

Doktorska disertacija
UDK 043.3
353:7.1(497.58)

Zoran Radman:
**Utjecaj različitih modela građanstva na rezultate politike
upravljanja prostorom u jadranskim regijama**

Mentor: prof. dr. sc. Vladimir Vujčić

Datum obrane: 3. prosinca 2009. na Fakultetu političkih znanosti

Povjerenstvo za obranu: prof. dr. sc. Ivan Grdešić, predsjednik

prof. dr. sc. Vladimir Vujčić

prof. dr. sc. Ivan Rogić

Doktorska disertacija Zorana Radmana* pod naslovom “Utjecaj različitih modela građanstva na rezultate politike upravljanja prostorom u jadranskim regijama” ima 337 stranica teksta, 11 stranica korištene literature s 292 jedinice i 37 stranica priloga s tablicama rezultata istraživanja i anketnim upitnikom. Rad je podijeljen u šest poglavlja: 1. Uvod, 2. Građanstvo, 3. Lokalne javne politike, 4. Politika upravljanja prostorom (politika prostornog uređenja), 5. Građanstvo i rezultati politika upravljanja prostorom – rezultati istraživanja, 6. Zaključci. Osim tablica u prilogu, u radu je korišteno i 77 tablica s podacima te sedam grafičkih prikaza.

Problem koji se u ovoj disertaciji elaborira u prvom se redu odnosi na činjenicu da se dobro upravljanje prostorom, odnosno njegovi rezultati u pogledu rješavanja urbanističkih problema zajednice i zadovoljavanja potreba građana – uz isto zakonodavno okruženje, isti institucionalni aranžman, ista pravila struke i metode prostornog uređenja – u jadranskim regijama ipak međusobno razlikuju, odnosno razlike su evidentne između razmatranih gradova jadranskih regija. Dakle problematizira se pitanje različitih rezultata što ih proizvode lokalni politički sustav i sustav prostornog uređenja u uvjetima identičnog institucionalnog okruženja i *policy-prakse*. Radman ističe da je to pitanje, kao potpuno legitimno, na tragu Putnamova pitanja imaju li zajednice u kojima prevladava “dobro građanstvo” i bolje javne

* *Zoran Radman*, planer i konzultant u tvrtki URBOS d.o.o. Split.

usluge. Ne odbacujući institucionalni pristup i pristup javnog izvora, u radu je naglasak na političko-kulturološkom pristupu politici, koji polazi od toga da politika ima i subjektivnu dimenziju te da političko ponašanje i djelovanje pojedinaca, masa i elita nije samo interesno (u mehanicističkom smislu), nego je utemeljeno na tradiciji, običajima i vrijednosnim orijentacijama, što u samo žarište rada dovodi građanina i koncepciju građanstva. Međutim također se ističe da sam političko-kulturološki pristup, odnosno koncept građanstva, ne bi bio dostatan za izvođenje analize utjecaja građana na rezultate politika, nego je bilo nužno razmotriti političko-institucionalni okvir u kojemu se to odvija, kao i prirodu konkretne javne politike na kojoj se utjecaj građanstva testira. Osnovne referentne točke na kojima se istraživanje temelji jesu, u prvom redu, građanstvo, lokalni politički okvir i konkretna javna politika. Taj epistemološki trokut: građanstvo – lokalna demokracija – javna politika pružio je solidnu osnovu za empirijsku analizu utjecaja građanstva na rezultate politika.

U uvodnom poglavlju Radman postavlja i polaznu hipotezu istraživanja, a to je da rezultati upravljanja prostorom u pogledu rješavanja urbanističkih problema zajednice ovise o razvijenosti modela građanstva. Razlika u rezultatima upravljanja prostorom u jadranskim regijama pokušava se objasniti razinama razvijenosti određenog tipa, modela građanstva. Tema ovog rada u okviru koje je provedeno istraživanje svoje teorijsko uporište nalazi unutar dviju danas vrlo aktualnih znanstvenih disciplina koje se razvijaju u drugoj polovini 20. stoljeća, i to znanstvene discipline čiji su predmet istraživanja javne politike (*public policy*) te znanstvene discipline koja se bavi teorijama političke kulture i građanstva.

U drugom poglavlju Radman daje opsežnu i iscrpnu analizu građanstva. Pojam građanstva središnje je pitanje u ovom radu, koje je bilo nužno teorijski rasvijetliti radi razumijevanja odnosa rezultata što ih stvaraju politički sustav i građanske orijentacije. Pojmovi “građanin” i “građanstvo” zauzimaju središnje mjesto u demokraciji. Građanstvo je danas nezaobilazan pojam u razmatranju funkcioniranja demokracije i političkog sustava, ono je važno jer u središte pažnje dovodi odnos građana spram vlasti. Stoga je razmatranje pitanja građanstva i različitih teorija građanstva vrlo važno područje u političkoj znanosti. Iz rasprave o pristupima građanstvu različitih autora (filozofa i teoretičara politike) utvrđeno je da se radi o odnosu pojedinca, individue, ili skupine individua prema državi, vlasti i političkom autoritetu te o tome je li pojedinac samo stanovnik i podanik u jednoj političkoj zajednici ili je aktivan sudionik, subjekt u političkoj zajednici, odnosno građanin. Od antičkih shvaćanja građanstva, preko Hegela, Kanta, Rousseaua, danas postoje brojni pristupi građanstvu. U ovom radu, radi ilustracije, iznesena su stajališta Kymlicke i Normana (2000), Marshalla (1950), Faulksa (2003), Heywooda (1999), Turnera (2001), Helda (1997), Rawlsa (2000), Barbere (u Henning, 1995), Rauleta (2004) i drugih,

iz kojih se može zaključiti da ne postoji jedinstvena teorija građanstva. Ti pristupi uz građanstvo vezuju prava, obveze, odnos građana i države, aktivan građanski status u zajednici i aktivno građanstvo, afirmaciju građanstva, identitete, pripadnost i sl., međutim svim pristupima građanstvu zajednička je svijet o građanskim pravima i obvezama. Radman upozorava na kompleksnost i kontroverznost određenja građanstva, a za potrebe svojeg istraživanja usmjerava se na pristupe koji govore o građanskom aktivizmu, članstvu u zajednici, identitetu, lojalnosti itd. Radman se priklanja već prije izabranom Pattieovu, Seydovu i Whiteleyevu pristupu građanstvu kao skupu normi, vrijednosti i praksi oblikovanih radi rješavanja problema zajedničkog djelovanja, uključujući i to da pojedinci prepoznaju kako "imaju prava i obveze jedni prema drugima" u rješavanju kolektivnih problema. Različita shvaćanja i pristupi građanstvu proizlaze iz dviju osnovnih koncepcija – teorije liberalizma i teorije komunitarizma, koje se bitno razlikuju kad je riječ o pojmu građanstva, građanskom identitetu i njegovim funkcijama te o odnosu pojedinca i zajednice. Iz filozofskih pristupa liberalizma i komunitarizma te na osnovi iz njih izvedenih sociološko-politoloških teorija izvršena je operacionalizacija kontekstualnih okvira u analitički prikladnije razine, odnosno u odgovarajuće modele građanstva pogodne za testiranje razvijenosti zastupljenosti građanstva. Preuzimajući modele građanstva od Pattiea, Seyda i Whiteleya iz liberalnog pristupa i teorije temeljene na izboru, Radman izvodi model kognitivnog angažmana i model općih poticaja, a iz strukturalne teorije izvodi model građanskog voluntarizma i model socijalnog kapitala. Izvedeni modeli građanstva čine dobru osnovu za analizu utjecaja građanstva na rezultate politika upravljanja prostorom, odnosno operacionaliziranim varijablama iz preuzetih modela bilo je moguće objasniti razlike u rezultatima politika upravljanja prostorom razmatranih regija.

U trećem poglavlju, "Lokalne javne politike", Radman izlaže pregled značenja lokalne zajednice u demokratskom političkom sustavu. Posebno naglašava da su lokalna politika i demokracija te uspješnost njihova funkcioniranja u najizravnijoj vezi s građanskim vrlinama i razvojem građanstva. Građani su u lokalnoj sferi najbliži lokalnim problemima i najzainteresiraniji za njihovo rješavanje, zato se i može očekivati najveći utjecaj građana upravo u toj političkoj sferi. Stoga je lokalnoj politici kao okviru javnih politika u kojemu se manifestiraju građanske uloge posvećena određena pozornost u ovom radu, nužna za razumijevanje društvenog i političkog konteksta djelovanja građana u oblikovanju javnih politika. Teorijski su pristupi lokalnoj politici raznovrsni, pa čak u većoj ili manjoj mjeri suprotstavljeni. Radman se u najkraćim crtama, ali u mjeri nužnoj za razumijevanje kontekstualnog okvira, osvrće na stajališta pojedinih autora koji govore o lokalnim politikama, lokalnoj zajednici i demokraciji (Sharpe, Ashford, Mill, Tocqueville, Goldsmith, Dahl, Stoker). Lokalna zajednica nije samo povoljan okvir za učenje i prakticiranje slobode

i prava, nego i mjesto za praksu neposredne komunikacije, suradnje i participacije, odnosno mjesto sudjelovanja građana u procesu političkog odlučivanja. Uočeni su zajednički elementi koji određuju lokalnu zajednicu i građanstvo, iz čega proizlazi da su uspješna lokalna zajednica i razvijenost građanstva međusobno uvjetovani.

Na pitanja grada kao koncentriranog izraza odvijanja lokalnih gospodarskih, društvenih i političkih procesa Radman se osvrće s obzirom na činjenicu da se rasprave o lokalnoj demokraciji uvelike zasnivaju na analiziranju vlasti i lokalne politike u gradovima, posebno velikima, što se može tumačiti odlučujućim utjecajem grada na lokalnu politiku, kao i na interakciju grada i građana. U radu su iznesena neka osnovna promišljanja o gradu (Mumford, 1968; Weber, 1976; Wirth, 1963; Castells, 1993; Doksijadis, 1982; Park, 1967; Čaldarović, 1986; Rogić, 1995). Grad je mjesto gdje nastaju i razvijaju se politika i građanin; grad i građanin nerazdvojne su kategorije, jedno iz drugoga proizlazi. Gradovi su oduvijek djelovali na navike, obrasce mišljenja i ponašanja građana, a s druge strane građani svojim djelovanjem oblikuju svoj grad u arhitektonskom, kulturnom i društvenom smislu.

U radu je posebno naglašeno da sve veće zanimanje za javne politike (*public policy*) odražava sve veću usmjerenost na “problemski orijentiran” pristup u javnim poslovima, s raspravom koja se okreće pitanju tko sve sudjeluje u *policy*-procesu. U tom pravcu, među ostalim, ističe se Colebatchovo stajalište (2004) da *policy*-proces nije samo pitanje definiranja i ostvarenja zajedničkih ciljeva, nego da ima mnogo teži zadatak – konstruiranje osnove za kolektivno djelovanje različitih sudionika, koji mogu imati i posve različita gledišta o prirodi svojih zadaća. U poglavlju u kojemu se govori o lokalnim javnim politikama, naročito o *policy*-dimenziji, određena pozornost usmjerena je na pitanja aktera *policy*-procesu i procesa oblikovanja politika kako bi se što preciznije pozicionirala uloga građana u pojedinim fazama političkog odlučivanja, a radi što objektivnije prosudbe mogućeg utjecaja na rezultate politika.

U nastavku, u četvrtom poglavlju, “Politika upravljanja prostorom – politika prostornog uređenja”, izlažu se značenje, pristupi i hrvatska praksa upravljanja i planiranja prostora. Istaknuto je da je prostorno planiranje dominantan tip upravljanja i regulacije suvremenog društva, urbanog prostora i ekonomije te jedan od načina rješavanja rastućih problema gradova. Proces usklađivanja i zadovoljavanja različitih interesa različitih korisnika, često suprotstavljenih interesa koji imaju prostornu dimenziju, jest politički proces, što prostornom planiranju daje politička obilježja. U radu se objašnjava značenje politike prostornog planiranja za politološku znanost, pri čemu se naglašava da je općenito poraslo značenje urbanih politika zbog društvenih promjena koje su vlasništvu nad zemljom dale jasnu ekonomsku funkciju. Nadalje se ističe da je poduzimanje aktivnosti u upravljanju prostorom jedna od najvidljivijih aktivnosti vlasti koje se izravno manifestiraju u lokalnoj za-

jednici i koje građani najneposrednije osjećaju, te, na kraju, da se o korištenju prostora, odnosno o njegovoj upotrebi odlučuje u političkim institucijama, i to složenim procesom političkog odlučivanja. Radman je jasno pokazao da u formuliranju politika upravljanja prostorom i odlučivanju u vezi s prostornim uređenjem u Republici Hrvatskoj lokalna vlast dominira u odnosu na ostale aktere. Također je istaknuo skromne institucionalne mogućnosti sudjelovanja civilnog sektora u ranijim fazama formuliranja politika, a posebno u fazi definiranja problema i inicijative. Ograničenja institucionalnog sudjelovanja u ranoj fazi formulacije rješenja ne pružaju realnu osnovu za snažniji utjecaj civilnog sektora. Međutim Radman jasno naglašava da dobro organiziran civilni sektor, u prvom redu građani s jačim kognitivnim angažmanom (znanjem, interesom, osjećajem zadovoljstva koji ih potiče), raznim poticajima i motivacijom, resursima i postojećim socijalnim kapitalom, mogu u javnoj sferi jače utjecati na pojedina *policy*-rješenja, a posebno na ona koja se tiču javnih prostora.

Radman na više mjesta ističe povezanost javne politike prostornog uređenja, lokalnog političkog kontekstualnog okvira i građanskog djelovanja.

Peto poglavlje, "Građanstvo i rezultati politika upravljanja prostorom – rezultati istraživanja", najvažniji je dio rada, u kojem su izloženi metodološki postupci i glavni nalazi istraživanja. Empirijski dio rada temelji se na istraživanju modela građanstva i na subjektivnom zadovoljstvu ispitanika rezultatima upravljanja prostorom te na analizi dokumentacije i podataka o pokazateljima upravljanja prostorom. Operacionalizacija varijabli izvedena je tako što su izabrane nezavisne varijable četiriju modela prema Pattieu, Seydu i Whiteleyu. Istraživanje je provedeno u četirima konstruiranim jadranskim regijama: 1. Kvarnersko-istarskoj, 2. Sjeverozapadnoj dalmatinskoj, 3. Centralnodalmatinskoj, 4. Jugoistočnoj dalmatinskoj regiji. Ispitano je 1127 ispitanika u gradovima: Pula, Rijeka, Zadar, Šibenik, Split i Dubrovnik.

Kao nezavisne varijable u istraživanju su određena obilježja četiriju modela građanstva: model kognitivnog angažmana, model općih poticaja, model građanskog voluntarizma i model socijalnog kapitala. Zavisne varijable odnose se na rezultate politika upravljanja prostorom i definirane su subjektivnim mjerama, ocjenama rezultata politika koji se odnose na zadovoljavanje potreba građana u gradu te fizički mjerljivim pokazateljima stanja u gradskom okolišu (promet, zelenilo, komunalna infrastruktura) i u ishodima javnih politika, odnosno ishodima procesa odlučivanja u gradskim političkim tijelima koji se odnose na prostorno uređenje.

Uzorak istraživanja u navedenim regijama i odabranim gradovima bio je više-etapni, stratificirani, proporcionalni i reprezentativni. Odstupanja prema populaciji korigirana su ponderiranjem (starost i obrazovanje). Mjerenje razvijenosti građanstva i mjerenje zadovoljstva građana (subjektivne mjere rezultata politika) prove-

deno je anketama, upitnicima zatvorenog tipa. Fizički mjerljivi prostorni pokazatelji prikupljeni su iz dokumentacije gradskih službi i javnih gradskih poduzeća, pri čemu su se javljale teškoće zbog nepostojanja jednoobrazne evidencije prostornih resursa na razini jedinica lokalne samouprave, nepostojanja jedinstvene metodologije vođenja evidencije gradskih resursa, sadržaja javnih službi i usluga te nepostojanja jamstva o ažurnosti prikupljenih podataka. Zbog toga je kao prioritetno uzeto subjektivno zadovoljstvo jer je to najbolji pokazatelj rezultata određenih politika koji se tiču svakodnevnog života građana i jer se subjektivno zadovoljstvo s jedne strane referira na političko ponašanje građana, dok su s druge strane potvrđene postojeće spoznaje o ograničenom dometu fizički mjerljivih prostornih pokazatelja kao rezultata politike.

Analiza podataka izvršena je uspješnom primjenom brojnih statističkih postupaka deskriptivne statistike, analizom varijance, multiplom regresijskom analizom, faktorskom analizom, diskriminacijskom kanoničkom analizom i kanoničkom korelacijskom analizom itd., što je popraćeno brojnim tabelarnim prikazima i grafovima.

Sustavno i precizno izloženi su rezultati svih varijabli, njihovi međusobni odnosi te preliminarno interpretirani rezultati, koji su sažeti u šestoj glavi "Zaključci". Rezultati istraživanja na općoj su razini pokazali ispravnost osnovnog polazišta doktorskog rada: da su građanstvo, lokalna demokracija i javna politika upravljanja prostorom – epistemološki trokut unutar kojeg se može uspješno objasniti dinamika političkog i upravljačkog života u lokalnoj zajednici i utjecaj građanstva na rezultate javnih politika. Rezultati deskriptivne analize varijabli modela građanstva govore nam o različitoj distribuciji ispitivanih varijabli, što upozorava na kompleksnost mjerenja građanstva.

Distribucija rezultata pokazuje više ili manje očekivane frekvencije pojedinih pokazatelja, bez ekstremnih odstupanja. Ispitanici su pokazali relativno visoku razinu znanja što se tiče nacionalnih i lokalnih političkih prilika, za razliku od poznavanja prilika vezanih uz EU. Varijable modela građanstva pokazuju znatnu i različitu varijabilnost u odnosu na različite faktore. Obrazovanje, zanimanje i materijalni položaj utječu na bolje razumijevanje pojedinih društvenih problema i rafiniraniji stav prema njima. Posebno se naglašava nalaz da varijabilnosti varijabli modela građanstva u odnosu na sve druge kriterije najviše pridonosi pripadnost regiji. Što znači da različiti socio-ekonomski i urbani kriteriji, pa čak i vlastito političko opredjeljenje, manje utječu na varijabilnost pojedinih obilježja građanstva kod građana od pripadnosti regiji. Time se ističe važnost društvenog i prostornog konteksta te kulturološke uvjetovanosti u razvoju građanstva. Diskriminacijska analiza također je potvrdila rezultate analize varijance o značenju regionalne pripadnosti kao faktora (klasifikacijskih varijabli) u odnosu na socio-ekonomske, urbane i ideološke faktore.

Pri ocjeni rezultata upravljanja gradskim prostorom naglasak je bio na subjektivnim mjerama rezultata iskazanih subjektivnom ocjenom zadovoljstva prostornim aspektima funkcioniranja javnih službi, koja odražava percepciju javnosti o dostupnosti, odnosno stvarnoj mogućnosti korištenja danih usluga i zadovoljavanja potreba. Nedvojbeno je utvrđeno da je kriterij pripadnosti regiji odlučujući za varijacije pojedinih mjera zadovoljstva, što upućuje na činjenicu da je razlikovanje ispitanika u odnosu na subjektivne mjere rezultata politika upravljanja gradskim prostorom znatno više uvjetovano življenjem u određenoj sredini nego socio-ekonomskim položajem, urbanim i ideološkim obilježjima, iz čega se može opravdati zaključak da je ta razlika i rezultat različitih rezultata gradskih politika korištenja i uređenja gradskog prostora.

Istraživanje je pokazalo da su podaci subjektivnog tipa (subjektivno zadovoljstvo) najvredniji u eksplikaciji političkog ponašanja građana, za razliku od fizički mjerljivih pokazatelja koji imaju velika ograničenja metodološkog tipa.

Ključni rezultat istraživanja u disertaciji odnosi se na analizu povezanosti modela građanstva i rezultata politika upravljanja prostorom, odnosno na analizu utjecaja ili eksplanatornih vrijednosti modela građanstva na rezultate politika upravljanja prostorom, koja je provedena kanoničkom korelacijskom analizom. Rezultati kanoničke korelacijske analize pokazali su da modeli građanstva različito objašnjavaju varijacije subjektivnih mjera rezultata upravljanja prostorom. Odrednice građanstva koje svoje utemeljenje imaju na izboru, koje polaze od racionalizacije ponašanja građana u smislu analize koristi i troškova, bolje mogu objasniti odnos građana prema subjektivnim rezultatima politika nego odrednice građanstva koje se temelje na strukturi, koje polaze od resursa, društvene strukture, povjerenja, povezanosti i društvenih mreža. Rezultati su pokazali da nema čistog, odnosno prevladavajućeg modela građanstva koji nam objašnjava utjecaj građana na rezultate politika. Bolje objašnjenje subjektivnih mjera rezultata politika upravljanja prostorom postignuto je upotrebom jednog pertinentnog, "mješovitog modela građanstva", koji je dobiven primjenom načela parsimonije, a objasnio je 25,3 posto zajedničke varijance. Iz strukture kanoničkih faktora može se zaključiti da u pozadini zadovoljstva tzv. primarnim javnim sadržajima (javni prostori, prometna dostupnost i uvjeti cestovnog prometa te društvene djelatnosti), kao subjektivnim pokazateljem rezultata politika upravljanja gradskim prostorom, stoji opći faktor povjerenja i političkog zadovoljstva građana razinom funkcioniranja demokracije i sustava u cjelini. *Može se zaključiti da građanstvo izraženo kroz jedan prikazani "mješoviti model" utječe u određenoj mjeri na rezultate politika upravljanja gradskim prostorom, odnosno objašnjava 25 posto zajedničke varijance sa subjektivnim mjerama rezultata politika upravljanja prostorom.*

Participacija, odnosno građansko sudjelovanje te građanske obveze kao intervenirajuće varijable nisu znatnije pridonijele eksplanatornoj vrijednosti “mješovitog modela građanstva” u eksplanaciji povezanosti građanstva i subjektivnih mjera politika upravljanja gradskim prostorom. Razlog male eksplanatorne vrijednosti participacije *policy*-rezultata otkriva prirodu građanske participacije koja je kod nas usko usmjerena na razne oblike stranačke participacije i na izbornu participaciju, koje su više u funkciji poborništva i legitimiranja političkih elita negoli u funkciji zahtjeva za većom odgovornošću elita. Ako bismo to kazali Inglehartovim jezikom, onda se može reći da su birokratizirani i na elite usmjereni oblici participacije, kao što su glasovanje na izborima i članstvo u političkim strankama, kod nas prisutniji negoli intrinzično motivirani, ekspresivni i protiv elita usmjereni oblici participacije.

Disertacija postavlja politološki važno pitanje odnosa modela građanstva i rezultata jedne javne politike, u ovom slučaju politike upravljanja prostorom. Radman se oslonio na postojeće radove na tom području, ali je njihove osnovne postavke uspješno primijenio u svojem radu. Poduzeto empirijsko istraživanje osiguralo je bogatstvo analitičkog materijala koje je uspješno analizirano brojnim statističkim postupcima. Radman je pokazao samostalnost u znanstvenom radu kreativnom primjenom postojećih znanstvenih modela, njihovom uspješnom adaptacijom i analizom dobivenih rezultata. Rad odskače svojom temeljitošću, metodološkom preciznošću i novinom uvođenja javne politike prostornog upravljanja u područje političke znanosti. Premda dobiveni rezultati u velikoj mjeri potvrđuju postavljenu hipotezu, moglo se dati više analitičkih odgovora na onaj dio pitanja koji se odnosi na nepotvrđivanje hipoteze. Nalazi ovog istraživanja polazište su za daljnja istraživanja odnosa građanstva i rezultata javnih politika.

Rad je u potpunosti i vrlo uspješno izvršio istraživačku zadaću koju postavlja takav tip doktorske disertacije.