluju u donošenju odluka koje izravno utječu na njihov život. Kao rezultat toga, gradska uprava djeluje manje učinkovito, a pristup osnovnim uslugama postaje otežan. Komunalne službe manje su djelotvorne, održavanje cesta i putova zapostavljeno, a javni prijevoz nedostatan. Dodatno, gradske vlasti nisu razumjele specifične potrebe ruralnih područja, a nedostatak programa za razvoj poljoprivrede dodatno je pogoršavao situaciju. Sve to dovodi do osjećaja apatije i nezainteresiranosti među građanima, koji se osjećaju isključeni iz procesa odlučivanja i lišeni ključnog sadržaja lokalne samouprave. Goričani su ostali bez ikakvog utjecaja na strane i domaće investicije na svom području, žive pod režimom gradske skupoće, npr. građevinsko zemljište, građevinska dozvola, prirez i mnogi drugi troškovi znatno su niži u općinama Zagrebačke županije, zbog čega izostaju ulaganja. Shodno tome u prosincu 1993. godine osnovan je *Inicijativni odbor za povratak lokalne samouprave u Veliku Goricu, Turopolje, Posavinu, Pokuplje i Vukomeričke Gorice.* „ Odbor je po značaju bio nadstranački, a po organiziranosti je bio međustranački, no u njegovom radu su sudjelovale i nestranačke osobe“ (Dubravica 2018: 94-101).

Nakon godina nastojanja da Velika Gorica stekne pravo na lokalnu samoupravu, Odbor je prepoznao priliku tijekom rasprave o *Prijedlogu zakona o Zagrebačkoj županiji*. Ta izmjena zakona bila je šansa koju je Odbor iskoristio da potakne povratak lokalne samouprave. *Odbor* je kroz cijeli proces dosljedno zastupao svoja programska načela, zahtijevajući izdvajanje područja bivše općine Velika Gorica iz Grada Zagreba i njezino pripojenje Zagrebačkoj županiji, ili objedinjavanje Grada Zagreba i Zagrebačke županije, uz obavezno uspostavljanje lokalne samouprave. U tom trenutku Odboru je bilo manje važno koji će se od ovih scenarija ostvariti, jer konačnu odluku nisu donosili oni, već relevantni politički subjekti poput Vlade i

Sabora. Za njih je ovo bilo više od prilike – bila je to šansa da, kad se već donosi važna odluka, uključe i rješenje za dugogodišnji problem lokalne samouprave. Također legitimitet ovo akciji za povratak lokalne samouprave davalo je i više od 20 000 potpisa građana s područja bivše općine Velika Gorica, koji su svojim potpisima podržali ovu akciju(Dubravica, 2018:133).

I napokon 20. rujna 1995. godine donesen je *Zakon o Zagrebačkoj županiji,* gdje je izvršeno spajanje gradova i općina Županije Zagrebačke, te naselja Luka iz područja općine Veliko Trgovišće(u sastavu Krapinsko-zagorske županije) i Grada Zagreba(Dubravica, 2018:134).

ZAGREBAČKU ŽUPANIJU ČINE		
Grad Zagreb	Gradovi: Jastrebarsko Samobor Sveti Ivan Zelina **Velika Gorica** Vrbovec Zaprešić	153 općine

Tablica 2. prikaz strukture Zagrebačke Županije

Velika Gorica je 1995. godine stekla status grada, a na teritoriju bivše Općine Velika Gorica formirane su tri nove općine: Kravarsko, Orle i Pokupsko. Ovaj pregled pokazuje kako je politički položaj Velike Gorice evoluirao od samostalne općine s određenom autonomijom do dijela veće administrativne jedinice, te kako su se njene nadležnosti i odnos prema višim organima vlasti mijenjali kroz različite političke faze.

4. SURADNJA LOKALNIH JEDINICA

Za učinkovito obavljanje lokalnih poslova i postizanje očekivane razine kvalitete lokalnih javnih usluga, kao i za poticanje demografskih i ekonomskih procesa, lokalne jedinice moraju posjedovati određene ekonomsko-financijske, organizacijske i ljudske kapacitete(Koprić, 2015: 996) .

Lokalna samouprava omogućuje decentralizaciju vlasti i participaciju građana u upravljanju, što doprinosi većem odgovoru na specifične potrebe lokalnih zajednica i jačanju demokratskih

procesa na lokalnoj razini. Prema Kopriću „lokalna samouprava je izraz koji u Europi često označuje sve oblike teritorijalne samouprave, tj. diobe vlasti po teritorijalnom načelu. Hrvatski Ustav načelo diobe vlasti stipulira u odredbi čl. 4. st. 1.: uz horizontalnu diobu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu granice vlasti na središnjoj državnoj razini ograničava Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.“(Koprić, 2015:5). Lokalna samouprava predstavlja sustav kojim lokalne zajednice imaju autonomiju u donošenju odluka i upravljanju poslovima od neposrednog interesa za svoje građane, unutar okvira utvrđenog zakonodavstvom.

4.1. Analiza ključnih dionika u vodnom gospodarstvu i javnom prijevozu u metropolitanskom području

U ovom radu poseban naglasak je na ključnim dionicima u upravljanja vodama i javnom prijevozu koji su imali utjecaj na same sektore. Prema Colebatchu, jedan od najprivlačnijih pojmova u analizi politika je koncept *kreatora politika* koji „označava skupinu donositelja odluka s očitim i svjesnim ciljevima, koja nastoji pokrenuti neku akciju“ (Colebatch, 2004:24). U aktere javnih politika spadaju „pojedinci, formalne ili neformalne skupine i organizacije koje na temelju svojih formalnih nadležnosti, ali i interesa i vrijednosti, sudjeluju u procesu stvaranja politika, odnosno teže utjecati na oblikovanje i implementaciju rješenja javnih problema“ (Petek, Petković, 2014:23).

Akteri obično nemaju isti stupanj odgovornosti, ovisno o ulozi koju svaki akter ima u procesu, no ključna je postići da svi sudionici aktivno sudjeluju i doprinose postizanju zajedničkih ciljeva. Također, jasno definirane odgovornosti i obveze mogu pomoći u prevenciji nesigurnosti i nejasnoća koje bi mogle usporiti ili ometati provedbu zadataka. (Howlet, Kekez i Poocharoen, 2017: 491-492)

KATEGORIJA	VRSTA AKTERA	PRIMJERI
Formalni akteri	Akteri s formalnim ovlaštenjem za odlučivanje	Izvršna vlast**:** Vlada, predsjednik, ministarstva Zakonodavna vlast: Parlament Sudska vlast**:** Sudovi Službenici i odlučivačka tijela imenovana od strane vlasti
Neformalni akteri	Akteri bez formalnog ovlaštenja za odlučivanje	Stranke Građani Masovni mediji Interesne grupe Sindikati Ekspertne skupine Civilno društvo Međunarodni akteri (npr. Europska unija, Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond)

Tablica 3. Prikaz aktera javnih politika prema Petek, Petković (2014)

Akteri koje nazivamo formalnim uključuju grane vlasti (izvršna, zakonodavna i sudska), kao i službenike i odlučivačka tijela imenovana od strane tih vlasti. Neformalni akteri uključuju sve one koji nemaju službena ovlaštenja za donošenje odluka, ali igraju važnu ulogu u procesu kreiranja politika i javnih odluka. Strani akteri, iako često neformalni, mogu značajno utjecati na nacionalne politike (Petek, Petković 2014)

4.2. Akteri vodnog gospodarstva u kontekstu Zagreba i Velike Gorice

Upravljanje vodnim resursima u Zagrebu i Velikoj Gorici, regulirano je Zakonom o vodama, koji je temeljni pravni okvir za vodno gospodarstvo u Republici Hrvatskoj. Zakon je ključan za osiguranje održivog upravljanja vodama u ova dva grada, a usklađen je s europskim standardima, što je bilo ključno tijekom pristupnih pregovora Hrvatske s Europskom unijom početkom 2000-ih godina(Kekez Koštro i suradnici, 2023:2).

Tijekom tog procesa, Hrvatska je preuzela obvezu izrade strateških i planskih dokumenata, kao što su strategije upravljanja vodama, planovi upravljanja vodnim područjima i višegodišnji planovi za izgradnju i održavanje komunalne infrastrukture. Ovi dokumenti, koji su prvi put predviđeni izmjenama Zakona o vodama iz 2005. godine, postali su temeljni za razvoj vodne infrastrukture i politike u Zagrebu i Velikoj Gorici. U tim se planovima detaljno razrađuje način na koji se upravlja vodama na regionalnoj i lokalnoj razini, uključujući vlasništvo nad infrastrukturom i pružanje usluga vodoopskrbe i odvodnje. Relevantne aktere u ovom procesu čine Hrvatski sabor, koji donosi zakone i imenuje predstavnike u Nacionalno vijeće za vode i Vijeće za vodne usluge, Vladu Republike Hrvatske, Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, Hrvatske vode, Nacionalno vijeće za vode, jedinice lokalne i regionalne samouprave, te javni isporučitelji vodnih usluga(Kekez Koštro i suradnici, 2023:2).

U kontekstu Zagreba i Velike Gorice, jedinice lokalne samouprave, koji su vlasnici infrastrukture upravljanja vodama i pružatelji usluga vodoopskrbe i odvodnje, imaju ključnu ulogu u osiguranju usklađenosti lokalnih sustava upravljanja vodama s nacionalnim i europskim normama, te da se učinkovito upravlja vodnim resursima kako bi se zadovoljile potrebe stanovništva. Uz to, Vijeće za vodne usluge osigurava zakonitost u određivanju cijena vodnih usluga, što je od posebne važnosti za oba grada, s obzirom na potrebu za održivim i pristupačnim uslugama vodoopskrbe i odvodnje. Ovaj sustav upravljanja vodama također je ključan za budući razvoj Zagreba i Velike Gorice, posebno s obzirom na izazove poput urbanizacije, klimatskih promjena i održivog razvoja. Stoga je važno da svi uključeni akteri aktivno sudjeluju u procesu donošenja odluka i provedbi politika kako bi se osigurao održiv razvoj vodnih resursa u ovim urbanim područjima.

4.3. Akteri javnog prijevoza u kontekstu Zagreba i Velike Gorice

U Republici Hrvatskoj javni prijevoz uređen je kroz zakone i propise koji pokrivaju različite vrste prijevoza, kao što su cestovni, željeznički, pomorski i zračni promet. Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture ima centralnu ulogu u oblikovanju politike javnog prijevoza na nacionalnoj razini. Ovo ministarstvo odgovorno je za izradu i provedbu strategija, zakona i propisa koji se odnose na sve oblike prijevoza. Njihova funkcija uključuje planiranje razvoja prometne infrastrukture, regulaciju pružanja prijevoznih usluga te koordinaciju među

različitim dionicima kako bi se osigurao učinkovit, siguran i održiv prometni sustav u cijeloj zemlji(https://mmpi.gov.hr/promet/dokumenti-128/128).

Prijevoznici predstavljaju ključne aktere u pružanju usluga javnog prijevoza, bilo da se radi o lokalnim autobusnim linijama, međugradskim željezničkim uslugama, ili trajektnom prijevozu na obalnim područjima. Njihova uloga je osigurati svakodnevnu dostupnost prijevoza građanima u skladu s propisima i standardima koje definiraju nadležna tijela(https://mmpi.gov.hr/promet/cestovni-promet-124/124).

Jedinice lokalne samouprave također su značajni akteri, budući da imaju odgovornost za organizaciju i regulaciju lokalnog javnog prijevoza unutar svojih područja. Oni često surađuju s prijevoznicima u planiranju ruta, određivanju cijena karata i održavanju stanica te infrastrukture. Ovi akteri zajedno djeluju u skladu s nacionalnim i europskim zakonodavstvom kako bi osigurali učinkovit, siguran i održiv javni prijevoz u Republici Hrvatskoj. Svaki od njih ima specifične odgovornosti koje doprinose cjelokupnom funkcioniranju prometnog sustava, od strateškog planiranja i regulacije, do operativnog provođenja i održavanja infrastrukture. (https://mmpi.gov.hr/promet/cestovni-promet-124/124).

4.4. Djelovanje formalnih aktera Zagreba i Velike Gorice

Kada lokalne jedinice zajednički obavljaju ili financiraju određene zadatke, to predstavlja funkcionalni oblik suradnje. S druge strane, organizacijska suradnja može uključivati uspostavljanje zajedničkih upravnih tijela, foruma za donošenje odluka, ili institucija koje koordiniraju i pružaju skupe usluge poput vatrogastva i javnog prijevoza. Također, može se odnositi na osnivanje zajedničkih komunalnih poduzeća, javnih ustanova, sindikata i udruga lokalnih vlasti, uključujući nacionalne organizacije koje okupljaju jedinice lokalne samouprave. Lokalne jedinice mogu surađivati u vezi s pojedinim pitanjima ili projektima, ili na širem, općem nivou, što često prethodi eventualnom spajanju u jedinstvenu jedinicu. Kada je suradnja nejednaka, jače i veće jedinice, poput većih gradova, obično preuzimaju odgovornost za pružanje usluga drugim, manjim jedinicama na osnovi dogovora ili ugovora, često uz naknadu. Suprotno tome, jednaka suradnja podrazumijeva da sve uključene jedinice imaju ravnopravan pravni status i jednak udio u odlučivanju. Važni oblici lokalnih usluga, kao što su transport, sekundarna zdravstvena skrb i visoko obrazovanje, ne samo da zadovoljavaju ključne potrebe

zajednice, već također doprinose gospodarskom razvoju putem intenzivnije suradnje unutar gradskog prostora(Koprić, Škarica, Milošević, 2015:11-16).

Iako nacionalne institucije, poput Vlade Republike Hrvatske i relevantnih ministarstava, imaju vodeću ulogu u izradi zakonskog okvira i strateških smjernica, Zagreb i Velika Gorica mogu se smatrati ključnim kreatorima politika u sektorima vodnog gospodarstva i javnog prijevoza na lokalnoj razini. Njihova uloga je neizostavna u provedbi politika, a često sudjeluju i u prilagodbi nacionalnih politika lokalnim potrebama. Kroz ove aktivnosti, jedinice lokalne samouprave aktivno doprinose oblikovanju i provedbi javnih politika koje direktno utječu na svakodnevni život njihovih stanovnika. Iako Zakon o vodama postavlja nacionalni okvir za upravljanje vodama, implementacija i operativno upravljanje vodnim sustavima u velikoj mjeri ovise o lokalnim jedinicama samouprave. To uključuje vlasništvo nad infrastrukturom, kao i pružanje usluga vodoopskrbe i odvodnje. Jedinice lokalne samouprave su odgovorne za osiguravanje da lokalni sustavi upravljanja vodama budu usklađeni s nacionalnim i europskim normama te da učinkovito upravljaju vodnim resursima kako bi zadovoljili potrebe stanovništva. Uz to, aktivno sudjeluju u izradi i provedbi lokalnih planova za razvoj vodne infrastrukture, što ih čini ključnim akterima u donošenju odluka koje direktno utječu na upravljanje vodama u Zagrebu i Velikoj Gorici. Slična situacija vrijedi i za sektor javnog prijevoza. Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture postavlja nacionalni okvir i donosi strategije te regulative, ali stvarna implementacija ovih politika često ovisi o lokalnim jedinicama samouprave. Zagreb, kao najveći grad u Hrvatskoj, i Velika Gorica, koja je njegov neposredni susjed, imaju značajan utjecaj na oblikovanje javnog prijevoza na lokalnoj razini. Ove jedinice lokalne samouprave odgovorne su za organizaciju i regulaciju lokalnog prijevoza, uključujući planiranje ruta, određivanje cijena karata i održavanje prometne infrastrukture.

U daljnjem radu fokus će biti na gradonačelnicima ova dva grada, koji kao formalni akteri u kontekstu upravljanja gradovima imaju ovlaštenja i odgovornosti u donošenju odluka koje se tiču lokalnih politika, uključujući upravljanje vodnim gospodarstvom i javnim prijevozom

5. SEKTOR JAVNOG PRIJEVOZA

Pojam javnog gradskog prijevoza odnosi se na sustav organiziranog prijevoza putnika unutar urbanih područja, koji je dostupan široj javnosti. (Rajsman, 2012: 7.) Ovaj oblik prijevoza obuhvaća različite vrste vozila i usluga, kao što su autobusi, tramvaji, metro, gradski vlakovi, pa čak i brodski prijevoz u nekim gradovima. Javni prijevoz je općenito dostupan svim građanima i obično ima mrežu linija koja pokriva značajan dio grada, uključujući ključne točke kao što su radna mjesta, obrazovne institucije, zdravstvene ustanove, trgovački centri i stambena područja. Vožnje su organizirane prema voznom redu, s ciljem osiguravanja redovitih i pouzdanih usluga koje zadovoljavaju potrebe korisnika tijekom cijelog dana. Javni prijevoz je često povoljnija opcija u odnosu na korištenje osobnog automobila, osobito u urbanim sredinama gdje su prometne gužve i troškovi parkiranja visoki. Korištenje javnog prijevoza smanjuje broj vozila na cestama, što doprinosi smanjenju emisija štetnih plinova i zagađenja okoliša, te smanjuje prometne gužve. Javni gradski prijevoz omogućuje pristup različitim dijelovima grada svim građanima, uključujući one s nižim primanjima, starije osobe i osobe s invaliditetom, čime doprinosi društvenoj inkluziji(Rajsman, 2012 7-9).

5.1. Javni gradski prijevoz Zagreba

Sustav javnog gradskog prijevoza u Zagrebu sastavljen od mreže tramvaja i autobusa, prigradskih vlakova te taksi usluga(https://www.zet.hr/zone-i-tarifna-podrucja/detaljnije-o-zonama-i-tarifnim-podrucjima/66).

Zagrebački sustav javnog prijevoza, poznat kao ZET[4](Zagrebački Električni Tramvaj), obuhvaća mrežu tramvaja i autobusa koja pokriva grad i proteže se prema okolnim naseljima, uključujući Veliku Goricu, gdje se nalazi i zračna luka. Sustav je prilično razgranat, s 19

[4] ZET d.o.o. Zagreb se bavi javnim gradskim i prigradskim prijevozom putnika na području Zagreba i dijela Zagrebačke županije, koristeći autobuse, tramvaje i uspinjaču. Zagrebački električni tramvaj posluje kao podružnica Zagrebačkog holdinga d.o.o., koji je u potpunom vlasništvu Grada Zagreba.

tramvajskih linija i 117 autobusnih ruta (https://citypal.me/local-tips/zagreb/public-transport-in-zagreb).

Osim široke mreže autobusa i tramvaja, taksi prijevoz također ima značajnu ulogu u Zagrebu. Kao i u mnogim drugim svjetskim gradovima, taksiji su popularan način prijevoza(https://www.croatiatraveller.com/Zagreb_region/Travel/Trams.html).

5.2. Javni gradski prijevoz Velike Gorice

Javni gradski prijevoz u Velikoj Gorici organiziran je kroz autobusni i željeznički sustav. Autobusi obavljaju funkciju lokalnog i međugradskog prijevoza, dok se željeznica koristi za međugradski prijevoz putnika i tereta. Do 2024. godine na području Velike Gorice, javni autobusni prijevoz pruža Zagrebački električni tramvaj (ZET), koji je podružnica tvrtke Zagrebački holding d.o.o., temeljem koncesijskog ugovora. Javna prijevozna mreža u ovom naselju uključuje 27 autobusnih linija, koje obuhvaćaju županijske, međužupanijske i lokalne rute. Od tih linija, ZET upravlja s 23, dok preostale 4 linije održava tvrtka Autoturist. Autobusni vozni park sastoji se od 39 autobusa, a na području grada smješteno je ukupno 278 autobusnih stajališta. Grad nudi i autotaksi usluge kao dio javnog prijevoza, za koje je, temeljem Odluke o autotaksi prijevozu iz 2012. godine, izdano 81 dozvola(Službeni glasnik Grada Velike Gorice, 2018:17-18).

5.3. Zračna luka dr. Franjo Tuđman

Zračna luka „Franjo Tuđman“ u Zagrebu predstavlja ključnu ulaznu i izlaznu točku zračnog prometa Hrvatske, što joj daje status glavnog domaćeg i međunarodnog prometnog čvorišta. Kao središte zračnog prometa u zemlji, ova zračna luka igra vitalnu ulogu u povezivanju Hrvatske s ostatkom svijeta, omogućujući putnicima i teretu brz i učinkovit pristup različitim destinacijama, kako unutar zemlje tako i na globalnoj razini (Strategija prometnog razvoja RH 2017-2030: 130-131).

Zračna luka „Franjo Tuđman“ ne služi samo glavnom gradu Zagrebu, već i brojnim drugim gradovima u funkcionalnoj regiji Središnje Hrvatske. Ova zračna luka omogućuje pristup i gradovima poput „Velike Gorice (oko 3 km), Varaždina (oko 87 km), Čakovca (oko 106 km), Koprivnice (oko 98 km), Bjelovara (oko 88 km), Virovitice (oko 153 km), Daruvara (oko 129 km), Zaboka (oko 51 km), Zaprešića (oko 33 km), Kutine (oko 83 km), Siska (oko 46 km) i Karlovca (oko 59 km)“ (Strategija prometnog razvoja RH 2017-2030:133).

Tako, zračna luka igra ključnu ulogu u povezivanju Zagreba sa širokim područjem Središnje

Hrvatske. U okviru Generalnog urbanističkog plana grada Zagreba, koji je usvojen posebnom odlukom gradske skupštine, posebno je naglašena važnost lokacije zračne luke dr. Franjo Tuđman (prije zračna luka Zagreb[5]) u Plesu(https://tehnika.lzmk.hr/zracna-luka-franjo-tudman/) Smješten samo 17 kilometara od središta Zagreba, ova lokacija je izabrana zbog svoje optimalne udaljenosti, koja je u skladu s uobičajenim europskim praksama gdje zračne luke obično imaju udaljenost između 6 i 24 kilometra od gradskih centara. Zračna luka dr. Franjo Tuđman, naziva se i zračnom lukom Zagreba, ali se nalazi na području grada Velike Gorice(Službeni glasnik grada Velike Gorice 2018: 39).

U budućnosti je planirana uspostava izravne veze između Zračne luke i središta Zagreba putem željezničkog sustava. Grad Zagreb i Velika Gorica namjeravaju realizirati ovaj sustav izgradnjom podzemne željeznice. Ovaj sustav bi bio pod upravom Hrvatskih željeznica, koje zajedno s Gradom Zagrebom nose odgovornost za njegovu realizaciju, uključujući gradnju unutar i izvan lokacije. Koncesionar će, u suradnji s Hrvatskim željeznicama, osigurati potrebne uvjete za izgradnju i uređenje, te koordinirati izgradnju parkirališne garaže (Ugovor koncesiji za izgradnju i upravljanje Zračnom lukom Zagreb, 2013).

5.4. Integrirano upravljanje u sektoru javnog prijevoza

Kada govorimo o izazovima zajedničkog upravljanja sustavom javnog prijevoza u dva susjedna grada, važno je napomenuti da značajan dio prometnih kretanja proizlazi iz nemogućnosti zadovoljenja svih potreba stanovništva u njihovim mjestima boravišta. Stoga bi jedan od ključnih političkih ciljeva trebao biti osiguranje dostupnosti svih osnovnih dobara i usluga, osobito u sektorima kao što su zdravstvo, obrazovanje, sport, kultura i socijalna skrb, kako bi se smanjila potreba za mobilnošću iz jednog grada u drugi. Musa i Petak definiraju *policy* integraciju kao aktivnosti koje se odnose na usklađivanje i povezivanje procesa kreiranja i implementacije javnih politika. Ovaj proces je od suštinskog značaja jer omogućava usklađivanje različitih politika koje se odnose na različite aspekte društvenog života kao što je npr. urbano planiranje(Musa, Petak, 2015, 122).

U kontekstu javnog prijevoza između Zagreba i Velike Gorice, primjena ovog koncepta može značajno poboljšati učinkovitost i kvalitetu usluga.

---

[5] Izgrađen je novi putnički terminal, nazvan zračna luka dr. Franjo Tuđman

Prema Keser, Puljiz i Maleković, integracija javnih politika predstavlja ključni koncept u modernom pristupu održivom urbanom upravljanju. Ovaj pristup prepoznaje potrebu za usklađivanjem različitih politika i sektora kako bi se postigli ciljevi održivog razvoja. U današnjem globalnom kontekstu, gdje se suočavamo s kompleksnošću različitih razvojnih trendova i međusektorskim pitanjima, integracija javnih politika postaje sve važnija. Efikasna integracija javnih politika može pomoći u prevladavanju ovih izazova omogućavajući koherentnije i održivije rješenja koja uzimaju u obzir sve relevantne aspekte i interese. Na taj način, integracija javnih politika doprinosi stvaranju jedinstvenog i usklađenijeg okvira za donošenje odluka, koji je nužan za uspješno upravljanje urbanim sredinama i ostvarivanje ciljeva održivog razvoja(Keser, Puljiz, Maleković,2023:599).

Vrste suradnje među lokalnim zajednicama razlikuju se prema specifičnostima svake zemlje i područja javnih poslova na koja se odnose. Kvaziregionalne jedinice obično nastaju kao rezultat snažnih prirodnih, društvenih ili ekonomskih veza između lokalnih jedinica unutar određenih regija. One predstavljaju političku manifestaciju lokalne samouprave kao regulatora određenih društvenih procesa. Ključni faktori koji oblikuju razvoj ovakve suradnje uključuju širinu regulativnih zadataka i razinu autonomije koju posjeduju lokalne jedinice. Ovakva suradnja je posebno relevantna za područja s izraženim ekstrateritorijalnim učincima, poput regulacije stanovanja, javnog prijevoza i prometne infrastrukture, društveno-ekonomskih razvojnih politika te zaštite okoliša. Ovi oblici suradnje najčešće se pojavljuju u gusto urbaniziranim i administrativno fragmentiranim metropolitanskim područjima (Koprić, Škarica, Milošević 2015: 45)

Sporazumi i ugovori za pružanje javnih usluga djeluju kao alternativna rješenja umjesto osnivanja posebnih organizacija za te svrhe. Takvi sporazumi obično omogućuju veću fleksibilnost i smanjuju troškove u odnosu na stvaranje i upravljanje zasebnim kooperativnim entitetom. Postoje dvije osnovne vrste ugovora: oni u kojima određene jedinice "kupuju" usluge od drugih, obično većih i susjednih jedinica, te oni u kojima lokalne zajednice udružuju resurse kako bi zajednički organizirale i pružale određene javne usluge. Kao i kod servisnih organizacija, ključni čimbenici koji utječu na ovakvu suradnju su funkcionalni opseg i kapacitet lokalnih jedinica. Ugovori i sporazumi, u raznim svojim oblicima, predstavljaju najčešće formalne metode među lokalne suradnje u lokalnim aktivnostima. Ipak, usporedbe pokazuju da su ovi ugovori daleko češći u Sjedinjenim Američkim Državama nego u europskim zemljama,

gdje se više koriste servisne organizacije, dok su ugovori u Europi često usmjereni na uključivanje privatnog sektora u lokalne aktivnosti(Koprić, Škarica, Milošević 2015: 43-45)

Kao što je već spomenuto, na području Velike Gorice „oduvijek“ je vozio ZET. Putnički prijevoz na području Grada Velike Gorice organizira se na osnovi *Ugovora o javnom prijevozu sklopljenog* u siječnju 2009. između Grada Velike Gorice i Zagrebačkog holdinga – Podružnice Zagrebački električni tramvaj. Do srpnja 2024. godine, uslugu prijevoza pružao je Zagrebački električni tramvaj d.o.o. koristeći svoje autobuse, a projekt financirao u potpunosti Grad Velika Gorica.(http://www.gorica.hr/dok2021/studija-javprijevoza-gvg.pdf)

Suradnja između Zagrebačkog ZET-a i Grada Velike Gorice duže vrijeme suočavala se s nekoliko ključnih izazova koji su odraz šireg pitanja urbanog planiranja i regionalne povezanosti. Prvi i najznačajniji problem odnosio se na nedostatak integriranog prijevoza. Naime, nepostojanje koordinacije između različitih oblika prijevoza, kao što su autobusi i vlakovi, otežavalo je svakodnevnu mobilnost velikog broja stanovnika Velike Gorice koji putuju prema Zagrebu. Ovaj problem posebno je pogađao učenike i radnike jer im nedostatak integriranih linija otežava pristup glavnim prometnim čvorištima, poput željezničkih stanica. Pored ne integriranosti prijevoza, dodatnu napetost izaziva i pitanje cijene karata. Zagrebački ZET je u posljednje četiri godine kontinuirano povećavao cijene usluga prema Velikoj Gorici, što je izazvalo nezadovoljstvo među korisnicima i dodatno produbilo osjećaj nepravednosti. Ovo pitanje nije samo ekonomsko, već ima i političku dimenziju, jer utječe na društvenu koheziju i percepciju jednakosti među građanima dvaju susjednih gradova. (http://www.gorica.hr/dok2021/studija-javprijevoza-gvg.pdf)

Prema studiji izrađenoj 2021. godine može se zaključiti da odnosi između prijevoznika ZET-a i Grada Velike Gorice, kao i njihovo reguliranje kroz ugovore i anekse, nisu u potpunosti transparentni. Zagrebački električni tramvaj d.o.o. u svojim izvješćima ne pravi jasnu razliku između komunalnog prijevoza na području Grada Velike Gorice i međužupanijskih linija koje povezuju Grad Zagreb. Također, nije dogovorena fiksna cijena po kilometru prijevoznog sredstva, što znači da omjer prihoda od prodanih karata i subvencija ostaje pod jednostranom kontrolom prijevoznika, na što Grad Velika Gorica mora pristati(http://www.gorica.hr/dok2021/studija-javprijevoza-gvg.pdf).

Također, u istoj studiji ispitana je i kvaliteta javnog prijevoza na području grada Velike Gorice koju pruža ZET. Rezultati ankete pokazuju da učenici i studenti čine najveću skupinu korisnika

javnog prijevoza, predstavljajući oko 50% ispitanika. Kada je riječ o ocjeni kvalitete javnog prijevoza, općenita ocjena je srednja. Najvišim ocjenama ističu se cijene usluga i prodajni kanali karata, dok su najniže ocjene dobili problemi s gužvama u vozilima, rute vozila i učestalost dolazaka. (http://www.gorica.hr/dok2021/studija-javprijevoza-gvg.pdf)

Iz ovih rezultata može se zaključiti da postoji potreba za poboljšanjem kvalitete javnog prijevoza, posebno kako bi se povećala njegova popularnost među korisnicima srednje životne dobi koji putuju zbog posla. (http://www.gorica.hr/dok2021/studija-javprijevoza-gvg.pdf)

5.5. Ponašanje formalnih aktera u pitanju integriranog prijevoza

Kao što je već gore u radu navedeno, stranačka stega u vrijeme 1990-ih bila je jako važna. Da je to i danas tako, potvrđuje slučaj Zagrebačkog gradonačelnika Tomislava Tomaševića(MOŽEMO) i velikogoričkih gradonačelnika Krešimira Ačkara(HDZ). Ovaj period uzet ćemo kao relevantan zbog toga što su u vrijeme mandata ovih dvoje gradonačelnika usluge javnog prijevoza u gradu Velikoj Gorici drastično promijenjeni. Naime, u periodu tijekom Tomaševićevog i Ačkarovog mandata(koji još traju), bilo je diskusija o transparentnosti i pravednosti gore navedenih ugovora potpisana između dva grada, posebno u vezi s aneksima i dodatcima koji se odnose na promjene cijena, rute i učestalost vožnji. Gradonačelnike ova dva grada gledamo kao formalne aktere, odnosno one koji imaju ovlasti za odlučivanjem.

Povremeno su se javljale nesuglasice između dvaju gradova oko visine subvencija i financiranja, pri čemu su nacionalni i lokalni mediji izvještavali o različitim stavovima gradonačelnika Tomaševića i Ačkara. Velika Gorica se ponekad žalila na previsoke troškove koje mora snositi za usluge koje pruža ZET, dok je Zagreb nastojao osigurati održivost tih usluga bez povećanja troškova za građane grada Zagreba. (https://www.vgdanas.hr/grad/ackar-i-tomasevic-se-dogovorili-o-zet-u-i-dalje-ce-spajati-nas-sa-zagrebom-za-lokalne-linije-ide-novi-natjecaj/)

Stav Velike Gorice na čelu s gradonačelnikom Krešimirom Ačkarom(HDZ) bilo je izričito nezadovoljstvo (ne)kvalitetom usluga koje ZET pruža na njenom području, uključujući učestalost linija, gužve u vozilima, održavanje vozila, (ne)integriranost prijevoza.

S druge strane, Zagreb na čelu sa Tomislavom Tomaševićem(MOŽEMO), nastojao je balansirati potrebe cijelog gradskog sustava javnog prijevoza, što je rezultiralo time da su

prioriteti Velike Gorice bili osjetno zanemareni. U jednom od intervjua koje je Ačkar dao za HRT "To smatram svojevrsnom ucjenom. Mi Zagrebu isporučujemo vodu i nije mi palo na pamet da povisim cijenu vode prema građanima susjednog grada", naglasio je Ačkar za HRT(https://direktno.hr/zagreb/drama-oko-zet-ackar-porucio-tomasevicu-necemo-se-dati-ucjenjivati-ocekujem-sastanak-235893/).

U pregledu financijskih izvješća ZET-a i već navedenoj *Studiji javnog lokalnog linijskog prijevoza putnika Grada Velike Gorice* vidljivo je kako ZET svake godine drastično podiže cijene svojih usluga prema gradu Velikoj Gorici.

Godišnje Subvencije ZET-u od strane Gradova i Općina (2020.-2023.)				
KORISNICI	2020.	2021.	2022.	2023.
Grad Velika Gorica	19.547.366 kn	34.200.000 kn	43.200.000 kn	2.866.813 eura
Grad Zaprešić	8.550.000 kn	10.743.000 kn	10.791.00kn	951.623 eura
Općina Bistra	2.533.000 kn	3.346.515 kn	3.654.000 kn	256.420. eura
Općina Luka	387.750 kn	540.000 kn	540.000 kn	42.405 eura
Općina Stupnik	2.091.087 kn	2.389.800 kn	3.654.000 kn	161.656 eura

Tablica 3. Prikaz godišnje subvencije ZET-u od strane gradova i općina (2020.-prvi kvartal 2023.)

Tablica prikazuje trend rasta subvencija koje gradovi i općine dodjeljuju ZET-u od 2020. do 2022. godine, s iznimkom u 2023. gdje su dostupni podatci samo za prvi kvartal 2023.(period od do travnja te iste godine) i gdje su iznosi prikazani u eurima. Vidljivo je kako Grad Velika

Gorica svake godine značajno povećava svoje subvencije prema ZET-u, Grad Zaprešić također pokazuje rast, iako manje izražen u odnosu na Veliku Goricu, Općine Bistra i Luka dosljedno povećavaju svoja izdvajanja, ali u manjim apsolutnim iznosima., Općina Stupnik održava relativno stabilnu razinu subvencija od 2021. godine. Iznosi za 2023. godinu prikazani su u eurima, i za prvi kvartal 2023. godine pa ih je teže direktno usporediti s prethodnim godinama, no trendovi rasta i dalje su prisutni. Ove informacije upućuju na opći trend povećavanja financijske podrške ZET-u od strane lokalnih samouprava, s posebnim naglaskom na Veliku Goricu.

Analizirajući specifičan slučaj, postavlja se pitanje je li takvo povećanje cijena u potpunosti opravdano u kontekstu usluge koja se pruža. U slučaju javnog prijevoza, povećanje cijena bi bi značilo bolje održavanje infrastrukture, povećanje frekvencije vožnji, modernizaciju voznog parka, poboljšanje točnosti i pouzdanosti, kao i opću integraciju prijevoznih sustava. Ukoliko se ove promjene nisu dogodile, a cijene su značajno povećane, dolazi do neusklađenosti između cijene i stvarne vrijednosti usluge za korisnike (Studija javnog lokalnog linijskog prijevoza putnika Grada Velike Gorice,2021:16).

Integracija prijevoza, koja podrazumijeva usklađivanje različitih oblika javnog prijevoza u jedinstven i efikasan sustav, jedan je od ključnih faktora za poboljšanje iskustva korisnika i funkcionalnosti sustava. Ako takva integracija nije provedena, a povećanje cijena se ipak dogodilo, to može signalizirati da se umjesto na poboljšanje usluga, povećanje cijena temelji isključivo na pokrivanju troškova ili drugih fiskalnih zahtjeva, bez odgovarajućeg povrata vrijednosti za krajnje korisnike. Iako je povećanje cijena često opravdano inflacijom i rastom operativnih troškova, takvo povećanje treba biti transparentno i podržano mjerljivim poboljšanjima usluge. Ako do povećanja cijena dolazi bez promjena u kvaliteti, može se argumentirati da je takva odluka neopravdana, a dugoročno može dovesti do gubitka povjerenja korisnika, smanjenja broja putnika i daljnjih problema s održivošću sustava(Studija javnog lokalnog linijskog prijevoza putnika Grada Velike Gorice,2021:25-26).

S obzirom da Grad Velika Gorica „nije imao izbora“ u svezi lokalnog prijevoza, inicijativa za raskid suradnje došla je iz Grada Zagreba. Prema tvrdnjama lokalnih portala u Velikoj Gorici, na radnom sastanku koji je bio otvoren za novinare, između Tomislava Tomaševića sa suradnicima i Krešimira Ačkara sa suradnicima, ZET je iskazao interes za povlačenjem svojih usluga javnog prijevoza za lokalne linije Velike Gorice, no i dalje je pristao voziti međužupanijski promet, odnosno linije između Zagreba i Velike Gorice(

https://www.vgdanas.hr/grad/ackar-i-tomasevic-se-dogovorili-o-zet-u-i-dalje-ce-spajati-nas-sa-zagrebom-za-lokalne-linije-ide-novi-natjecaj/).

Shodno s tim, Gradu Velikoj Gorici nije preostalo ništa drugo nego tražiti novog prijevoznika ili osnovati vlastitu tvrtku. Prepucavanja dva grada i dva gradonačelnika postala su uobičajena.

Tomislav Tomašević o ovoj temi komentirao je također na HRT-u „Izdvajanja za ZET su golema u situaciji kada je konsolidirani dug Grada oko 8,5 milijardi kuna. Pandemija koja je osjetno smanjila prihode od karata tu ne pomaže. ZET je na gubitku i kada se radi o susjednim gradovima i općinama, pogotovo u Velikoj Gorici gdje subvencija ne pokriva troškove lokalnih linija u okolici toga grada“ (https://radio.hrt.hr/radio-sljeme/vijesti/tomasevic-ovakav-zet-je-neodrziv-3674517)

Poboljšanje sustava javnog prijevoza u Hrvatskoj teži prema implementaciji integriranog prijevoza putnika, što podrazumijeva učinkovitiju i kvalitetniju uslugu kroz povezivanje različitih vrsta prijevoza, poput cestovnog i željezničkog, uz visoku razinu koordinacije. Takav pristup je koristan kako za putnike, tako i za lokalne i regionalne zajednice. S obzirom na to da Studija predlaže konceptualno rješenje koje podržava ovu integraciju, s naglaskom na usklađivanje željezničkog i cestovnog prijevoza prema Zagrebu, u njoj je utvrđeno da bi bilo ekonomičnije i praktičnije raspisati javni natječaj za pružanje lokalnog linijskog prijevoza putnika, umjesto osnivanja vlastite prijevozničke kompanije(Studija javnog lokalnog linijskog prijevoza putnika Grada Velike Gorice 2021:25-194).

5.6. Prekid suradnje Zagreba i Velike Gorice

Vijest koja je odjeknula cijelom Zagrebačkom županijom ali i cijelom Hrvatskom bila je vijest o javnom prijevoz u Velikoj Gorici. Od 1. srpnja, 2024. godine u Velikoj Gorici uveden je besplatni javni prijevoz za sve građane. ZET, koji je pružao usluge na lokalnim linijama više od četrdeset godina, zamijenila je *Arriva grupa*[6] koja je preuzela pružanje ove usluge(https://www.vecernji.hr/zagreb/dobre-vijesti-za-stanovnike-prijevoz-u-velikoj-gorici-od-ponedjeljka-besplatan-zet-odlazi-1780969).

[6] Arriva je jedan od najvećih pružatelja usluga putničkog prijevoza u Europi, s oko 35.500 zaposlenih i oko 1,5 milijardi putovanja godišnje u 10 zemalja širom kontinenta.

Uvođenjem novog prijevoznika uvedeno je i nekoliko novih linija, koje su odgovor na dosadašnji ne integrirani javni prijevoz. Tako je uvedena „linija prema željezničkoj postaji, Meridianu 16, a povezan je i Mičevec i Veliku Mlaku s Velikom Goricom. Ovaj korak će unaprijediti prijevoz ne samo zbog novih autobusa ili besplatne usluge, već i zbog proširenja broja linija..“ izjavio je Ačkar (http://www.gorica.hr/2024/04/predstavljen-prvi-velikogoricki-autobus-novi-lokalni-prijevoz-od-1-srpnja/).

U narednih sedam godina, građani Velike Gorice imat će besplatan prijevoz autobusima tvrtke Arriva koji će opsluživati grad i okolna naselja. Gradonačelnik Krešimir Ačkar potpisao je 15. travnja 2024. godine ugovor o *komunalnom linijskom prijevozu* s direktorom Arrive Hrvatska, Draženom Divjakom(https://gorica.info/potpisan-ugovor-za-gradski-prijevoz-sljedecih-sedam-godina-velikogoricane-ce-voziti-arriva-i-to-besplatno/).

„Pišemo novu povijest kvalitetnijeg i boljeg lokalnoga prijevoza. Danas smo potpisali ugovor vrijedan 20,5 milijuna eura, od 1. srpnja ovi prekrasni busevi, čiji su dizajn izabrali upravo sugrađani, bit će na ulicama grada. Ugovor je potpisan na idućih sedam godina “ izjavio je Ačkar (https://01portal.hr/video-foto-predstavljeni-prvi-velikogoricki-gradski-autobusi-ackar-pisemo-novu-povijest-kvalitetnijeg-i-boljeg-lokalnoga-prijevoza/).

Suradnja nije u potpunosti prekinuta, jer iako se ZET na svojim službenim stranicama oglasio „ Sukladno odabiru novog prijevoznika za lokalne linije na velikogoričkom području, od ponedjeljka, 1. srpnja, ZET prestaje pružati uslugu na autobusnim linijama 302, 303, 304, 305, 309, 319, 321, 322, 323, 324, 325, 326 i 335. Cijenjenim putnicima koji su koristili prijevoz na našim linijama ovim putem zahvaljujemo na dugogodišnjoj suradnji i ukazanom povjerenju. Na ovaj način osigurani su dodatni kapaciteti u vidu vozača i vozila, a koji će biti raspoređeni na autobusne linije u Gradu Zagrebu te će doprinijeti unaprjeđenju usluge prijevoza građana Zagreba“(https://www.zet.hr/aktualnosti/izmjene-u-prometu/zet-od-ponedjeljka-ne-prometuje-na-lokalnim-linijama-velikogorickog-podrucja/8418),međužupanijske linije na relaciji Zagreb – Velika Gorica (268, 290, 307, 308, 310, 311, 313, 315, 330) nastavio je održavati ZET (https://cityportal.hr/zet-napusta-garazu-u-centru-gorice-15-lipnja-prijevoznik-arriva-s-novih-15-gradskih-linija-krece-do-pocetka-ljeta/).

Ostaje pitanje je li povećanje cijena ZET-ovih usluga i prekid suradnje uistinu bila jedina opcija, s obzirom na to da drugi prijevoznik čak i veći obim usluga može obavljati po puno manjoj cijeni, a karte su za građane besplatne, što u slučaju ZET-a nije bio slučaj.

6. VODNO- KOMUNALNO GOSPODARSTVO

U sektoru vodnih resursa danas djeluju vodno gospodarstvo, vodo-komunalni sektor i ostali gospodarski subjekti koji koriste vodu i vodne resurse u svom radu. Prema definiciji vodno gospodarstvo jest „Organizirana djelatnost na vodama kojom se ostvaruju: korištenje vodama, zaštita od štetnoga djelovanja, zaštita vodnih resursa, te upravljanje i gospodarenje vodama“ (Strategija upravljanja vodama, 2008). Upravljanje vodama definirano je kao „skup aktivnosti, odluka i mjera čija je svrha održavanje, poboljšanje i ostvarivanje jedinstva vodnog režima na određenom području“(Strategija upravljanja vodama, 2008).

Upravljanje vodnim gospodarstvom organizirano je na nacionalnoj razini i obuhvaća aktivnosti od javnog značaja. Rad vodnog gospodarstva doprinosi poboljšanju kvalitete života, potiče razvoj društveno-gospodarskih aktivnosti, štiti okoliš i čuva ekosustave te biološku raznolikost, pri čemu voda igra ključnu ulogu. Vodno gospodarstvo također ostvaruje svoje ciljeve kroz suradnju s ostalim sektorima koji ovise o vodi i reguliranim vodnim režimima. Vodnokomunalni sektor djeluje na lokalnoj ili regionalnoj razini, fokusirajući se na javnu vodoopskrbu, kanalizaciju i pročišćavanje otpadnih voda. Financiranje ovog sektora dolazi iz vlastitih prihoda (putem cijene vodnih usluga) i proračuna lokalnih ili regionalnih vlasti. Ovi izvori financiranja pokrivaju operativne troškove i upravljanje, dok se gradnja vodnih objekata za vodoopskrbu i kanalizaciju velikim dijelom sufinancira iz posebnih sredstava kojima upravljaju Hrvatske vode, kao i iz drugih oblika državne potpore. Za gospodarsko korištenje vode, subjekti dobivaju određena prava kroz koncesije, na temelju kojih sami planiraju, grade i održavaju vodne objekte u skladu s propisima te uz plaćanje odgovarajućih naknada(Strategija upravljanja vodama, 2008).

6.1. Upravljanje vodom u Zagrebu

Tvrtka Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. formirana je 1995. godine spajanjem poduzeća Vodovod i Kanalizacija. Kao rezultat tog spajanja, 2006. godine postala je podružnica u okviru GRADSKOG KOMUNALNOG GOSPODARSTVA d.o.o.. Dana 1. siječnja 2007. godine, Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. postaje dio ZAGREBAČKOG HOLDINGA d.o.o. Sukladno Zakonu o vodama i Planu podjele Zagrebačkog holdinga d.o.o., dolazi do izdvajanja i osnivanja nove tvrtke pod nazivom „Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.“, koja kao samostalno društvo posluje od 8. studenog 2013. godine (https://www.vio.hr/o-nama/profil/1232).

Primarne aktivnosti Vodoopskrbe i odvodnje d.o.o. uključuju crpljenje, kontrolu kvalitete, distribuciju i isporuku pitke vode, kao i odvodnju, praćenje kvalitete otpadnih voda te nadzor

kanalizacijske mreže. Tvrtka je također odgovorna za izgradnju i održavanje vodoopskrbnog i kanalizacijskog sustava, uključujući sve pripadajuće objekte. Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. pruža usluge javne vodoopskrbe i odvodnje na području Grada Zagreba, a vodne usluge vodoopskrbe pruža i na područjima Samobora, Svete Nedelje i općine Stupnik, dok usluge odvodnje pruža na području Svete Nedelje i općine Stupnik „Javna mreža vodoopskrbe Grada Zagreba napaja se iz sedam vodocrpilišta s ukupno 30 zdenaca: pet vodocrpilišta na području Grada, te dva vodocrpilišta koja se nalaze u Zagrebačkoj županiji (Strmec i Velika Gorica)“(https://web.zagreb.hr/sjednice/2017/sjednice_skupstine_2017.nsf/0/C12581370033D600C125821900474587/$FILE/ISP%202013-2016%20sa%C5%BEetak.pdf). Upravljanje tvrtkom obavlja Uprava Društva, čiji rad nadzire Nadzorni odbor. Nadzorni odbor je odgovoran Skupštini Društva.

Sustav javne vodoopskrbe pokriva približno 800 četvornih kilometara, opskrbljujući vodom oko 900.000 stanovnika. Današnja gradska vodovodna mreža proteže se od Samobora na zapadu do Vrbovca na istoku, te od padina Sljemena na sjeveru do novih naselja na južnoj obali Save(https://www.vio.hr/o-nama/profil/1232) .

6.2. Upravljanje vodom u Velikoj Gorici

Sektor Vodoopskrbe u Velikoj Gorici odvija se unutar trgovačkog društva *VG Vodoopskrba d.o.o. Velika Gorica* koji je zadužen za javnu vodoopskrbu, koja obuhvaća sljedeće aktivnosti: „crpljenje i distribuciju vode, provjeru zdravstvene ispravnosti vode, izradu priključaka, održavanje vodovodne i hidrantske mreže, očitanje potrošnje vode“ (https://www.vgvodoopskrba.hr/o-nama/struktura-djelatnosti/).

Vodoopskrbni sustav Velike Gorice oslanja se na crpilište "Velika Gorica," koji se nalazi u Velikoj Gorici. Crpilište se sastoji od pet bunara, uz jedan pomoćni, iz kojih se crpi zdravstveno ispravna voda za Grad Veliku Goricu, općine Pokupsko, Kravarsko i Orle, kao i dijelove Zagreba. Mjesečno se izvuče oko 1.000.000 m^3 vode. Sustav od pet crpki, od kojih su dvije uvijek aktivne, radi 24 sata dnevno i predstavlja ključni dio vodoopskrbe za Veliku Goricu, okolne općine i dio Zagreba(https://www.vgvodoopskrba.hr/o-nama/struktura-djelatnosti/) .

6.3. Spor oko pročišćivača otpadnih voda

Kao što je gore već navedeno, Velika Gorica vodom snabdijeva osim svoga područja, okolne općine i dio grada Zagreba. Poznato nam je da su Grad Zagreb i veliki dio sadašnje Zagrebačke županije, u kojeg spada i Grad Velika Gorica, sačinjavali jednu administrativno-teritorijalnu cjelinu, koja je sadržavala i zajednički prometni i komunalni sustav. Pročišćivač otpadnih voda u Velikoj Gorici u funkciji je od 1973. godine, uz nekoliko manjih nadogradnji i izmjena. Usluge ovog postrojenja koristili su ne samo građani Velike Gorice, već i naselja koja su nakon administrativnog preuređenja pripala Zagrebu. Problemi su nastali zbog nesuglasica oko financijskog kompenziranja usluga pročišćavanja otpadnih voda za naselja Hrašće, Mala Mlaka i Odra, koja su bila priključena na sustav Velike Gorice, ali nisu plaćala usluge zbog administrativne pripadnosti Zagrebu.

Sukob između Velike Gorice i Zagreba trajao je 17 godina, tijekom kojih je Gradska uprava Zagreba koristila pročišćivač u Velikoj Gorici bez davanja financijske naknade za usluge. Problemi su konačno riješeni 2016. godine potpisivanjem ugovora između Grada Velike Gorice i Grada Zagreba, kojim je reguliran način naplate za usluge zbrinjavanja otpadnih voda. Ovaj spor i njegov konačni ishod ilustriraju izazove u upravljanju infrastrukturom koja prelazi administrativne granice te važnost formaliziranja međugradskih sporazuma kako bi se osigurala pravedna i transparentna kompenzacija za usluge javne infrastrukture (https://www.kronikevg.com/velika-gorica-od-sada-zagrebu-naplacuje-usluge-zbrinjavanja-otpadnih-voda/).

6.4. Vodocrpilište Kosnica

Tijekom sjednice Vlade Republike Hrvatske, održane 7. srpnja 2011. godine, donesena je odluka kojom se društvu Vodoopskrba i odvodnja Zagrebačke županije d.o.o. iz Zagreba odobrava koncesija za korištenje vode za potrebe javne vodoopskrbe. Ova odluka, donesena na temelju relevantnih odredbi Zakona o vodama, omogućila je navedenu tvrtki da koristi vodne resurse s vodocrpilišta Kosnica I. faza, s ciljem osiguravanja opskrbe vodom za regiju. Vodocrpilište Kosnica zamišljeno je kao ključni izvor pitke vode za Grad Zagreb i Zagrebačku županiju(Vlada Republike Hrvatske, 2011).

Međutim, iz internog pisma koje je pravna služba VG Vodoopskrbe d.o.o. uputila svojoj upravi,

izraženo je nezadovoljstvo zbog nepridržavanja zakonskih procedura i rezultata postupka dodjele koncesije. VG Vodoopskrba d.o.o., koja je već pružala javne vodne usluge na području Velike Gorice i dijela Zagreba, ističe da su ispunjavali sve tehničke i kadrovske uvjete za preuzimanje koncesije. Nadalje, naglašavaju da je izvorište Kosnica smješteno na području Velike Gorice, što im je davalo prioritetno pravo na korištenje tog izvorišta. Također, ističu da je Kosnica ključna za razvoj regije i da predstavlja jedinu alternativu postojećem vodocrpilištu u Velikoj Gorici. VG Vodoopskrba d.o.o. smatra da su imali zakonsku osnovu i konkurentsku prednost pred drugim kandidatima, uključujući Zagrebački holding d.o.o. i Vodovod i odvodnja Zagrebačke županije d.o.o.(voditeljica pravno-kadrovske i opće službe, Miljenka Postić, 9.08.2011.).

Izostanak dodjele koncesije VG Vodoopskrbi d.o.o., unatoč njihovoj spremnosti i prethodnim iskustvima, ukazuje na moguće nepristranosti u procesu dodjele koncesija. Iako su ispunjavali sve zakonske uvjete, koncesija je dodijeljena drugom društvu, što može sugerirati da su u postupku postojale nepravilnosti ili nedostaci u transparentnosti. Ova situacija može imati dugoročne posljedice na razvoj Velike Gorice i Zagrebačke županije, osobito u kontekstu osiguravanja i upravljanja vodnim resursima.

7. ZAKLJUČAK

Suradnja između Zagreba i Velike Gorice ima značajan potencijal, ali je u velikoj mjeri neiskorištena zbog nedostatka koordinacije i institucionalne podrške. Postoje pozitivni primjeri suradnje, ali su oni često zasjenjeni izazovima i preprekama koje proizlaze iz političkih i administrativnih razlika. Kroz ovu analizu u sektorima javnog prijevoza i vodnog gospodarstva otkriva se složenost političkih i administrativnih dinamika koje su ključne za razumijevanje međugradskih odnosa unutar metropolitanskih područja. Zagreb, kao glavni grad Hrvatske, ima dominantnu ulogu u oblikovanju politika koje utječu na širu regiju, uključujući Veliku Goricu. Ta asimetrija moći često rezultira situacijama u kojima su interesi Zagreba prioritetniji u odnosu na one Velike Gorice, što dovodi do neravnoteže u raspodjeli resursa i donošenju odluka.

Ipak, Velika Gorica, unatoč svojoj političkoj i administrativnoj ovisnosti, uspijeva koristiti svoj položaj i bliske veze sa Zagrebom kako bi osigurala određeni stupanj autonomije i utjecaja u procesima donošenja odluka. Kroz povijest, politički akteri u oba grada razvili su različite strategije i mehanizme suradnje koji omogućuju koordinaciju i zajedničko upravljanje ključnim resursima. Međutim, izazovi koji proizlaze iz različitih političkih interesa i prioriteta često zahtijevaju složene političke pregovore i kompromise.

Kada promatramo suradnju Zagreba i Velike Gorice kroz prizmu modela metropolitanskog upravljanja koje predlaže Slack, možemo zaključiti da suradnja između ova dva grada ima elemente nekoliko različitih modela. Model s dva sloja karakteriziraju viša i niža razina upravljanja, pri čemu viša razina obuhvaća šire regije, dok niža razina upravlja lokalnim uslugama specifičnim za njihove potrebe. Zagreb kao viši nivo upravljanja igra ključnu ulogu u planiranju i donošenju odluka koje imaju širok utjecaj na metropolitansko područje, dok Velika Gorica djeluje kao niži nivo, upravljajući lokalnim potrebama i uslugama. Ovaj model jasno odražava funkcionalnu integraciju između Zagreba i Velike Gorice, gdje Zagreb vodi širu regionalnu politiku, dok Velika Gorica upravlja specifičnim lokalnim zadacima.

Suradnja između Zagreba i Velike Gorice također sadrži elemente dobrovoljne suradnje, pri čemu oba grada sudjeluju u zajedničkim projektima na temelju sporazuma i zajedničkih interesa, bez formalne integracije. Ovaj model se očituje u neformalnim dogovorima i specifičnim projektima, kao što su oni u sektorima javnog prijevoza i vodnog gospodarstva,

gdje gradovi zajednički rade na pružanju usluga koje prelaze administrativne granice. Također vidimo i elemente fragmentiranog modela s jednim slojem, koji se mogu prepoznati u autonomiji koju oba grada zadržavaju u donošenju odluka unutar svojih administrativnih granica, ali s izazovima koordinacije. Iako je suradnja nužna, različiti interesi i političke dinamike ponekad otežavaju postizanje konsenzusa i koordinacije na metropolitanskoj razini.

Suradnja Zagreba i Velike Gorice ne uklapa se strogo u jedan od Slackovih modela, već pokazuje elemente različitih modela metropolitanskog upravljanja. To ukazuje na fleksibilnost i adaptivnost dvaju gradova u suočavanju s izazovima zajedničkog upravljanja unutar dinamičnog političkog okruženja, ali i na potrebu za daljnjim razvojem i formalizacijom mehanizama suradnje kako bi se postigla veća učinkovitost i pravednost u pružanju javnih usluga u cijelom metropolitanskom području.

Također ključnu ulogu imaju i gradonačelnici Zagreba i Velike Gorice. Oni imaju presudnu ulogu u oblikovanju i provedbi politika koje utječu na svakodnevni život građana i na način suradnje između gradova. Odluke gradonačelnika o prioritetima, investicijama i strategijama često određuju smjer i uspjeh zajedničkih projekata. Suradnja i politička volja formalnih aktera na obije strane ključni su za uspješnost zajedničkih projekata, a njihov odnos je odlučujući faktor u rješavanju potencijalnih sukoba interesa. Kako bi se unaprijedila suradnja i osigurala učinkovitost u pružanju javnih usluga, ključno je da obje strane, uključujući gradonačelnike Zagreba i Velike Gorice, intenziviraju zajedničke napore u formalizaciji i razvoju mehanizama suradnje. Razvijanje zajedničkih strategija, unapređenje institucionalne podrške i jačanje koordinacije između gradskih vlasti mogu značajno doprinositi smanjenju konflikata i preprekama

Zaključno, unatoč privlačnosti integriranog pristupa upravljanju u metropolitanskim područjima, važno je izbjeći potpuni prijenos svih upravljačkih funkcija na veće gradske centre, poput Zagreba, čime bi se manje jedinice lokalne samouprave, poput Velike Gorice, mogle suočiti s rizikom gubitka autonomije. Primjeri iz prošlosti, analizirani u ovom radu, pokazuju da je centralizacija dovela do marginalizacije manjeg grada, što je rezultiralo smanjenjem njihove sposobnosti da samostalno upravljaju ključnim javnim uslugama.

Umjesto konsolidacije koja bi mogla dovesti do "gutanja" manjih jedinica od strane većih, potrebno je osigurati modele upravljanja koji će očuvati funkcionalnu i političku autonomiju manjih gradova. Kako je prikazano u istraživanju, postojanje neovisnih lokalnih upravljačkih

tijela ključ je za održavanje demokratskog legitimiteta i efikasnosti u pružanju javnih usluga. U suprotnom, postoji opasnost da manje jedinice postanu tek formalni entiteti bez stvarne moći u donošenju odluka, čime bi se narušio sam koncept lokalne samouprave. Stoga, održavanje upravljačkih struktura koje omogućuju malim gradovima da zadrže određeni stupanj samostalnosti nije samo pitanje praktične administracije, već i zaštite demokratskih prava i participacije njihovih građana.

LITERATURA:

Aligica, P.D., Boettke, P.J., Tarko, V. (2019). *Public Governance and the Classical-Liberal Perspective: Political Economy Foundations*. New York, NY: Oxford University Press.

Amado Gomez, C. (2012). *Metropolitan Areas of Lisbon and Porto: Model of Inter-Municipal Cooperation*. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 12(3): 655-674.

Augustinović-Pavičić, G. i Krpan, D. (1999). *Grad Zagreb u upravno-teritorijalnom ustrojstvu Republike Hrvatske*. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 1(4): 699-685.

Burnham, P., Gilland, K., Grant, W., Layton-Henry, Z. (2006) *Metode istraživanja politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti

Colebatch, H. (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Dubravica, B. (2018). *Teritorijalni ustroj Velike Gorice od kotara i općine do grada (1871. – 1995.)*. Velika Gorica: Pučko otvoreno učilište Velika Gorica.

Horvat, M., Njegač, D. (2011). *Prostorna obilježja urbanog sistema SAD-a*. *Geografski horizont*, 57(2): 7-20.

Howlett, M., Kekez, A., Poocharoen, O. (2017). Understanding CoProduction as a Policy Tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(5): 487-501.

Kekez Koštro, A., Komazlić, A., Miković, I., Sirotnjak, M., Vukelić, A. (2023). *Reforma vodnog upravljanja u Hrvatskoj: Kamo nas voda nosi?* Policy brief. Tematska mreža JEDRO.

Keser, I., Puljiz, J., Maleković, S. (2023). Potencijal i izazovi integriranog urbanog upravljanja. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 23(4): 593-617.

Koprić, I. (2008). *Neposredno birani načelnici: institucionalno oblikovanje, tradicija i kultura u javnom sektoru*. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 5 (1): 399–416.

Koprić, I. (2015). *Zašto i kakva reforma lokalne i regionalne samouprave*. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15(4): 993–998.

Koprić, I., Škarica, M., Milošević, B., ur. (2015). *Suradnja i razvoj u lokalnoj i regionalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu.

Musa, A. Petak, Z. (2015). Coordination for Policy in Transition Countries: Case of Croatia. *Mednarodna revija za javno upravo / International Public Administration Review*, 13(3-4): 117-159.

Ostrom, V., Tiebout, C.M., Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55(4): 831-42.

Pejaković, T. (2020). Demografska kretanja u Gradu Zagrebu *(Stručna podloga za izradu novog prostornog plana Grada Zagreba – Područje demografije)*. Grad Zagreb, Ured za demografiju.

Petek, A., Petković, K., ur. (2014). *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Rajsman, M. (2012). *Osnove tehnologije prometa, Gradski promet*, predavanja. Zagreb: Fakultet prometnih znanosti, Sveučilište u Zagrebu.

Slack, E. (2019). *Metropolitan governance: Principles and practice*. Inter-American Development Bank, Discussion Paper no. IDB-DP-659.

Vresk, M. (1990). *Osnove urbane geografije*. Zagreb: Školska knjiga.

Izvori podataka:

Hrvatski sabor(2008) *Strategija upravljanja vodama* (Narodne Novine 91/2008)

Vlada Republike Hrvatske(2011) *Odluka o dodjeli koncesije za zahvaćanje voda za potrebe javne vodoopskrbe, društvu Vodoopskrba i odvodnja Zagrebačke županije d.o.o.* (Narodne Novine 80/2011)

Hrvatski sabor (1990) *Zakon o spajanju općina s područja Gradske zajednice Zagreb i prestanku Gradske zajednice Zagreb*(Narodne novine 47/1990)

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture Republike Hrvatske(2017) *Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske (2017. - 2030.)*

Internetske stranice:

Državni zavod za statistiku (https://podaci.dzs.hr/hr/statistika-u-nizu/), pristupljeno 21.5.2024.

Enciklopedija.hr, https://www.enciklopedija.hr/clanak/66685, pristupljeno 16.6.2024.

Gorica.info, https://gorica.info/potpisan-ugovor-za-gradski-prijevoz-sljedecih-sedam-godina-velikogoricane-ce-voziti-arriva-i-to-besplatno/, pristupljeno 2.6.2024.

Hrvatske tehnike, https://tehnika.lzmk.hr/zracna-luka-franjo-tudman/, pristupljeno 23.5.2024.

Kronike VG, https://www.kronikevg.com/velika-gorica-od-sada-zagrebu-naplacuje-usluge-zbrinjavanja-otpadnih-voda/, pristupljeno 2.6.2024.

Službeni glasnik Grada Velike Gorice (2018), pristupljeno 25.5.2024.

Strategija razvoja grada Velike Gorice 2014. – 2020., pristupljeno 16.6.2024.

Studija javnog lokalnog linijskog prijevoza putnika Grada Velike Gorice, 2021, pristupljeno 30.5.2024.

Ugovor o koncesiji za izgradnju i upravljanje Zračnom lukom Zagreb, 2013, pristupljeno 30.5.2024.

VG danas, https://www.vgdanas.hr/grad/ackar-i-tomasevic-se-dogovorili-o-zet-u-i-dalje-ce-spajati-nas-sa-zagrebom-za-lokalne-linije-ide-novi-natjecaj/, pristupljeno 2.6.2024.

VG vodoopskrba, https://www.vgvodoopskrba.hr/o-nama/struktura-djelatnosti/, pristupljeno 25.5.2024.

Velika Gorica, http://www.gorica.hr/2024/04/predstavljen-prvi-velikogoricki-autobus-novi-lokalni-prijevoz-od-1-srpnja/, pristupljeno 2.6.2024.

Vecernji list, https://www.vecernji.hr/zagreb/dobre-vijesti-za-stanovnike-prijevoz-u-velikoj-gorici-od-ponedjeljka-besplatan-zet-odlazi-1780969, pristupljeno 5.7.2024.

VIO, https://www.vio.hr/o-nama/profil/1232, pristupljeno 25.5.2024.

Web Zagreb, https://web.zagreb.hr/sjednice/2017/sjednice_skupstine_2017.nsf/0/C12581370033D600C125821900474587/$FILE/ISP%202013-2016%20sa%C5%BEetak.pdf, pristupljeno 2.6.2024.

ZET, https://www.zet.hr/aktualnosti/izmjene-u-prometu/zet-od-ponedjeljka-ne-prometuje-na-lokalnim-linijama-velikogorickog-podrucja/8418, pristupljeno 5.7. 2024.

ZET, https://www.zet.hr/zone-i-tarifna-podrucja/detaljnije-o-zonama-i-tarifnim-podrucjima/66, pristupljeno 25.5.2024.

Citypal, https://citypal.me/local-tips/zagreb/public-transport-in-zagreb, pristupljeno 25.5.2024.

Croatia Traveller, https://www.croatiatraveller.com/Zagreb_region/Travel/Trams.html, pristupljeno 14.5.2024.

Direktno, https://direktno.hr/zagreb/drama-oko-zet-ackar-porucio-tomasevicu-necemo-se-dati-ucjenjivati-ocekujem-sastanak-235893/, pristupljeno 2.6.2024.

HRT Radio, https://radio.hrt.hr/radio-sljeme/vijesti/tomasevic-ovakav-zet-je-neodrziv-3674517, pristupljeno 2.6.2024.

Cityportal, https://cityportal.hr/zet-napusta-garazu-u-centru-gorice-15-lipnja-prijevoznik-arriva-s-novih-15-gradskih-linija-krece-do-pocetka-ljeta/, pristupljeno 2.6.2024.

9. SAŽETAK

Intenzivno širenje urbanih područja preko granica gradova tijekom procesa *metropolitanizacije* stvara složene dinamike odnosa između urbanih središta i njihove okolne regije. U tom kontekstu, razvijaju se raznolike strategije za rješavanje pitanja vezanih uz sučeljavanje gradskih i okolnih područja. Proučavajući primjer Zagreba kao glavnog grada jedne metropolitanske regije, evidentiraju se značajne promjene u teritorijalnoj strukturi proteklih nekoliko desetljeća koje su često ignorirale ovu dinamiku. Diplomski rad istražuje kompleksne veze između pružanja usluga javnog prijevoza i vodnog gospodarstva u metropolitanskim područjima, s fokusom na Zagreb i Veliku Goricu. Zagreb kao glavni grad Hrvatske predstavlja političko, ekonomsko i kulturno središte, dok je Velika Gorica značajno urbano područje u njegovoj neposrednoj blizini. Zagreb i Velika Gorica dijele brojne infrastrukturne, ekonomske i socijalne veze kroz povijest ali i danas. Kroz analizu lokalne politike, istražuje se kako su ova dva ključna sektora povezana i kako političke odluke utječu na njihovu integraciju i održivost. Metodologija istraživanja obuhvaća analizu relevantne literature, intervjuiranje ključnih dionika te prikupljanje i analizu podataka o političkim odlukama i praksi u ovim područjima. Rezultati istraživanja pružaju uvid u važnost koordinacije između lokalnih vlasti u planiranju i implementaciji politika javnog prijevoza i vodnog gospodarstva te ukazuju na potrebu za integriranim pristupom u upravljanju u metropolitanskim interakcijama. Ovaj rad pruža smjernice za poboljšanje lokalnih politika i praksi u metropolitanskim područjima kako bi se osigurala održivost i efikasnost u pružanju ključnih javnih usluga.

Ključne riječi: metropolitansko područje, javni prijevoz, vodno gospodarstvo, pružanje usluga, lokalna politika