

# Uloga EU u upravljanju javnim uslugama: slučaj Grada Bjelovara

---

**Boltižar, Mihaela**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2018**

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

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:615002>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-17**



*Repository / Repozitorij:*

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



Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

Mihaela Boltižar

**ULOGA EU U UPRAVLJANJU JAVNIM USLUGAMA:  
SLUČAJ GRADA BJELOVARA**

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2018.

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

**ULOGA EU U UPRAVLJANJU JAVNIM USLUGAMA:  
SLUČAJ GRADA BJELOVARA**

DIPLOMSKI RAD

Mentor: doc.dr.sc. Andrija Henjak

Komentorica: dr.sc. Anka Kekez Koštro

Studentica: Mihaela Boltžar

Zagreb

rujan, 2018.



## **Izjava o autorstvu**

Izjavljujem da sam diplomski rad **Uloga EU u upravljanju javnim uslugama: slučaj grada Bjelovara**, koji sam predala na ocjenu mentoru doc.dr.sc. Andriji Henjaku, te komentorici dr.sc. Anki Kekez Koštro , 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 stekao/la 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.

Mihaela Boltižar

## Zahvala

Na ovom mjestu htjela bih se zahvaliti svima koji su omogućili da do ovog rada dođe.

Prvenstveno, zahvaljujem se mentoru, doc.dr.sc. Andriji Henjaku koji je omogućio izradu ovog rada pod svojim vodstvom.

Zahvaljujem se komentorici dr.sc. Anki Kekez Koštro, koja je prepoznala potencijal u meni, pomagala mi u svim koracima izrade i strpljivo odgovarala na moja pitanja i probleme tijekom pisanja.

Hvala svim ostalim profesorima Fakulteta političkih znanosti na prenesenom znanju, motivaciji i ljubavi prema mom budućem zvanju.

Hvala mojim prijateljima koji su slušali moje priče, zanimljive i manje zanimljive. Veselili se mojim položenim ispitima, i zaboravljali samnom one nepoložene. Hvala što su išli santom na kave kad se trebalo žaliti na težak studentski život, i što su me sa istih tjerali kad je trebalo učiti.

Veliko hvala mojoj desnoj ruci i pratnji u svemu, Igoru. Što je bio uz mene od početka ove borbe, trpio moje suze kad je bilo teško, veselio se samnom svakim postignutim korakom prema naprijed i vjerovao u mene.

A najveće hvala mojim roditeljima, što su me naučili da se izborim za sebe i vjerujem da je bolje uvijek moguće. Hvala što ste mi bili podrška od malih nogu, dopuštajući mi da biram svoje puteve i vodim svoje borbe, znajući da ste uvijek tu i da mi čuvate leđa.



## Sadržaj

<b>1. Uvod.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Teorija javnog upravljanja, njegovi modeli i instrumenti .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Europeizacija javnih politika .....</b>	<b>7</b>
3.1. Instrumenti i mehanizmi europeizacije .....	9
<b>4. Dizajn istraživanja.....</b>	<b>13</b>
<b>5. Empirijska analiza: mehanizmi europeizacije .....</b>	<b>16</b>
5.1. Novac .....	16
5.2. Vrednovanje i praćenje .....	19
5.3. Savjetovanje i preslikavanje .....	19
<b>6. Analiza upravljanja gradskim uslugama u gradu Bjelovaru.....</b>	<b>21</b>
6.1. Upravljanje na razini sustava .....	21
6.2. Upravljanje na razini organizacija .....	22
6.3. Upravljanje na razini pojedinca .....	24
<b>7. Koprodukcija kao novi trend u upravljanju gradskim uslugama .....</b>	<b>26</b>
<b>8. Završna rasprava i zaključak .....</b>	<b>27</b>
<b>9. Literatura .....</b>	<b>29</b>
<b>Dodaci:.....</b>	<b>31</b>
<b>Prilog 1.....</b>	<b>31</b>
<b>Sažetak: .....</b>	<b>34</b>



## **Popis ilustracija i tablica**

**Tablica 1**-Modeli javnog upravljanja i njihove značajke (Prema Pollitt i Buckaert, 2011.; Hill i Hupe, 2014., u Kekez Koštro i sur., 2014: 10) .....6

**Tablica 2** - Povezanost teorijskih kategorija ..... 12

## 1. Uvod

Ulaskom u članstvo Europske unije u srpnju 2013. godine, Hrvatska je i službeno započela proces europeizacije, iako taj proces traje od samog potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji se odvio još davne 2001. godine. Taj čin značio je prilagodbu hrvatskih prava i propisa onima iz Europske unije, a samim time mijenjala se i praksa djelovanja na svim područjima. Cilj ovog rada je pokazati koja je uloga Europske unije u upravljanju javnim uslugama na području jedinica lokalne samouprave. Iako o temi utjecaja Europske unije na lokalne politike i usluge kojima upravljaju lokalne vlasti ne postoji mnogo istraživanja, zbog uspostavljanja “načela supsidijarnosti na temelju Europske povelje o lokalnoj samoupravi” u praksi je sve prisutnija “aktualizacija lokalnih politika” (Radman, 2010: 83). Kako navodi Swianiewicz, takva istraživanja većinom se provode na nacionalnim razinama, dok su regionalne i lokalne zanemarene, posebice na području novijih članica EU. “Lokalna samouprava je autonomni oblik političkog organiziranja građana radi rješavanja problema i realizacije projekata lokalne zajednice, i ujedno je i *temeljni princip demokracije i pokazatelj postojanja demokracije u društvu*” (Radman, 2010: 91).

U Hrvatskoj je država je s nacionalne razine prenijela prava na jedinice lokalne i regionalne samouprave kada se radi o nizu javnih usluga. Prema Ustavu, tako, jedinica lokalne samouprave sama uređuje pitanja stanovanja, urbanističkih planova, obrazovanja, socijalne skrbi, zdravstvene zaštite, prometa itd. (Narodne novine br. 19/2013). Imajući navedeno u vidu, ovaj diplomski rad na slučaju Grada Bjelovara istražuje na koji način je Europska unija utjecala na pružanje javnih usluga koje su u djelokrugu grada. Da se ne bi išlo u širinu, istraživanje je suženo na osnovne škole, dječje vrtiće (privatni i javni gradski) te Grad Bjelovar kao tijelo lokalne samouprave. Utjecaj procesa europeizacije na upravljačke prakse u Gradu Bjelovaru istražuje se kvalitativnim pristupom, i to kroz analizu dokumenata i intervju s akterima koji sudjeluju u upravljanju gradom, vrtićima i školama.

Pretpostavka je da se europeizacijom u pogledu javnog upravljanja promijenio model upravljanja, te da dolazi do decentralizacije i da se potiče eksternalizacija javnih usluga. Decentralizacija se, pri tom, smatra pozitivnim pomakom, jer kako piše Radman, ona je “temeljna pretpostavka za vođenje lokalnih politika” (Radman, 2010: 85). Kako bi se opisao utjecaj Europske unije na upravljanje javnim uslugama Grada Bjelovara, u radu se identificiraju

instrumenti kojima se Unija koristi te analiziraju prakse upravljanja pružanjem osnovnoškolskim i vrtičkim uslugama i samim gradom.

Strukturno je rad podijeljen u dvije velike cjeline od kojih je svaka podijeljena na još dva dijela. Prva cjelina je ona teorijska. Prva podtema teorijskog dijela je upravljanje javnim uslugama koja će fokusirati na modele javnog upravljanja. U drugom je pak dijelu opisan proces europeizacije, od njegove definicije, načina na koji se odvija pa sve do ciljeva koji se žele ostvariti ovim postupkom. Druga cjelina rada sastoji se od studije slučaja koja se grana na objašnjenje metodologije istraživanja i rezultate istoga. U posljednjem dijelu gdje se navode rezultati, autorica pokušava povezati teorijska znanja s uvidima stečenim analizom dokumenta i provedbom intervjua s dionicima.

## 2. Teorija javnog upravljanja, njegovi modeli i instrumenti

Javno upravljanje razvija se iz engleskog pojma *governance*, koji možemo prevoditi na više načina, ali se u našem jeziku ustalio pojam *javno upravljanje* koji u sebi spaja dvije dimenzije. Prva je dimenzija države i njena uloga “kormilara” odnosno koordinatora, a druga je dimenzija kolektivnih interesa i mogućnost da se oni ostvare (Petak u Petek i Petković, 2014: 96-97). Kroz zadnjih 40-ak godina način javnog upravljanja se mijenjao, i iz strogog birokratskog modela s utvrđenom hijerarhijom prelazio u neke blaže i mekše forme. Stoga se su se kroz rasprave o upravljačkim reformama i praksama razvila tri modela javnog upravljanja, a to su novi javni menadžment (u nastavku NJM), novo javno upravljanje (NJU) te nova weberijanska država (NWD) (Kekez, Širinić, 2017: 3).

Prva reforma javne uprave događa se osamdesetih godina prošlog stoljeća i dobiva naziv novi javni menadžment. Uz ovu reformu vežemo pojmove poput efikasnosti, efektivnosti, tržišta, usluživanje klijenata te outputa. Razdvajaju se procesi oblikovanja politike te njene implementacije, a na implementacijskoj razini pojavljuje se podugovaranje usluga te se potiče decentralizacija i privatizacija. Fokus je na pružanje dobre usluge klijentima, odnosno krajnjim potrošačima usluge. U novom javnom menadžmentu vodeći instrumenti javnih politika postaju oni vezani za organizaciju i koordinaciju, kao što su javno-privatna partnerstva ili podugovaranje usluga. Ishodi politika prepušteni su na milost i nemilost tržišta, a nedostatak nadzora i regulacije dovodi do problema koordinacije i odgovornosti. Tijekom devedesetih godina stanje se donekle popravlja, pa se tržišni upravljački principi nadograđuju centraliziranjem linija odgovornosti (Kekez, Širinić, 2017: 3).

Ispravljajući loše strane tog modela, na scenu u 1990-im stupa model novog javnog upravljanja kojem je zadaća omogućiti veću responzivnost i prilagodljivost krajnjim korisnicima što znači da se iz centraliziranog pristupa javnom upravljanju prelazi na sudionički pristup. U tim promjenama, postaje sve važnija uloga građana i birokrata ulične razine kako ih naziva Lipski (Hill, 2010:252). Smatra se da ako se u oblikovanje uključe osobe na koje se politike odnose, rezultati tih politika trebali bi biti bolji. Takav model razvija se iz modela mreža, koji implicira da svi zainteresirani akteri imaju svoj udjel u stvaranju, dok vlast ima ulogu koordinatora, ali je ravnopravan partner ostalima, a ne nadređena instanca. Prema Rhodes, “zajedničke vrijednosti i norme djeluju kao ljepilo koje aktere zadržava u suradničkim oblicima

koordinacije” (Rhodes u Kekez, Širinić, 2017: 4). Instrumenti poput savjetodavnih odbora sve se više koriste u ovakvom obliku upravljanja.

Kroz ovaj model institucionalizira se konsenzusno donošenje odluka (Kekez, Širinić, 2017: 3-4). Deliberacija koja se razvija među akterima pridonosi demokratizaciji samog procesa javnog upravljanja. Prilikom da budu saslušani dobivaju svi, od krajnjih korisnika usluga, birokrata ulične razine tj. izravnih provoditelja usluga, pa sve do političara na vlasti, što razvija kapacitete civilnog društva. Okosnica novog javnog upravljanja je koprodukcija javnih usluga koja se temelji na suradnji državnih (u ovom slučaju gradskih) i nedržavnih aktera (organizacije civilnog društva i privatni sektor). Koprodukcija predstavlja, kako kažu Howlett, Kekez i Poocharoen (2017:2) citirajući Alford (1998, 128), „uključenost građana, klijenata, korisnika, volontera i/ili društvenih organizacija u pružanju javnih usluga“. Kombiniranjem snaga formalnih i neformalnih aktera, koprodukcija rezultira smanjenjem troškova i djelotvornim uslugama koje su prilagođene potrebama građana (Howlett i sur., 2017: 2).

Treći model uvode Pollitt i Bouckaert, na temelju iskustva nekih država kontinentalne Europe koje su zadržale hijerarhijski način upravljanja uz modernizaciju sustava. Takav model oni nazivaju neoweberijanskom državom (NWD) (Kekez, Širinić, 2017: 5). U tom modelu spajaju se tradicionalni i moderni elementi, odnosno pokušavaju se povezati zahtjevi za efikasnošću i efektivnošću, sudjelovanje različitih aktera kroz deliberaciju, responzivnost i usluživanje klijenata, s tradicionalnom ulogom države, tako da joj ostavlja primat u stvaranju javnih politika (Kekez, Širinić, 2017:5).

Različitost modela reforme javne uprave, navode Kekez i Širinić (2017: 6), najbolje se očituje u procesima implementacije javnih politika i pružanja javnih usluga. Preuzimajući konceptualizaciju koju koriste Hill i Hupe (2014), autorice navode kako je implementacija “praktični menadžment samog procesa ostvarivanja ciljeva javnih politika koji uključuje aktivnosti na razini sustava, organizacije i pojedinca” (Kekez, Širinić: 2017: 6). Obzirom na to da i ova studija nudi analizu sve tri navedene razine, bitno je navesti što implementacija znači i kako izgleda za svaku od ovih razina.

Implementacija na razini sustava uključuje stvaranje okvira, odnosno poticajnog okruženja za stvaranje politika te “razvoj upravljačkih instrumenata” (Kekez, Širinić, 2017:6) za provođenje politika. Sljedeća razina, ona organizacijska, pod implementacijom podrazumijeva uređenje međuorganizacijskih odnosa u oba pravca, vertikalnom i horizontalnom. Vertikalni odnos podrazumijeva klasičan hijerarhijski odnos između organizacija, dok se horizontalni s druge

strane odnosi na “koordinaciju odnosa između organizacija koje nisu u hijerarhijskom odnosu” (Kekez, Širinić, 2017:6). Posljednja razna jest razina pojedinca, koji u implementaciji igra “dvostruku igru” - pojedinci neposredno provode politiku koja im je zadana odozgo, ali ujedno su i u interakciji s krajnjim korisnicima usluge. To je uloga gore spomenutih birokrata ulične razne, koji se ponekad zbog specifičnosti svojeg položaja u implementaciji znaju naći u problemima jer su pod pritiskom s jedne i s druge strane, zbog različitog shvaćanja obujma njihove diskrecije (Kekez, Širinić, 2017:6, Hill, 2010: 207-253).

Temeljne karakteristike modela upravnih reformi sumirane su u Tablici 1 koja će u ovom radu poslužiti kao podloga za spajanje teorijskih koncepata s empirijskim saznanjima o gradu Bjelovaru i njegovim javnim uslugama. Važno je, pri tom, istaći kako se ovi modeli s razine države uspješno mogu prenijeti na razinu lokalne samouprave. Također, oni nisu međusobno isključivi. Znači da se obilježja različitih modela mogu pojaviti na promatranom slučaju, što otežava razvrstavanje prema modelima.

<b>Modeli javnog upravljanja:</b>	<b>Novi javni menadžment</b>	<b>Nova javna uprava</b>	<b>Nova weberijanska država</b>
<b>Cilj:</b>	Efikasan javni sektor s kvalitetnim uslugama, što se postiže uvođenjem metoda privatnog sektora	Djelotvornija i legitimnija vlast, što se postiže uključivanjem širokoga spektra aktera u razvoj i provedbu javnih politika	Modernizacija tradicionalne države kako bi postala efikasnija, profesionalnija i respozivna prema građanima
<b>Osnovne metode:</b>	Pokazatelji izvedbe, kompetitivni ugovori s jasnim rezultatima	Mreže i partnerstva između zainteresiranih dionika. Horizontalna koordinacija	Autoritet koji se ostvaruje kroz discipliniranu hijerarhiju i djelovanje nepristranih službenika
<b>Način upravljanja:</b>	Upravljanje razmjenom/transakcijom	Upravljanje uvjerenjem (i participacijom)	Upravljanje autoritetom
<b>Glavni instrumenti u provedbi:</b>	Koncesije, ugovori, agencije, porezni poticaji i kazne	Suradničko i volontersko udruženo djelovanje i pružanje usluga	Regulacija, zakoni
<b>Uloga vlasti:</b>	Inspektor	Moderator	Izvršni direktor

*Tablica 1-Modeli javnog upravljanja i njihove značajke (Prema Pollitt i Buckaert, 2011.; Hill i Hupe, 2014., u Kekez Koštro i sur., 2014: 10)*

### 3. Europeizacija javnih politika

Zajednicu država koju nazivamo Europskom unijom teško je definirati, jer ona prema nekim autorima nije ni međunarodna organizacija, niti nadržava, niti konfederacija država, stoga ju nazivaju političkom zajednicom *sui generis* (Grubiša i sur., 2012: 8). Iz toga proizlazi i činjenica da je sam naziv europeizacija, koji predstavlja proces preoblikovanja institucija i načina vladanja, također vrlo složen proces težak za objasniti jednom rečenicom. Kako Grubiša i suradnici opisuju, europeizaciju je moguće definirati s nekoliko stajališta. Jedno od njih je geografsko, što bi značilo da je europeizacija istovjetna proširenju vanjskih granica Europske unije. To je argument koji je oboriv, obzirom da je geografski pojam Europe relativan (Grubiša i sur., 2012: 28).

Drugo gledište europeizaciju je ono koje kaže da je europeizacija “proces institucionalizacije i izgradnje političke zajednice koja se odvija na europskoj razini” (Grubiša i sur., 2012: 28). Grubiša ističe kako je bitna činjenica da u procesu širenja europskih institucija glavnu ulogu nema prisila, kao što je to bio slučaj kod kolonizacije, već nacionalne države same dobrovoljno prihvaćaju takav način funkcioniranja. Ne samo da ga prihvaćaju, već njemu i teže. Europeizacija može biti shvaćena i kao širenje načina života, proizvodnje, izmjena nacionalnih institucija... (Grubiša i sur., 2012: 28-30). Sošić u svom pregledu koncepata i istraživačkih pristupa europeizacije također traži definiciju koja je sveobuhvatna, oslanjajući se na slične autore kao i Grubiša, primjerice T. Rissea, M.G. Cowles i J. Caporaso.

Od nekoliko ponuđenih definicija Sošić odabire onu Claudia Radaellia kao najprihvatljiviju jer obuhvaća sve potrebne segmente. On smatra da je europeizacija “proces oblikovanja, širenja i institucionalizacije formalnih i neformalnih pravila, procedura, *policy* paradigmi, stilova, ‘načina ponašanja’ i podijeljenih vjerovanja i normi koje se najprije definiraju i konsolidiraju u procesu stvaranja javnih i drugih politika u EU-u, a potom se ugrađuju u logiku domaćeg diskursa, identiteta, političkih struktura i javnih politika” (Radaelli u Sošić, 2007: 235). Vidljivo je da se proces europeizacije može shvatiti na više načina, ona “nije sinonim za političku integraciju, već sveobuhvatniji proces koji donosi radikalnije promjene ne samo u obliku političkih institucija nego i u ponašanju ljudi i njihovoj svijesti” (Grubiša i sur., 2012: 36), što podrazumijeva i zauzimanje određene vrijednosne pozicije prema tom pojmu i procesu.



Za potrebe ovog rada pod pojmom europeizacije smatrat će se promjena u funkcioniranju nacionalnih i subnacionalnih institucija, te promjene u načinu života građana nakon ulaska u Europsku uniju 2013. godine. Upravo zbog promjena koje se tiču ne samo ustavnopravnih izmjena, već i širenja interpretacije institucija na neke manje formalizirane političke arene, teoriju(e) europeizacije svrstavamo u neinstitucionalizam (Sošić, 2007: 231). Vrijednosna pozicija procesa europeizacije koju zauzimaju akteri na području lokalne samouprave grada Bjelovara pokušat će se dobiti kroz empirijsko istraživanje.

U procesu europeizacije možemo govoriti o pristupu odozdo, takozvani *bottom-up* pristup stvaranju politika, ili o suprotno usmjerenom pristupu pod nazivom *top-down* pristup. U slučaju potonjeg riječ je o provođenju politike odozgo prema dolje, odnosno od najviših instanci prema onim nižima, gdje najveću ulogu igraju institucije i institucionalne promjene. *Bottom-up* pristup, odozdo prema gore, podrazumijeva utjecaj najnižih razina (civilnog društva, organizacija, krajnjih korisnika usluga, pružatelja usluga) na formulaciju javnih politika. Rad će sukladno svojoj temi više biti orijentiran na pristup odozgo prema dolje obzirom da se pokušava uvidjeti kako je Europska unija utjecala na niže razine vlasti, tj. javne usluge na području grada kao jedinice lokalne samouprave. Kako navodi Swianiewitz, nema sumnje da Europska unija utječe na lokalne vlasti, “što je vidljivo, na primjer, kroz sve veću važnost EU fondova za investicije lokalnih vlasti” (Swianiewitz,2014: 7). Rezultati empirijskog istraživanja trebali bi kao kolateralni rezultat pokazati je li europeizacija utjecala i na mogućnost formulacije politika od strane krajnjih korisnika/pružatelja usluga.

Istaknuti autori poput Radaellia i Bulmera govore o tipovima europeizacije. Dotični prikazuju načine na koje se europeiziraju javne politike povezujući ih s tipovima javnog upravljanja, vrstama politika te okomitim/horizontalnim mehanizmima. No u ovom će se radu koristiti nešto malo simplificiraniji model, o kojem govori Swianiewitz (2014), a nude ga Goldsmith i Klausen. Oni utjecaj europeizacije na lokalne vlasti dijele na tri razine interakcije: izravni (direktni) utjecaj, neizravni (indirektni) utjecaj te utjecaj trećeg reda. Prva razina, direktni utjecaj, odnosi se na sve ono što se obavezno mora prenijeti u nacionalno zakonodavstvo s razine europskog. Neizravni utjecaj tiče se svih promjena koje se na nacionalnim i lokalnim razinama moraju dogoditi, ali se ne odnose na striktno prenošenje kroz zakone, već se lokalne razine prilagođavaju standardima i zahtjevima Europske unije. Utjecaj trećeg reda je utjecaj na “opću promjenu okruženja u kojem djeluju lokalne vlasti” (Swianiewitz,2014: 6) što možemo prevesti kao širenje europskog diskursa.

### 3.1. Instrumenti i mehanizmi europeizacije

Podjela koja se često koristi kada je riječ o instrumentima javnih politika, jest ona C.Hooda, označavana kraticom NATO. Svako slovo označava jednu kategoriju instrumenata: informacije (eng. *nodality*), zakonske ovlasti (eng. *authority*), financije (eng. *treasure*) i organizaciju (eng. *organization*). Ove osnovne resurse instrumenata možemo gledati kroz dvije prizme, odnosno dijeliti ih na sadržajne i procesne. Razlika je u tome što procesni „izravno utječu na postizanje ciljeva neke politike“ dok sadržajni utječu „na sam proces stvaranja politika“ (Petak, Kekez Koštro u Petek i Petković, 2014: 74-75). Kroz ovu podjelu instrumenata lakše ćemo doći do uvida kako to Europska unija utječe na javne usluge na lokalnoj razini. Odnosno instrumente ćemo koristiti kao pokazatelje utjecaja EU na javne usluge na razini grada.

Sve četiri vrste instrumenata prema NATO shemi dio su procesa europeizacije nacionalne politike. Krenuvši od instrumenata ovlasti (koji se manifestiraju kroz uredbe, direktive, odluke, aktove...), preko instrumenata organizacije kojima se mijenja i reorganizira administrativni i institucionalni izgled sustava. Bitni su i instrumenti informacija, koji se koriste za promidžbu i pridonose stvaranju europskog diskursa u državama članicama. Informacije uključuju istraživanja, kampanje ili pak savjetovanja, koja zatim omogućuju građanima da uvide i koriste potencijale Europske unije.

Posljednji, ali ne i manje važan instrument koji potpomaže europeizaciju neke zemlje jest onaj financijski. Kako bi određena država članica (ili država koja je kandidat za punopravno članstvo EU) mogla reformirati i prilagoditi svoje institucije, ali i provoditi druge projekte koje državu članicu približavaju europskim standardima, Unija izdvaja znatna financijska sredstva. Na lokalnim vlastima je da odluče kako će se financijska sredstva (gradska, državna ili pak europska) koristiti. Što se načina korištenja (procesni aspekt) financijskih instrumenata tiče to može biti u vidu financiranja interesnih skupina, financiranja kampanja ili pak uskraćivanja financija nečemu/ nekome (Petek, Petković, 2014: 74).

Ključne točke financiranja u procesu europeizacije su europski fondovi iz kojih se financiraju projekti na lokalnim, nacionalnim i međunacionalnim razinama. Najvažniji fondovi po pitanju razvitka europskih regija jesu Strukturni fondovi te Kohezijski. Pod Strukturne spadaju Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) koji financira “projekte regionalnog razvoja, povećanja konkurentnosti, zaštite okoliša, izgradnje infrastrukture u nerazvijenim regijama i sl.” (Grubiša i sur., 2012:88), dok je Europski socijalni fond (ESF) zadužen za financijsku

pomoć na područjima povezanim s tržištem rada, obrazovanjem, povećanjem socijalne uključenosti i slično. Kohezijski fond ima ulogu u financiranju većih infrastrukturnih projekata vezanih za zaštitu okoliša i razvitak transeuropskih mreža (Europski-fondovi.eu, 2018). Uz njih postoje i posebni fondovi zaduženi za poljoprivredu i ribarstvo, fondovi za međunarodnu suradnju, pretprikladni fondovi itd.

Annika Jaansoo u svom članku o reformama javne uprave, prekograničnoj suradnji i europeizaciji u zemljama središnje i istočne Europe navodi pet mehanizama (preuzima ih iz Grabbe (2003)) kojima se koristi Europska unija da bi utjecala na zemlje članice i zemlje kandidatkinje. Iako se ti mehanizmi odnose na nacionalnu razinu, u ovom slučaju pokušat ćemo ih uočiti na razini lokalne samouprave. Mehanizmi su sljedeći: modeli (eng. *models*), novac (eng. *money*), vrednovanje i praćenje (eng. *benchmarking and monitoring*), savjetovanje i preslikavanje (eng. *advice and twinning*) te stražarenje (eng. *gate keeping*) (Jaansoo u Nemeč, 2016: 41).

Modeli se odnose na zakonske okvire koji se trebaju prilagoditi europskom zakonodavstvu i europskoj pravnoj stečevini. Ovdje je riječ isključivo o *top-down* pristupu jer je EU ta koja zahtijeva određene promjene od država kako bi pristupile zajednici, a same države kandidatkinje/članice nisu u poziciji za pregovaranje. Novac je sam po sebi dosta razumljiv način utjecaja Europske unije na zemlje članice. Kako navodi Jaansoo, "EU je najveći vanjski izvor financijske pomoći i tehničke podrške za zemlje središnje i istočne Europe" (Jaansoo u Nemeč, 2016: 41) te im daje na korištenje sredstva iz svojih fondova. Bogatije zemlje više daju u fondove nego što iz njih uspijevaju iskoristiti, ali zemlje poput Hrvatske mogu izvući veliku korist od ovakvog načina financiranja.

Vrednovanje i praćenje odvija se kroz cijeli proces pristupanja EU, ali i nakon toga, za bilo koji projekt koji se financira iz europskih fondova. Nakon što su zakoni promijenjeni i prilagođeni europskima, tada nadzor i kontrola postaju dužnost nacionalnih tijela, no europski projekti i dalje prolaze kontrolu od strane europskih službi. Savjetovanje i preslikavanje pomaže nacionalnim dužnosnicima, ali i onima na razini lokalnih i regionalnih samouprava da "pokupe" dobre prakse iz zemalja koje su naprednije. U procesu pristupa Europskoj uniji javni službenici dolaze prenijeti svoje iskustvo službenicima u zemlji kandidatkinji, ali nije isključeno niti da službenici iz država kandidatkinja odlaze van svoje zemlje na edukacije. Takav način učenja ne prestaje s činom ulaska države u Europsku uniju, već se nastavlja kroz razne programe.

Posljednji alat odnosi se isključivo na odnos Europske unije i zemlje koja još uvijek nije članica. *Gate keeping* smatra se jako moćnim alatom kojim Unija može utjecati na promjene u državi pristupnici, prijeteći joj tako odgodom ili zabranom ulaska u EU ako ne ispuni određene uvjete. U nekoj manjoj mjeri ovaj mehanizam može se odnositi na zemlje koje su već članice EU (primjerice sankcije u slučaju nepoštivanja pravila) ali ovaj se izraz koristi skoro isključivo u kontekstu zemalja pristupnica (Jaansoo u Nemeč, 2015: 41-42). U empirijskom dijelu rada analizirat će se utjecaj ovih mehanizama na lokalnu samoupravu i javne usluge na području grada Bjelovara.

Obzirom da cilj ove studije nije samo otkrivanje kojim se to mehanizmima Europska unija koristi kako bi utjecala na javnog upravljanja na lokalnoj razini, već i zaključak o tome kakav model upravljanja ona potiče da se stvori, u nastavku se povezuju navedena teorijska znanja. Kako bi se osigurala strukturirana analiza utjecaja Europske unije na upravljanje lokalnim uslugama, povezuju se mehanizmi utjecaja s razinama utjecaja koje opisuje Swianiewitcz i instrumentima koji se koriste u javnom upravljanju.

Krenimo redom. Prema prvom mehanizmu utjecaja, koji smo označili kao mehanizam modela, zaključujemo da je utjecaj EU neizravan, kao što je navedeno u prethodnom poglavlju. Pogledamo li značenje neizravnog utjecaja vidimo da su to one (zakonodavne) promijene koje se na lokalnoj razini događaju posredno, eventualno manjim prilagodbama standardima i zahtjevima EU, što se u konkretnim jedinicama slučaja ne pojavljuje previše. Iz tog razloga, u empirijskom dijelu rada nećemo ulaziti u dublju analizu ovog mehanizma.

Novac kao mehanizam ima izravan utjecaj prema Swianiewitczu. Povezuje ga se s hijerarhijskim načinom upravljanja, a obzirom da novac "silazi" s razine EU i taj postupak (dodjela sredstava) podložan je sankcijama u slučaju kršenja pravila koje je zadala Unija. Najčešći instrumenti su dakako oni iz skupine financijskih instrumenata poput financiranje interesnih skupina ili pak potpora i poticaja.

Treći mehanizam, praćenje i vrednovanje, također ima izravni utjecaj na javne usluge. Značajke su mu slične kao i prethodnom mehanizmu utjecaja. Opet se radi o hijerarhijskom tipu upravljanja i okomitom prenošenju, jer kada govorimo o praćenju i vrednovanju prvenstveno se to odnosi na praćenje provedbi europskih projekata što nas dovodi do logike da se procesi provjeravaju odozgo prema dolje, poštujući tako tržišne, ali i druge zakone Europske unije. Instrumenti korišteni u ovom mehanizmu malo su raznovrsniji. Tako se pojavljuju instrumenti iz skupine ovlasti (regulacija), zatim instrumenti iz skupine organizacije

(primjerice administrativna reorganizacija u javnim službama zbog preraspodjele dužnosti) te instrumenti iz skupine informacija (kao što su pokazatelji uspješnosti i izvještaji, odnosno korištenje kvantitativnih indikatora u provođenju projekata).

Posljednji, no ne manje važan mehanizam je mehanizam savjetovanja i preslikavanja. Taj mehanizam spada pod utjecaj trećeg reda, što bi značilo da se na ovaj način širi europski diskurs i svijest o zajednici. Ovdje su glavni instrumenti iz skupine informacija (prvenstveno obrazovanje i osposobljavanje, odnosno usavršavanje). Kako bi ova sistematizacija vizualizirala, slijedi njen tablični prikaz:

Mehanizmi utjecaja	Razina utjecaja	Korišteni instrumenti	
		Sadržajni	Procesni
Novac	Izravan	-potpore i poticaji	-financiranje interesnih skupina
Praćenje i vrednovanje	Izravan	-regulacija	-administrativna reorganizacija -pokazatelji uspješnosti
Savjetovanje	Utjecaj 3. reda	-obrazovanje -osposobljavanje	

*Tablica 2 - Povezanost teorijskih kategorija*

## 4. Dizajn istraživanja

Ovaj rad dizajniran je kao studija slučaja grada Bjelovara. Što se same studije slučaja tiče, ima raznih pozitivnih i negativnih gledišta na ovakav način istraživanja. Jožanc (2015:35-37) ističe kako postoji paradoks studije slučaja. Paradoks je taj što je ovakav dizajn istraživanja među najraširenijima, dok se s druge strane ne smatra relevantnim izvorom informacija iz kojih može proizaći teorijska spoznaja. Unatoč tome, istraživanje jedne jedinice analize poput organizacije, grupe ili događaja “ima znatan utjecaj na istraživanja u društvenim znanostima” (Burnham i dr., 2006: 56). Radovi ovakvog tipa općenito su više okrenuti prema kvalitativnom pristupu nego ka kvantitativnom, a usmjereni su na analiziranje prikupljenih podataka u svjetlu postojećih teorija koje se zatim uz studije slučaja mogu opovrgnuti ili potkrijepiti. Također, studije slučaja mogu težiti objašnjenju društvenih fenomena ili promjena uz pomoć postojećih koncepata ili teorija, kao što je slučaj u ovom radu. Problem koji se često naglašava kod ovog tipa društvenih istraživanja je poopćavanje rezultata, jer je studija slučaja jedinstvena i ne predstavlja reprezentativan uzorak (Burnham i dr., 2006: 56).

Definirati studiju slučaja u jednoj rečenici možemo kao “empirijsko istraživanje koje proučava suvremeni fenomen unutar njegovog stvarnog životnog konteksta, posebno kada granice između fenomena i konteksta nisu očite” (Yin, 2007: 24). Kako ovo istraživanje ne teži stvaranju nove teorijske pretpostavke, niti poopćavanju rezultata, većina mana studije slučaja na ovom primjeru ne predstavlja problem.

Slučaj koji se analizira je grad Bjelovar, glavni grad Bjelovarsko-bilogorske županije, smješten na sjeverozapadu Hrvatske, svega 80-ak kilometara udaljen od glavnog grada. Prema zadnjem popisu broji tek nešto više od 40 tisuća stanovnika s okolnim naseljima. No unatoč svojoj povoljnoj geostrateškoj lokaciji i prirodnim bogatstvima ne spada među bogatije i razvijenije gradove u Republici Hrvatskoj, a s obzirom na kontinuirani pad broja stanovnika (uslijed iseljavanja i pada broja rođenih) može se reći da nije previše poželjan grad za život (Bjelovar.hr, 2018a). Odabir upravo ovog grada kao jedinice istraživanja u studiji slučaja proizlazi iz osobne povezanosti autorice čiji je ovo rodni grad i mogućnosti dolaska do nužnih podataka za analizu.

U radu su analizirane javne usluge koje nudi Grad Bjelovar, te sama gradska organizacija kao središnje tijelo koje je organizator i osnivač usluga. Usluge obuhvaćene istraživanjem su osnovnoškolsko obrazovanje te predškolski odgoj. Na području grada Bjelovara djeluju četiri

osnovne škole, jedna osnovna škola za djecu s posebnim potrebama, gradski vrtić te četiri privatna dječja vrtića. Osnivač škola te gradskog dječjeg vrtića je Grad Bjelovar (Narodne novine br. 10/1997, Narodne novine br. 69/2003), dok su ostali vrtići u vlasništvu fizičkih osoba.

Podaci su se prikupljali i analizirali kvalitativnim metodama. Ključni izvori koji su proučavani bili su dokumenti poput Strategije razvoja grada Bjelovara 2016.-2020. (Bjelovar.hr, 2018a), zakona o analiziranim javnim uslugama te intervju<sup>1</sup> s akterima koji su izravno uključeni u provođenje javnih usluga u gradu Bjelovaru. Za uzorak organizacija odabrane su dvije osnovne škole, dva dječja vrtića (od kojih je jedan privatni, a drugom je osnivač Grad) te Grad Bjelovar. U nekima od ustanova proveden je razgovor sa službenicima, a ukoliko to nije bilo moguće, analizirane su javno dostupne informacije. Kriterij odabira intervjuiranih osoba bila je upućenost u organizacijsku strukturu određene ustanove koja pruža javne usluge. Provedena su tri intervjua, tako da je zastupljena svaka od usluga koje se analiziraju. Jedan je proveden sa službenom osobom više funkcije u gradskoj upravi, drugi s osobom iz privatnog vrtića, a treći sa službenikom jedne osnovne škole, pri čemu su svi ispitanici upućeni u proces upravljanja uslugom koju predstavljaju. Svi ispitanici imaju visoki stupanj obrazovanja i djeluju na visokim pozicijama u organizaciji.

Sam intervju sastojao se od 10 pitanja (Prilog 1) i proveden je u polustrukturiranom obliku, što znači da su pitanja bila više orijentacijska nego fiksna, i bilo je bitno dobiti dojam sugovornika o cijeloj situaciji kako bi se iz njihovih odgovora mogli izvući konačni zaključci vezani uz teorijske koncepte. U prosjeku su intervjui trajali oko 15 minuta, snimani su s dopuštenjem kako bi bilo moguće točno citirati aktere, a održavali su se u službenim prostorijama organizacija čiji su akteri intervjuirani.

Analiza slučaja grada Bjelovara provedena je u dva koraka. Nakon proučavanja teorijskih saznanja o području europeizacije javnih politika te modela reforme javne uprave, prvi korak je bio identifikacija mehanizama utjecaja EU u gradu Bjelovaru. Tako se iz provedenih intervjua i postojećih dokumenata došlo do uvida koji od spomenutih pet mehanizama pojavljuju u konkretnom slučaju. Sljedeći korak bio je detaljnije proučavanje sve tri razine upravljanja (sustav, organizacija, pojedinac) iz čega su proizašli zaključci o upravljačkim

---

<sup>1</sup> Transkripti intervjua dostupni su na zahtjev kod autorice

praksama na tim razinama. Ta dva koraka dovela su do konačnog zaključka koji pokazuje utjecaj EU na upravljanje javnim uslugama u Bjelovaru.



## 5. Empirijska analiza: mehanizmi europeizacije

S ciljem stjecanja uvida u proces europeizacije javnih politika na lokalnoj razini prvi dio analize usmjeren je na mehanizme kojima EU provodi svoj utjecaj. Naredni odlomak analizira koliko su i na koji način ti mehanizmi zastupljeni u odnosu Europske unije prema lokalnoj samoupravi. Detaljno će se analizirati tri središnja mehanizma: novac, vrednovanje i praćenje te savjetovanje i preslikavanje. Prvi mehanizam, koji se odnosi na transpoziciju modela iz europskog u nacionalno zakonodavstvo relativno se slabo dotiče lokalne razine. Većina zakonodavnih promjena odvija se na razini države, što tek posredno utječe na lokalne i regionalne samouprave. Kako je vjerojatnost za nacionalni utjecaj odozdo prema gore praktički nikakva, utjecaj lokalne vlasti je ovdje minimalan. Europska unija je naime u puno boljoj poziciji nego nacionalne države za postavljanje bilo kakvih uvjeta, jer se ulazak u Uniju smatra velikim benefitom za državu kandidatkinju. Samim time država je na dobitku ulazom u EU i njoj je u cilju „dodvoriti“ se Uniji da ju prizna kao svoju članicu. Iz navedenog proizlazi da ovaj mehanizam u konkretnom slučaju nije od značajne važnosti pa ga stoga u detaljnijoj analizi preskačemo. Posljednji mehanizam, *gate keeping*, u ovoj studiji također se neće analizirati jer je njegov utjecaj na području lokalne samouprave i javnih usluga na dovoljno niskoj razini da ga se može smatrati zanemarivim.

### 5.1. Novac

Prvi mehanizam koji analiziramo je novac. Fondovi Europske unije služe za provođenje javnih politika u zemljama članicama i zemljama pristupnicama. Oko ciljeva javnih politika EU se usuglašava te se donose financijske perspektive na vremenski period od 7 godina (Strukturnifondovi.hr, 2018). Ovaj mehanizam vrlo je snažan jer zemljama članicama daje mogućnost da se razvijaju uz bespovratna sredstva, dok Uniji omogućava provođenje planiranih ciljeva. Europski fond za regionalni razvoj posebice je bitan za lokalnu politiku. On omogućava širokom spektru potencijalnih korisnika prijavu na natječaje za dodjelu bespovratnih sredstava EU. U slučaju grada Bjelovara taj potencijal iskorištavaju razni akteri. Svi slučajevi, odnosno sve javne usluge proučavane u ovoj studiji korisnici su sredstava iz fondova Europske unije, što izravno kao prijavitelji ili partneri projekata, što neizravno kao korisnici iz druge ruke. Uzmimo za primjer projekt Bjelovarski doručak koji je bio poveznica između tri javne usluge odabrane za istraživanje.

Bjelovarski doručak pokrenut je 2017. godine kao projekt koji povezuje Grad Bjelovar, lokalna obiteljska poljoprivredna gospodarstva te škole i vrtiće na području grada. Od školske godine 2017./2018. obroci za djecu pripremaju se od namirnica dobivenih u Bjelovaru i okolici. U projektu sudjeluju sve osnovne škole, gradski vrtić te nekoliko privatnih dječjih vrtića. Grad je bio inicijator ove promjene, koja je bjelovarskoj djeci omogućila kvalitetniju hranu iz domaće proizvodnje, što ujedno utječe i na razvoj gospodarstva u bjelovarskom kraju. Linija koja povezuje ovaj projekt i Europsku uniju nije izravna i nije financijska, no obiteljska poljoprivredna gospodarstva (u daljnjem tekstu OPG-ovi) se mogu financirati putem europskih fondova, pa zatim uz ta dobivena sredstva širiti svoju proizvodnju, jer se predviđa povećana potražnja za njihovim proizvodima zbog uključenosti u projekt Bjelovarski doručak (Bjelovar.hr, 2018b; Bjelovar.live, 2018).

Što se same koordinacije tog projekta tiče, Grad je većinu ovlasti prebacio na udrugu proizvođača. Uloga Grada u ovom projektu je stoga više koordinacijska. Oni su bili zaduženi za provedbu javne nabave, dok je udruga proizvođača unutar svojih sastavnica odradila organizaciju proizvodnje. Od svakog obiteljskog gospodarstva koje sudjeluje u ovom projektu očekuje se visoka razina svijesti o ekološkoj proizvodnji te kontrole kvalitete proizvoda što kroz svoje poticaje promiče i Europska Unija. Može se stoga reći kako ovdje veliku ulogu imaju procesni instrumenti, posebice financijski, a zatim i informacijski te instrumenti ovlasti. Projektom Bjelovarskog doručka, koji se osim u odgojnim i obrazovnim ustanovama provodi i u nekim bjelovarskim restoranima potiče se rast i razvoj tržišta, stoga smo slobodni zaključiti da ovakav vid suradnje postaje vrsta podugovaranja. Na ovaj način daje se mogućnost malim poljoprivrednim gospodarstvima da koriste potpore iz Europske unije kako bi obnovili mehanizaciju, povećali i poboljšali proizvodnju. Poboljšanjem svojeg poslovanja postaju konkurentniji, a Grad Bjelovar im omogućuje plasman proizvoda na stolove u bjelovarskim vrtićima i školama (*“Ovako ipak ako si uspješan i ako imaš dobre projekte, jedan veliki dio tih projekata može proći, i to je onaj benefit. Dakle kroz to članstvo u EU, kroz europske projekte, mi ubiti potičemo raznovrsnost projekata i potičemo upravo određenu konkurenciju...”* (Intervju 2, 2018)).

Osim navedenog projekta uloga sufinanciranja projekata novcem iz EU pokazuje se i na primjeru energetske obnove. Povlačenjem novca iz Unije za ovakvu vrstu projekata štedi se gradski novac koji se preusmjerava na druge potrebne stavke. To nam pokazuje važnost ovog mehanizma u upravljanju javnim uslugama. Energetska obnova škola i vrtića u gradu Bjelovaru pokazala se nužnom i promaknula se u glavni trend među prijavom projekata za financiranje

putem bespovratnih sredstava Europske unije. Dokaz o potrebi je naveden i u Strategiji razvoja grada Bjelovara 2016.-2020.: „Neke od školskih zgrada potrebno je temeljito obnoviti te nabaviti novi adekvatan namještaj i didaktičku opremu“ (Bjelovar.hr, 2018a). Potreba za energetsom obnovom iščitava se i iz ovakvih najava u Strategiji: „postojeći kapaciteti za sada zadovoljavaju potrebe za smještajem djece predškolske dobi, ali je cijena usluge visoka“ (Bjelovar.hr, 2018a). Kako bi energetska obnova zgrade u kojoj je vrtić smješten mogla utjecati na cijenu smještaja pokazuje izjava jednog od intervjuiranih službenika: „*To znači uštedu energenata. Ja ću vam sada reći banalan primjer. Račun za struju godišnje je 120 tisuća kuna. Energetskom obnovom taj se račun smanjuje za 50 tisuća. Vi dobivate 50-60 tisuća kuna samo na uštedi zbog energetske obnove na struji. To ulažete u djecu.*“ (Intervju 1, 2018). Na isti način došlo bi se do uštede novca koji Grad osigurava za režije, te bi se isti mogao preusmjeriti u sufinanciranje boravka, odnosno smanjenje cijene vrtića, što bi značilo postizanje cilja zadanog u Strategiji.

Upravo su u tijeku dvije energetske obnove na području grada, jedna na zgradi osnovne škole, dok je druga na zgradi gradskog dječjeg vrtića. Očekuje se i početak obnove još nekoliko škola, uključujući i područne škole koje su u lošijim uvjetima od gradskih centralnih škola, te obnova sportske dvorane koja je sastavni dio jedne od osnovnih škola. Glavni instrumenti ovdje opet su iz skupine financijskih instrumenata – dio bespovratnih sredstava EU, dok će se drugi dio financirati kroz kreditno zaduživanje Grada.

Iz navedenih primjera zaključujemo da je utjecaj ovog mehanizma na lokalnu samoupravu i njene javne usluge dosta izravan i vrlo jak. Mogućnost povlačenja novca iz europskih fondova mijenja i strukturu upravljanja i na razini sustava i na razini organizacije. Procesom europeizacije u Gradu se razvija novi odjel pri odjelu za gospodarstvo koji se bavi programima Europske unije i međunarodnom suradnjom, koji unazad dvije godine širi svoje kapacitete i postaje aktivniji u pogledu prijave projekata, što navodi i jedan od ispitanika: “*Kad uzmemo u obzir 2016.,2015.,2014. gotovo da uopće nema EU projekata, nešto sitno. Tako da grad nije bio orijentiran prema tome, ne znam razlog ali ne bih se ni htio vraćati u prošlost. Meni je bitno što mi radimo sada i što ćemo raditi u budućnosti.*” (Intervju 2, 2018). Što se promjena na razini organizacije tiče, dolazi do povećanja obujma poslova za krajnje pružatelje usluga. Osobe koje u školama i vrtićima obnašaju neke druge (pedagoške) dužnosti postaju zadužene i van radnog vremena za pisanje i provedbu projekata. Srećom, prema izjavama djelatnika proučavanih institucija, ovakav vid povećanja posla za sad ne utječe na uobičajen tijek posla, a osobe zainteresirane za rad na projektima rade to na dobrovoljnoj bazi (“*Jedna od tih*

*aktivnosti, za koju su neki samovoljno otišli na edukaciju, je pisanje projekata i tu su se našli i uče se polako. Pratimo te trendove.” (Intervju 1, 2018)).*

## **5.2. Vrednovanje i praćenje**

Mehanizam vrednovanja i praćenja bitan je, kao što je spomenuto, u procesu ulaska u Europsku uniju, kada su države kandidatkinje konstantno pod nadzorom europskih tijela kako bi se ista uvjerila da države mogu funkcionirati prema europskim standardima. Nakon ulaska, monitoring se nastavlja u sferi prijave i provođenja EU projekata. Kao što je navedeno, zakonodavni aspekt koji je tijekom pristupa EU izmijenjen nadzire država, dok Unija ima svoja tijela koja na razini zemlje članice vrše kontrole. Kroz studiju je uočeno da razina monitoringa u promatranim uslugama nije rasla, već je ostala jednaka kao i prije pristupa EU. Eventualne promjene dogodile su se kod promatranih aspekata, pa se tako naglasak više stavio na poštivanje protokola koje zadaje EU. Iz Grada na pitanje o regulaciji i monitoringu odgovaraju kako nema prevelike promjene regulativa niti novih provjera, te da bi čak bilo poželjno kada bi se uvjeti još malo postrožili. Izražavaju žaljenje po pitanju kontrola jer smatraju da se bez obzira na izvanjske provjere još uvijek u hrvatskom sustavu potkradaju greške, ali i ističu da se ide u pozitivnom smjeru: „...*vidim jedan veliki benefit u tome što je RH ušla u EU, upravo zbog toga što imamo nekoga tko će nas lupiti po prstima kad nešto loše napravimo, i tko će nas tjerati da budemo bolji*“ (Intervju 2, 2018). Ovaj mehanizam također ima izravni utjecaj na javne usluge.

## **5.3. Savjetovanje i preslikavanje**

Savjetovanje i preslikavanje praksi u konkretnoj studiji najuočljivije je u osnovnim školama. Koristeći se programima Unije za razmjenu iskustava i ljudskih potencijala djelatnici škola surađuju sa školama s područja EU te tako prenose dobre prakse u svoje djelovanje. Tako neke od škola sudjeluju u Erasmus+ projektima, te eTwinning projektima omogućujući i svojim učenicima da uče na drugačiji način te komuniciraju s učenicima iz drugih europskih država. Ovakav način preslikavanja praksi možemo svrstati u utjecaj trećeg reda prema tipologiji koju donosi Swianiewitz. Utjecaj trećeg reda odnosi se na postupnu promjenu diskursa koji se okreće ka europskom diskursu i stvaranju osjećaja da je i Bjelovar dio velike europske zajednice, da joj pridonosi i da se uz pomoć nje razvija. Što se druge dvije promatrane usluge tiče, ovaj mehanizam djeluje savjetodavno i neizravno. Primjerice, od službenice privatnog dječjeg vrtića saznajemo kako pokušavaju dostići višu razinu svog djelovanja ugledajući se

upravo u primjere drugih europskih država (*“Ja sam to dosta čitala, i znam jer sam bila u Švedskoj prije 2 ljeta i tako malo sam to pratila. I jučer je bio nekakav skup u Zagrebu, ..., koji su pričali o tome kako sustav predškolskog izgleda vani, u Belgiji i ostalo”* (Intervju 3, 2018)). Grad se na ovom polju također vodi primjerima drugih lokalnih i regionalnih samouprava na području EU, idući za modernizacijom cijelog sustava (*“Naime, mi smo kao grad uspjeli u nekim temeljnim smjerovima koji su danas trendovi u europskim gradovima”* (Intervju 2, 2018)). To nas na kraju opet dovodi do zaključka kako je i ovdje u pitanju utjecaj trećeg reda.

## 6. Analiza upravljanja gradskim uslugama u gradu Bjelovaru

Nakon analize mehanizama utjecaja, u nastavku teksta propituje se praksa upravljanja uslugama zahvaćenim procesom europeizacije. U analizi se razmatraju prethodno opisane tri razine javnog upravljanja: razina sustava (stvaranje okvira za djelovanje), razina organizacije (upravljanje međuorganizacijskim odnosima) te razina pojedinca (izravna provedba politika i interakcija s korisnicima). Pri tome, za svaku od razina izvedena je analiza implementacije i nakon toga iznosi se preliminarni zaključak kojem modelu upravljanja odgovara ta razina, što na kraju dovodi do konačne pretpostavke o realnom stanju stvari u konkretnoj studiji slučaja.

### 6.1. Upravljanje na razini sustava

Iz perspektive organizacije pružanja javnih usluga, Grad Bjelovar je glavni organizator i koordinator javnih usluga koje potpadaju pod njegovu nadležnost, a u to se ubrajaju proučavane usluge predškolskog i osnovnoškolskog odgoja. Uz sam Grad, koji je osnivač škola i vrtića (izuzev privatnih čiji su osnivači fizičke osobe), ulogu na razini sustava ima i Ministarstvo znanosti i obrazovanja. Njihova je dužnost zakonska regulacija djelovanja odgojnih ustanova. Tako je Ministarstvo znanosti i obrazovanja donosioc Državnog pedagoškog standarda (DPS predškolskog odgoja i naobrazbe te DPS osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja). U ovoj horizontalnoj liniji Grad i Ministarstvo kao dva glavna aktera na ovom području djeluju suradnički, s naglaskom na ulogu Grada kao moderatora, dok je Ministarstvo znanosti i obrazovanja inspektor. Iako su hijerarhijski škole i vrtići razinu niže, Grad se trudi u suradnji s njima stvoriti zajedničku viziju i funkcionirati ravnopravno i partnerski. Sveukupno je došlo do decentralizacije sustava, a Grad se sve više okreće ka suradničkom upravljanju.

Gledajući grad Bjelovar kao sustav te način na koji taj sustav funkcionira, i uspoređujući ga s Tablicom 1, zaključujemo da prema cilju Bjelovar može spadati u sva tri oblika reforme javne uprave. No gledajući druge pokazatelje dolazimo do odgovarajućeg modela. Osnovna metoda nikako nije stvaranje autoriteta i disciplinirane hijerarhije već se kreće u smjeru partnerstva između zainteresiranih dionika (*“...ne samo da mi prijavljujemo projekte, nego smo se otvorili prema raznim udrugama kao partneri.”*, *“Građani žele biti neposredno uključeni u odlučivanje. Na ovaj način slušamo ih, slušamo njihove reakcije, savjete, ideje, i evo, veliki dio njih pokušavamo i realizirati.”* (Intervju 2, 2018)). Iako su pokazatelji izvedbe važan faktor, niti oni ne mogu prevagnuti u korist modela novog javnog menadžmenta. Prema načinu upravljanja isključeno je upravljanje autoritetom te upravljanje transakcijom, a upravljanje

uvjeravanjem i participacijom pokazuje se kao vrsta upravljanja kojom se koristi Grad Bjelovar. Što se instrumenata tiče, model novog javnog menadžmenta više odgovara upravljačkom sustavu grada Bjelovara, jer se koriste razni porezni poticaji, ugovori i koncesije, ali se prema ulozi vlasti (vlast kao moderator) opet vraćamo na model nove javne uprave koji se na kraju pokazuje kao model koji najviše odgovara promatranom sustavu.

## **6.2. Upravljanje na razini organizacija**

Sljedeći odlomak donosi opis javnih usluga koje pružaju škole i vrtići i način na koji funkcionira upravljanje tim institucijama. Grad je osnivač škola i vrtića ali ravnatelji su glavni i odgovorni za rad same organizacije. Njihova uloga je zapravo koordinacija izravnih pružatelja usluga (odgajatelja, učitelja te ostalog osoblja). Oni odgovaraju Gradu kao osnivaču, odnosno nadležnom Ministarstvu koji ih ograničava i usmjerava njihov rad s korisnicima (djecom) koristeći se zakonima i propisima. Odnos škola i vrtića s Gradom Bjelovarom je prema izjavama ispitanika korektan i partnerski (*“I neovisno o tome što je grad osnivač svih tih društava,...,bez obzira na to ponašamo se kao partneri i na taj način funkcioniramo jer izuzetno bitna je dobra suradnja...”*). Na Gradu je da rasporedi proračunski novac na sebi podređene javne ustanove, pa se stoga može reći kako su financije vrlo važan upravljački instrument. Kako bi mogli zajedno funkcionirati i pregovarati s Gradom, vrlo su bitne čvrste horizontalne veze između aktera (*“...nas je grad sve okupio na zajedničkom sastanku. Mi jesmo imali neke svoje ideje što bismo mi htjeli, kako bi to trebalo izgledati, ali mi se čini da smo se svi primili posla i zajedno se prijavili.”* (Intervju 3, 2018).

Gledajući na projekte koji se financiraju iz fondova Europske unije, Grad se pojavljuje kao nositelj projekata, a škole/vrtići kao partnerska organizacija (*“...a postoji i prozor u Europu preko Grada, koji je naš osnivač, gdje oni apliciraju na razne natječaje. Pa tako smo recimo ovu stolariju dobili za cijelu školu”* (Intervju 1, 2018)). No to ne isključuje mogućnost da se škole i samostalno prijavljuju na natječaje. Jedna od intervjuiranih osoba ističe: *“Mi samostalno provodimo neke projekte. Jedan od projekata je KA1, to je ovo putovanje učitelja u strane zemlje gdje se educiraju i onda to prenesu na ostale učitelje i učenike, što je višestruka korist”* (Intervju 1, 2018). U takvim slučajevima škole se snalaze na razne načine. Posebne stručnjake za prijavu i pisanje projekata te rad na njima nemaju. Taj dio posla preuzimaju učitelji i profesori na volonterskoj bazi, te se dobrovoljno dodatno educiraju na tom području kako bi mogli biti u toku. Ispitanici ističu kako će taj posao vjerojatno biti jednostavniji kada se započne s dodatnim stimulacijama na plaću za one osobe koje su uz svoj redovni posao u

školi/vrtiću zadužene i za prijavu te vođenje projekata. Podrška Grada je dostupna, ali za neke manje projekte škole se ipak same uspijevaju pobrinuti, ili pak ulaze u suradnički odnos s drugim institucijama (*"...ušli smo u projekt razigranog vrta na nivou države. To smo prošli s dječjim vrtićem Bjelovar. Znači surađujemo međusobno. Interakcija vrtić-škola, gdje smo mi prošli u projektu zajednički. Oni su uređivali svoj dio vrta, mi svoj. Dijelili smo sredstva u dogovoru, tako da smo apsolutno imali višestruku korist."* (Intervju 1, 2018))

Grad ima veću ulogu kod opsežnijih projekata, te onda prijava i vođenje pada na leđa Grada. Oni za to imaju poseban tim stručnjaka koji se sve više aktivira na prijavama, što izaziva zadovoljstvo kako i kod djelatnika Grada tako i kod ustanova koje surađuju kao partneri projekta i koriste beneficije dane kroz fondove EU (*"Prije nije bio grad toliko otvoren prema EU fondovima, mi smo se sad okrenuli. Dakle ti isti ljudi su bili i prije, samo smo sada u potpunosti iskoristili njihove potencijale"* (Intervju 2, 2018)). Trenutno su u provedbi dva velika projekta energetske obnove koje sufinancira EU uz Grad Bjelovar i oba su energetske obnove zgrada u kojima se nalaze odgojno obrazovne institucije (dok je još nekoliko energetske obnove također pedagoških ustanova u vrijeme pisanja rada u procesu prijave i čekanja odobrenja). Upravo je energetska obnova, uz financiranje opreme potrebne za izvođenje nastave, jedna od najčešćih mjera koje škole i vrtići koriste iz ponude Europske unije. Uz to, poneke škole koriste i blagodati europskog programa za razmjenu ljudskih resursa i iskustava na području obrazovanja, osposobljavanja, mladih i sporta, posebice program Erasmus+. Pretočimo li ta saznanja u oblik instrumenata kojima se kojima Europska unija utječe na škole i vrtiće na području Bjelovara, zaključujemo kako opet prednjače financijski instrumenti te instrumenti informacijske skupine.

Što se upravljačkih praksi tiče u organizacijama dolazi do manjih promjena, obzirom da korištenje fondova EU i sudjelovanje u europskim projektima zahtjeva konstantno praćenje rada i rezultata (pa čak i nekoliko godina nakon završetka samog projekta). To traži visoku razinu koordinacije i suradnje među projektnim partnerima. Dio odgovornosti za praćenje *outputa* delegira se na krajnje pružatelje usluga koji su zaduženi za to da, osim što izravno provode projekt, krajnje rezultate prikažu nadležnima u organizaciji. Na razini organizacije traži se iscrpno i pravovremeno izvještavanje o stanju projekta. To nas lagano upućuje da se ovdje radi o modelu novog javnog menadžmenta jer se koriste metode pokazatelja izvedbe, ali obzirom na izrazitu važnost horizontalne koordinacije možemo smatrati NJU kao prihvatljiviji model.



### 6.3. Upravljanje na razini pojedinca

Ako se zapitamo koja je uloga pojedinca u cijeloj ovoj priči, trebalo bi prvo fokusirati na koje se točno pojedince misli. Dakle riječ je o krajnjim pružateljima usluga i utjecaju europeizacije na njihov posao, ali i o krajnjim korisnicima usluga jer se promjena kod pružatelja usluga očituje i na zadovoljstvu klijenata koji te usluge koriste. Tu je dakle prvenstveno riječ o učiteljima i odgajateljima kao najnižoj provedbenoj liniji, te roditeljima i djeci kao krajnjim korisnicima usluge. Koordinacijsku ulogu ovdje igraju ravnatelji institucija odnosno gradonačelnik kao koordinator gradske uprave. Glavna upravljačka funkcija im je podjela zadataka, te nadzor i organizacija usluge. To se dakako tiče i razine diskrecije koju imaju krajnji pružatelji usluge.

Iz promatranog slučaja dobiven je dojam kako je razina diskrecije službenika dosta visoka u nekim pogledima, posebice obzirom na to da podjele odgovornosti skoro da nema. Iako je obilježje NJU upravo podjela odgovornosti među suradnicima, realna situacija upućuje na to da rijetko najniža instanca snosi odgovornost za svoje odluke. Jer kod povlačenja linije u slučaju traženja odgovorne osobe, izravni provoditelji mogu se pozvati na upute koje su dobili od nadređenih. Tako sva odgovornost u principu pada na višu instancu (ravnatelja ili gradonačelnika). Uzmimo za primjer da škola sama prijavljuje neki projekt na natječaj za dodjelu bespovratnih sredstava Europske unije i taj isti natječaj ne prođu jer skupina profesora koja je na njemu radila nije dovoljno dobro i stručno odradila svoj posao. Neovisno o tome što su najniže razine u nekom trenutnu proizvoljno donijele krivu odluku temeljem svojih diskrecijskih prava, odgovornost za nedobivanje financijskih sredstava pada na ravnatelja škole. Zbog navedenog, organizacijska razina se trudi da ne bude previše u čistom hijerarhijskom odnosu, već da funkcioniraju suradnički (primjerice osnivajući radne skupine koje okupljaju zainteresirane stručnjake).

Korištenje mogućnosti prijave na europske projekte zahtjeva i neka znanja na tom području. Škole i vrtići zapošljavaju osoblje koje za takav posao nije educirano, a trenutno nažalost nije niti dodatno plaćeno. To povećava obujam posla odgojitelja /učitelja i traži od njih da se dodatno educiraju. U gradskoj organizaciji situacija je drugačija, jer postoji tim koji se bavi isključivo pitanjima prijave na europske natječaje. Samim time nalaze se u puno boljoj poziciji nego djelatnici u drugim ustanovama koje pružaju javne usluge. Iako je suradnja Grada s institucijama, prema riječima njihovih djelatnika, vrlo dobra, ne može se očekivati da Grad može sudjelovati u svim projektima. Dakle, može se reći kako je europeizacija nekim

pružateljima usluga donijela povećanje obujma posla, dok je Grad proširio svoje usluge i dodao još jedan segment svog djelovanja.

Što se tiče vanjskog upravljanja međuljudskim kontaktima, tj. interakcije provoditelja i korisnika, sudeći prema provedenim intervjuima, ona funkcionira dobro. Krajnji korisnici usluga prema izjavama ispitanika zadovoljni su promjenama koje je donijela EU. Prvenstveno financijskom pomoći koja je dosta fizički i materijalno vidljiva (obnove škola, nabava pomagala za nastavu i sl.). Zbog povećanja vidljivosti koristi koje donose europski projekti, može se pretpostaviti da dolazi i do povećanja interesa građana za izravnim sudjelovanjem. Tako iz Grada dobivamo informaciju da se puno komunicira s građanima putem društvenih mreža, posebice Facebooka, koji se pokazao kao izvrsni medij preko kojega se građanski glas može čuti. Djelatnica privatnog dječjeg vrtića izjavila je kako su roditelji voljni surađivati i idejama i konkretnim akcijama koje se provode ( *“Nekako roditelji kod nas uvijek mogu doći i reći što se njima čini da bi bilo važno za njihovu djecu. I mislim da tu imamo dosta dobru suradnju, ja sam jako zadovoljna”* (Intervju 3)).

## 7. Koprodukcija kao novi trend u upravljanju gradskim uslugama

Iz navedenog je vidljivo kako se situacija u Bjelovaru pomiče prema naprijed, sljedeći ciljeve Europske unije koja teže ka tehnološkim promjenama, ulaganju u edukaciju, očuvanju okoliša i promoviranju zdravog načina života, povećanju efikasnosti javne uprave itd. (Ec.europa.eu, 2018) . Iz birokratske stagnacije u kojoj se grad nalazio kreće se prema modelu koji zahtjeva konsenzus mreže aktera. Upravo je to ono što pokazuje pomak s modela novog javnog menadžmenta prema novoj javnoj upravi. Kao što je izjavio jedan od gradskih službenika, cilj je „*brza, mala i efikasna gradska uprava*“ (Intervju 2, 2018), što se poklapa sa značajkama modela novog javnog menadžmenta. No ključna razlika je u tome što se i u proces oblikovanja ali i proces implementacije uključuje više aktera, što privatnih što javnih. Građani su dobili mogućnost iznošenja svojih stavova, želja i potreba. Iako se ne može u potpunosti tvrditi da je deliberacija preuzela glavnu riječ u oblikovanju politika, svakako je povećala svoj utjecaj. Takav način upravljanja odozdo prema gore (*bottom up*) podrazumijeva da su odluke koje se donose prihvatljivije i bolje za najveći mogući broj građana (utilitaristički gledano). Ono što glavne aktere drži zajedno su vrijednosti i ciljevi koji se žele postići. Ne razmišlja se toliko tržišno, već se uspostavlja ravnopravni partnerski odnos među akterima. Karika koja nedostaje na putu do čistog participativnog upravljanja je institucionalizacija konsenzusnog donošenja odluka.

Kombinacija snaga formalnih i neformalnih aktera, primjerice Grada Bjelovara i OPG-ova koji su udruženi u skupinu proizvođača, urodila je dobrim koprodukcijskim praksama. Time se samo potvrđuje Howlettova tvrdnja kako korištenje procesnih instrumenata (u ovom slučaju osnivanje, financiranje i suradnja s interesnim skupinama) dovodi do dobre koprodukcije. Sve to podupire saznanja koja imamo u slučaju grada Bjelovara: gradska uprava reformirana je prema modelu NJU. Autori tvrde kako je ovakav način upravljanja održiv ukoliko se vlast ponaša kao voditelj (moderator) i daje dovoljno prostora i diskrecije svojim partnerima.

Kroz studiju slučaja uviđamo kako zaista dolazi do okretanja procesnim instrumentima. Učestalo korištenje financijskih instrumenata (većinom njihovog sadržajnog oblika) proizlazi iz činjenice da je Republika Hrvatska ušla u Europsku uniju i dobila mogućnost korištenja njenog novca. No da bi se to tih novaca došlo potrebno je razvijati aspekt koprodukcije koji se potiče korištenjem procesnog vida instrumenata (posebice organizacijske skupine te skupine ovlasti).

## 8. Završna rasprava i zaključak

Nakon teorijskog pregleda literature o fenomenu europeizacije te načinima javnog upravljanja, a zatim i empirijskog pregleda stanja u gradu Bjelovaru u ta dva područja, valja izvesti poveznicu i odgovoriti na glavno pitanje kojim se rad bavi: kakav utjecaj ima Europska unija na upravljanje pružanjem javnih usluga u gradu Bjelovaru.

Informacije do kojih se došlo kroz ovo istraživanje navode nas na zaključak kako se prema modelima javne uprave Bjelovar nalazi na području novog javnog upravljanja, iako je vrlo teško odrediti granicu između navedenih modela. Još uvijek su vidljive i neke značajke modela novog javnog menadžmenta, poput korištenja indikatora, pa i ostaci klasičnog birokratskog upravljanja, ali većina analiziranih mehanizama i korištenih instrumenata upućuje prevlast NJU. Sve tri razine (sustav, organizacija i pojedinac) su okrenute u istim smjeru: suradnji s mrežom aktera kako bi se postigao konačni cilj: efikasniji, djelotvorniji i moderniji grad, dok je uloga gradske vlasti da bude moderator tih odnosa. Funkciju inspektora prepušta nacionalnoj razini, kojoj preostaje samo zakonska kontrola javnih usluga.

Što u svemu tome radi EU? Pružajući (najčešće) financijsku podršku kroz mogućnost korištenja europskih fondova, Europska Unija potiče lokalnu samoupravu da promijeni način funkcioniranja. Ukoliko bi upravljanje gradom i njegovim javnim uslugama ostalo na razini zatvorene birokratske strukture bez suradnje pružatelja usluga i utjecaja korisnika tih istih usluga, teško bi se dolazilo do sredstava koje nudi Unija. Izostanak takvog načina sufinanciranja značio bi sporiji napredak lokalne zajednice, a samim time i slabiju kvalitetu života u gradu. Svojim instrumentima, financijskim i informacijskim, EU tjera aktere u gradu da surađuju. Instrumenti iz spektra ovlasti (promjena zakonodavstva radi ulaska u EU) iz informacija koje su proizašle studijom, nisu imali toliko utjecaja na promjenu načina upravljanja u gradu. Tek neki širem pučanstvu vidljivi potezi, poput ulaganja u infrastrukturu, potaknuli su promjenu gledišta prema EU kao izvoru napretka. Kognitivna dimenzija europeizacije (promjena diskursa) vidljivija je na lokalnoj razini, dok se promjena *hardware*-a više očituje nacionalno. Obzirom na izjave sudionika istraživanja, može se zaključiti kako ljestvici vrijednosti proces europeizacije zauzima pozitivnu stranu i da se uviđaju njegove blagodati.

Zaključujemo dakle, da Europska unija koristi sljedeće mehanizme kako bi utjecala na javne usluge na lokalnoj razini (redom od najvažnijih): novac, praćenje i vrednovanje, savjetovanje

te zakonske promjene. Da bi mogla upravljati tim mehanizmima koristi se svim vrstama instrumenata navedenim u NATO shemi, ali posebice financijskim i informacijskim. To na upravljanje javnim uslugama (od procesa formulacije pa do implementacije) utječe tako da se mijenja korištenje instrumenata iz sadržajnih prema procesnim. Korištenje procesnih instrumenata omogućuje razvitak suradničkih mreža, a zaustavlja hijerarhijsko djelovanje užeg kruga ljudi koji su u pozicijama moći. Također, europeizacija je utjecala i na mogućnost formulacije politika od strane građana odnosno krajnjih korisnika gradskih usluga. Tako Europska unija potiče suradnički model upravljanja javnim uslugama na području grada Bjelovara.

Važno je još jednom napomenuti kako ova studija ne može služiti kao podloga za poopćavanje rezultata bez dodatnih istraživanja na primjerima drugih jedinica lokalne ili regionalne samouprave. Jedna od koristi ovog rada može biti upravo mogućnost korištenja teorijske i empirijske matrice koja može biti od pomoći u analizi drugih slučajeva (drugih gradova) jer je ovakav vid istraživanja europeizacije rijedak.

Za slučaj grada Bjelovara potvrđena su početne pretpostavke koje su navodile da se zbog europeizacije mijenja model upravljanja javnim uslugama i gradom i da je došlo do decentralizacije. Eksternalizacija javnih usluga nije se dogodila u potpunosti (nema povećanja broja privatnih vrtića, nema privatnih škola), ali je na polju koprodukcije usluga zasigurno vidljiva (primjerice suradnja s privatnim poljoprivrednim obiteljskim gospodarstvima). Pozitivni napredak je vidljiv, a obzirom na to da postoje predispozicije za daljnje napredovanje za očekivati je da će ovaj model upravljanja ukoliko nastavi u ovom smjeru samo ojačati konkurentnost grada i povećati zadovoljstvo korisnika njegovih javnih usluga.

## 9. Literatura

- Bjelovar.hr (2018a) - Strategija razvoja grada Bjelovara 2016.-2020. <https://www.bjelovar.hr/wp-content/uploads/2017/10/14-strategija-razvoja-grada-bjelovara-2016-2020.pdf> (pristupljeno 13.6.2018.)
- Bjelovar.hr (2018b) Bjelovarski doručak <https://www.bjelovar.hr/o-bjelovaru/projekti/bjelovarski-dorucak/> (pristupljeno 10.6.2018.)
- Bjelovar.live (2018) <https://bjelovar.live/projekt-svih-projekata-krece-bjelovarski-dorucak-za-tri-tisuce-osnovaca/> (pristupljeno 11.6.2018.)
- Burnham, Peter, Gilland, Karin, Grant, Wyn, Layton-Henry, Zig (2006) *Metode istraživanja politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Ec.europa.eu (2018) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/priorities](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities) (pristupljeno 10.09.2018.)
- Europski-fondovi.eu (2018) Kohezijski fond. <http://europski-fondovi.eu/program/kohezijski-fond> (pristupljeno 10.6.2018)
- Grubiša, Damir, Beširević, Nataša, Špehar, Hrvoje (ur.) (2012) *Politički sustav Europske unije i europeizacija hrvatske politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hill, Michael (2010) *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Politička misao.
- Howlett, Michael, Kezek, Anka, Poocharoen, Ora-orn (2017) Understanding Co-Production as a Policy Tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory. *Journal of Comparative Policy Analysis* 19(5): 487–501
- Jožanc, Nikolina (2015) Studija slučaja u komparativnoj politici. *Politička misao : časopis za politologiju* 52(3): 35-58
- Kekez, Anka i Širinić, Daniela (2017) Neposredna implementacija javnih politika u zajednici: modeli u praksi hrvatske socijalne politike. U: Koprić, Ivan, Anamarija Musa, Teo Giljević (ur.) *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*. (413-436). Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Kekez Koštro, Anka, Koštro, Milan, Tomašević, Tomislav (2014) *Naša voda: analiza upravljanja vodnim uslugama u Hrvatskoj*. Zagreb: Zelena akcija.
- Nemeč, Juraj (ur.) (2016) *Europeanisation in Public Administration Reforms*. Brno: Masaryk University.
- Os-cetvrta-bj.skole.hr (2018) <http://os-cetvrta-bj.skole.hr/> (pristupljeno 28.8.2018.)
- Os-druga-bj.skole.hr (2018) <http://os-druga-bj.skole.hr/> (pristupljeno 28.8.2018.)
- Os-prva-bj.skole.hr (2018) <http://www.os-prva-bj.skole.hr/> (pristupljeno 28.8.2018.)

- Os-treca-bj.skole.hr (2018) <http://os-treca-bj.skole.hr/> (pristupljeno 28.8.2018.)
- Petak, Zdravko (2008) Dimenzije javnih politika i javno upravljanje. *Politička misao* 45(2): 9-26
- Petek, Ana i Petković, Krešimir (ur) (2014) *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Puljiz, Vlado, Ravlić, Slaven, Visković, Velimir (ur.) (2012) *Hrvatska u Europskoj uniji: kako dalje?*. Zagreb : Centar za demokraciju i pravo "Miko Tripalo".
- Radman, Zoran (2010) *Građanstvo i javne politike*. Zagreb: Politička kultura.
- Sošić, Mario (2007) Europeizacija nacionalnih politika: koncept i istraživački pristup. *Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju* 3(1): 229-246
- Strukturnifondovi.hr (2018) <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/> (pristupljeno 29.8.2018.)
- Swianiewicz, Paweł (2014) Thin and Thick Europeanization of Polish Local Politics and Policy Making. *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave* 14(1): 5-30
- Vrtic-bjelovar.hr (2018) <http://www.vrtic-bjelovar.hr/> (pristupljeno 28.8.2018.)
- Yin, Robert K. (2007) *Studija slučaja - dizajn i metode*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. *Narodne novine*, 19/2013.
- Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi. *Narodne novine*, 10/1997.
- Zakon o osnovnom školstvu. *Narodne novine*, 69/2003.

## **Dodaci:**

### **Prilog 1:**

#### **Protokol za intervjuiranje**

Provoditelj/ica intervjua:

Intervjuirana osoba:

Organizacija:

Datum / sat:

- Upoznati sudionike sa svrhom i ciljem istraživanja:  
Svrha istraživanja prikupljanje je podataka koji će biti korišteni za potrebe pisanja diplomskog rada na *Uloga EU u upravljanju javnim uslugama: slučaj grada Bjelovara*  
Cilj ovog intervjua je dobiti uvid u funkcioniranje javnih usluga izravno od aktera na području grada Bjelovara. Važno je vidjeti postoje li promjene koje su se dogodile posredstvom procesa europeizacije.  
Usluge koje ovo istraživanje ispituje odnose se na vrtiće, škole te komunalne djelatnosti.
- Upoznati sudionike s izgledom i trajanjem intervjua:  
Intervju se provodi u slobodnoj formi, što znači da navedena pitanja koriste samo kao smjernice te nisu obavezna. Važan je dojam sugovornika, te ako isti ne bude imao uvid u neke od podataka ili tema koje su u fokusu, neće stvarati problem.  
Upoznati sugovornika da će se podaci prikupljeni u intervjuiima koristiti u akademske svrhe, te da ukoliko žele mogu ostati apsolutno anonimni.  
Procjena trajanja intervjua je 30 minuta.
- Tražiti dozvolu za snimanje (prilog: etička izjava)



## Pitanja za intervjuiranje

1. Koja je vaša uloga u organizaciji?
2. Kako se sama usluga mijenjala u posljednjih desetak godina? Primjećujete li promjene na bolje/lošije? Kako se mijenjao školski odgoj? Kako se upravlja školom/ vrtićem/ komunalijama/ gradom?
3. Jeste li osjetili (veliku) promjenu nakon ulaska u EU? Je li ona bila pozitivna ili negativna? Primjerice pretjerana regulacija? Kakva je situacija s monitoringom? Trebate li više izvještavati? Jesu li inspekcije češće/ strože?
4. Kako izgleda vaš odnos s lokalnom vlašću? (za Grad: kako izgleda vaš odnos s školama i vrtićima? Po mogućnosti definirati za svakog posebno)
5. Kakav je utjecaj na vas kao organizaciju od strane nacionalne vlasti? Postoji li? Je li se on smanjio/povećao u zadnjih 5 godina?
6. Koja je uloga europskog novca u radu vaše organizacije? (EU fondovi? Jeste li koristili pretpriступne fondove? – ako DA: koliko su oni promijenili način upravljanja u vašoj instituciji? Postoje li posebni odijeli/osobe zadužene za poslove vezane uz projekte?)
7. Je li vam ovakav način financiranja pomogao? Koji su bili ishodi projekata? (materijalno i vrijednosno)
8. Koju ulogu je u tim projektima imala lokalna samouprava? Prijavitelji/partneri?
9. Projekt Bjelovarski doručak - na čiji poticaj se projekt pokrenuo? Kako funkcionira? S kim vaša organizacija surađuje? Tko ga vodi, i kako se provodi? Kako surađujete s lokalnim OPG-ovima?
10. Koja je uloga korisnika vaše usluge (V, Š: roditelja, G: svih građana)?
11. Komentar ispitanika, pitanja i prijedlozi.

Pitanja označena sa slovom:

G - postavljaju se samo službeniku/ci Grada Bjelovara

Š - postavljaju se samo djelatnicima/cama škola

V - postavljaju se samo djelatnicima/cama vrtića

## **Sažetak:**

Svrha ovog istraživanja je povezivanje procesa europeizacije s promjenom načina upravljanja javnim uslugama na području grada Bjelovara. Ovakav vid istraživanja utjecaja Europske unije na lokalnu razinu vlasti relativno je nov, posebice u Hrvatskoj, stoga je cilj ovog rada popuniti istraživačke praznine. Analizirane su usluge predškolskog odgoja, osnovnoškolskog obrazovanja te gradske organizacije koja je ujedno organizator i osnivač navedenih javnih usluga. Studija slučaja grada Bjelovara temelji se na kvalitativnoj analizi dokumenata te intervjuja koji su provedeni s osobama iz upravljačkih struktura odabranih organizacija. Analiza je provedena u dva koraka. U prvom koraku identificirani su mehanizmi kojima Europska unija utječe na javne usluge u gradu Bjelovaru. Drugi korak sastojao se od analize upravljanja na razini sustava, organizacije i pojedinca. Rezultati su pokazali kako grad Bjelovar pripada reformskom modelu nove javne uprave, što upućuje na okretanje ka suradnji formalnih i neformalnih aktera, te smanjenje hijerarhiziranosti javne uprave.

## **Ključne riječi:**

javne usluge, Europska unija, europeizacija, lokalna samouprava, upravljački mehanizmi, grad Bjelovar, studija slučaja, javno upravljanje, instrumenti javnih politika