

# Metode i alati uključivanja javnosti u donošenje odluka o promjeni krajobraza

---

Rajič, Filipa

Master's thesis / Diplomski rad

2018

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:204:798986>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-06-29**



Repository / Repozitorij:

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



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
AGRONOMSKI FAKULTET**

Diplomski studij:  
Krajobrazna arhitektura

**METODE I ALATI UKLJUČIVANJA  
JAVNOSTI U DONOŠENJE ODLUKA O  
PROMJENI KRAJOBRAZA**

DIPLOMSKI RAD

Filipa Rajič

Mentor: doc. dr. sc. Sonja Butula

Neposredni voditelj: dr. sc. Dora Tomić Reljić

Zagreb, rujan, 2018.

UNIVERSITY OF ZAGREB  
FACULTY OF AGRICULTURE

Master study:  
Landscape architecture

**PUBLIC ENGAGEMENT METHODS AND  
TOOLS IN LANDSCAPE CHANGE  
DECISION-MAKING**

MASTER THESIS

Filipa Rajič

Mentor: Sonja Butula, PhD, Assistant Professor

Direct supervisor: Dora Tomić, PhD, Teaching/research assistant

Zagreb, September, 2018.

**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**  
**AGRONOMSKI FAKULTET**

**IZJAVA STUDENTA**  
**O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI**

Ja, **Filipa Rajič**, JMBAG 0178089673, rođena dana 05.08.1991. u Varaždinu, izjavljujem da sam samostalno izradila diplomski rad pod naslovom:

**METODE I ALATI UKLJUČIVANJA JAVNOSTI U DONOŠENJE ODLUKA O**  
**PROMJENI KRAJOBRAZA**

Svojim potpisom jamčim:

- da sam jedina autorica/jedini autor ovoga diplomskog rada;
- da su svi korišteni izvori literature, kako objavljeni tako i neobjavljeni, adekvatno citirani ili parafrazirani, te popisani u literaturi na kraju rada;
- da ovaj diplomski rad ne sadrži dijelove radova predanih na Agronomskom fakultetu ili drugim ustanovama visokog obrazovanja radi završetka sveučilišnog ili stručnog studija;
- da je elektronička verzija ovoga diplomskog rada identična tiskanoj koju je odobrio mentor;
- da sam upoznata/upoznat s odredbama Etičkog kodeksa Sveučilišta u Zagrebu (Čl. 19).

U Zagrebu, dana \_\_\_\_\_

*Potpis studenta / studentice*



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
AGRONOMSKI FAKULTET**

**IZVJEŠĆE  
O OCJENI I OBRANI DIPLOMSKOG RADA**

Diplomski rad studentice **Filipe Rajič**, JMBAG 0178089673, naslova

**METODE I ALATI UKLJUČIVANJA JAVNOSTI U DONOŠENJE ODLUKA O  
PROMJENI KRAJOBRAZA**

obranjen je i ocijenjen ocjenom \_\_\_\_\_, dana \_\_\_\_\_.

Povjerenstvo:

potpisi:

1. doc. dr. sc. Sonja Butula, mentor

\_\_\_\_\_

2. dr. sc. Dora Tomić Reljić, neposredni voditelj

\_\_\_\_\_

3. doc. dr. sc. Petra Pereković, član

\_\_\_\_\_

4. doc. dr. sc. Goran Andlar član

\_\_\_\_\_

## **Zahvala**

*Zahvaljujem mentorici, docentici Sonji Butuli za strast i znanje koje je prenijela na svoje studente tijekom svojih predavanja i na ukazanom povjerenju te Dori Tomić za sva znanja i vještine koje je podijelila sa studentima te strpljenje i sve ispravke, savjete i komentare tijekom izrade ovog rada.*

*Zahvaljujem i svim djelatnicima, a posebno profesorima i asistentima, Zavoda za ukrasno bilje, krajobraznu arhitekturu i vrtnu umjetnost na znanju i vještinama koje sam stekla tijekom studija.*

*Posebnu zahvalu upućujem Matiji za moralnu i sve druge vrste podrške tijekom studija te svojoj obitelji što su me pratili na mom putu.*

*Hvala!*

## Sadržaj

<b>1. Uvod</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Problem rada</b> .....	<b>2</b>
<b>3. Cilj rada</b> .....	<b>2</b>
<b>4. Materijal i metode rada</b> .....	<b>2</b>
<b>5. Prostor, okoliš, krajobraz i čovjek</b> .....	<b>3</b>
5.1. Krajobraz i Konvencija o europskim krajobrazima .....	4
5.2. Krajobraz kroz morfologiju.....	4
5.3. Krajobraz kao prizor .....	5
5.4. Krajobraz kao predmet javnih politika.....	5
5.5. Krajobraz kao "područje koje percipiraju ljudi" .....	5
<b>6. Promjena krajobraza i čovjekova uloga</b> .....	<b>6</b>
<b>7. Društvo, javnost i sudjelovanje u pitanjima okoliša</b> .....	<b>10</b>
7.1. Tipologija javnosti i participacije.....	10
<b>8. Važnost sudjelovanja javnosti - prednosti i izazovi participacije</b> .....	<b>15</b>
8.1. Prednosti participacije.....	15
8.2. Izazovi participacije .....	17
<b>9. Sudjelovanje javnosti u postojećim mehanizmima odlučivanja o krajobrazu</b> .....	<b>19</b>
9.1. Participativni postupci u strateškom planiranju .....	20
9.2. Participativni postupci unutar procesa prostornog planiranja .....	21
9.2.1. Javna rasprava.....	22
9.2.2. Javni uvid.....	23
9.2.3. Javno izlaganje.....	23
9.2.4. Procjena utjecaja na okoliš .....	26
9.3. Sudjelovanje javnosti izvan planerskog procesa.....	27
9.4. Participativni postupci u krajobraznom planiranju .....	29
9.5. Krajobrazno planiranje kao temelj za participativno planiranje .....	31
<b>10. Metode i alati sudjelovanja javnosti u odlučivanju o krajobrazu</b> .....	<b>33</b>
10.1. SA – Analiza dionika kao temelj sudjelovanja javnosti.....	33

10.2.	Tipologija metoda (mehanizama) sudjelovanja javnosti.....	35
10.3.	Participacija u analitičkoj fazi planiranja .....	36
10.3.2.	Metode samoiskaza – sakupljanje znanja i istraživanje preferencija i vrijednosti ..	36
10.3.2.1.	Metoda ankete.....	37
10.3.2.2.	Metoda intervjua .....	38
10.4.	Neposredno sudjelovanje javnosti.....	39
10.4.2.	Task Force skupine.....	39
10.4.3.	Savjetodavni odbori građana ili (vanjskih) stručnjaka .....	39
10.4.4.	Neighborhood Planning Councils – planerska vijeća susjedstva .....	39
10.4.5.	Fokus/ciljne skupine.....	40
10.4.6.	Tehnike skupne dinamike.....	40
10.4.6.1.	Charette .....	40
10.4.6.2.	Consensus conference.....	41
10.4.7.	Delphi .....	41
10.5.	Participativno planiranje .....	41
10.5.1.	Planning cell tehnika .....	42
10.5.2.	Tehnika radionica planiranja za stvarno.....	42
10.5.3.	Participativno strateško planiranje .....	43
10.5.4.	Soft OR metodologija.....	43
10.5.4.1.	SSM -(Soft Systems Methodology).....	44
10.5.4.2.	SODA (Strategic Options Development Analysis).....	44
10.5.5.	Participativno oblikovanje scenarija.....	45
10.5.6.	Participativno kartiranje .....	46
10.5.7.	Participativno modeliranje.....	47
10.5.8.	ME/MCE (Višekriterijska evaluacija)– MCDA (Višekriterijska analiza odluka)..	48
10.6.	Participativne metode izvan planerskog postupka i nestrukturirana participacija .....	49
10.6.1.	Edukacija kao participacija.....	49
10.6.2.	Participativna procjena .....	50
10.6.3.	World cafe .....	50
10.6.3.1.	Social Auditing .....	50
10.6.4.	Nestrukturirane ili polu-strukturirane participativne metode .....	51
10.6.4.1.	Community appraisal .....	51
10.6.4.2.	Parish maps .....	51
10.6.4.3.	Open space (otvoreni prostor).....	51
10.6.4.4.	Medijacija .....	51

10.7.	Uloga suvremenih tehnologija u participativnim postupcima .....	52
10.8.	Ciljevi i rezultati različitih metoda sudjelovanja javnosti .....	54
10.8.1.	Ciljevi participacije .....	54
10.8.2.	Analiza podataka istraživanja i izlazne informacije participativnih procesa .....	55
10.9.	Odabir primjerene/adekvatne metode .....	56
10.9.1.	Uvjeti uspješne participacije.....	56
10.9.2.	Odabir metode .....	57
<b>11.</b>	<b>Tipologija opisanih metoda sudjelovanja javnosti.....</b>	<b>60</b>
11.1.	Komparativni prikaz opisanih participativnih metoda i alata – Tablica 3.....	60
11.2.	Rasprava .....	62
<b>12.</b>	<b>Analiza studija slučaja.....</b>	<b>64</b>
12.1.	Anketa .....	65
12.2.	Radionice.....	67
12.3.	Javna rasprava .....	68
<b>13.</b>	<b>Zaključak.....</b>	<b>72</b>
<b>14.</b>	<b>Literatura.....</b>	<b>73</b>
<b>15.</b>	<b>Popis priloga i njihovi izvori .....</b>	<b>82</b>
<b>16.</b>	<b>Životopis autora .....</b>	<b>84</b>

# Sažetak

Diplomskog rada studentice **Filipe Rajič**, naslova

## **METODE I ALATI UKLJUČIVANJA JAVNOSTI U DONOŠENJE ODLUKA O PROMJENI KRAJOBRAZA**

*Reci mi, zaboraviti ću, pokaži mi, zapamtiti ću, uključi me, razumjeti ću.*

*Konfucije (551–479 p.n.e.)*

Sudjelovanje javnosti u oblikovanju vlastite stvarnosti tema je koja je započeta pojavom demokratskog društva, a od 1960ih godina sudjelovanje javnosti je dobilo zamaha. Unatoč tome, primjeri iz teorije i prakse ukazuju na neučinkovitost zakonom propisanih metoda sudjelovanja javnosti i probleme koji se pojavljuju tijekom njihove provedbe. Pritom je evidentan i problem nejasne definicije ključnih pojmova iz domene sudjelovanja javnosti u okolišnom odlučivanju, kao što su pojmovi krajobraz, javnost i participacija. Taj problem ograničava istraživanja, razvoj i provedbu učinkovite participacije. Uz to, razvijena je iznimna količina metoda i alata u različitim područjima i za različite svrhe, što dovodi do nejasnoća oko koncepta i prakse sudjelovanja javnosti. Iako je sudjelovanje javnosti proglašeno nužnim od strane mnogih javnih agencija te je ono ugrađeno na svim razinama donošenja odluka, vrlo je malo detaljnih strateških smjernica koje bi mogle pomoći tijelima zaduženim za odlučivanje da razumiju kada i kako uključiti javnost. Upravo je zato ovaj rad usmjeren prema okupljanju i opisu teorije često korištenih pojmova u definiranju participacije te participativnih metoda, alata i procesa koji se pojavljuju u praksi te njihovoj sistematizaciji. Svrha toga je ukazati na različite kriterije njihovog odabira te započeti širu diskusiju o temi koja, u današnjem društvu, sve više dobiva na važnosti.

**Ključne riječi:** Odlučivanje, planiranje promjene u krajobrazu, demokracija, metode i alati sudjelovanja javnosti

## Summary

Of the master's thesis – student **Filipa Rajič**, entitled

### **PUBLIC ENGAGEMENT METHODS AND TOOLS IN LANDSCAPE CHANGE DECISION-MAKING**

*Tell me and I will forget, show me and I may remember; involve me and I will understand.*

*Confucius (551-479 BC)*

Public participation in shaping our own reality is a topic that began with the emergence of a democratic society, and since the 1960s, it gained momentum. However, theoretical and practical examples reveal ineffectiveness of legally prescribed methods of public participation and problems that arise during their implementation. Additionally, a definitional problem of key concepts in the area of public participation in environmental decision-making, such as the imprecision of the notion of landscape, public, and participation, is evident. It limits the research, development, and the implementation of effective participation. Moreover, an extensive amount of methods and tools have been developed in different areas and for various purposes, resulting in ambiguity related to the concept and practice of public participation. Although public participation is deemed necessary by many public agencies, and is embedded at all levels of decision-making, there are very few detailed strategic guidelines that could help decision-making bodies understand when and how to engage the public. That is why this paper focuses on the collection and description of various theories of the notions often used in defining participation and participatory methods, tools, and processes that appear in the practice, and their systematization. Our aim is to call attention to different selection criteria and start a wider discussion of issues that are gaining ever more significance in our society.

**Keywords:** Decision-making, landscape change planning, democracy, public participation methods and tools

## 1. Uvod

Politike usmjeravaju gotovo sve sfere ljudskog života, a od pojave demokratskog društva, proces njihovog oblikovanja postala je važna tema. Ideju uključivanja javnosti u oblikovanje čovjekove stvarnosti u 18. stoljeću uvodi Jean Jack Rousseau objavom djela *Društveni ugovor* (*'Du contrat social; ou Principes du droit politique'*) (J.T. Scott, 2012), u kojem opisuje svoju političku filozofiju baziranu na idealnom društvu. Ideja društvene participacije ili participativne demokracije ubrzo zaživljava kako u općem smislu tako i u području oblikovanja čovjekove fizičke okoline koja se razvija u jednu ruku razvojem demokracije, a u drugu, usavršavanjem procesa prostornog planiranja. Od 1960ih godina, sudjelovanje javnosti postala je osnovica odlučivanja i u kontekstu okolišnog odlučivanja i krajobraznog planiranja. Od tada sudjelovanje javnosti postaje sve važnija karika u oblikovanju nacionalne i međunarodne politike u domeni zaštite okoliša, a tijela odgovorna za donošene odluka sve češće prepoznaju postojanje raznolikih interesa u prostoru od strane društvenih skupina i shvaćaju da se upravo na njih odražavaju posljedice donesenih odluka. Tome je doprinijelo i donošenje brojnih internacionalnih dokumenata kao što je Aarhuška konvencija kojom se po prvi puta definirao i klasificirao pojam javnosti i njena prava u odlučivanju o vlastitoj okolini te Konvencija o europskim krajobrazima, koja je kroz definiciju pojma krajobraz naglasila ulogu čovjeka u njegovom poimanju te oblikovanju, održanju i zaštiti čime je ponovno istaknula i njegovo pravo na sudjelovanje u odlučivanju o njegovoj promjeni. U 21. stoljeću u većini zemalja svijeta osnovni princip oblikovanja čovjekove okoline i gotovo svakodnevna i opće prihvaćena metoda oblikovanja ukupne ljudske stvarnosti postala je građanska participacija. Danas se mnogi znanstveni radovi bave idejom participacije i njene uloge u suvremenom društvu i gotovo uvijek je prepoznata kao iznimno važan dio oblikovanja politika koje usmjeravaju čovjekov napredak.

M.B. Lane u svom radu „Public Participation in Planning: an intellectual history“ tako navodi: *„Participacija je postala središnja značajka oblikovanja i implementacije politika, doista, vladanje je zamijenjeno upravljanjem“*

Je li to doista tako?

U ovom radu pokušat ćemo naći odgovor na to i mnoga druga pitanja koja se vežu uz pojam sudjelovanja javnosti kako u općem smislu tako i u sferi prostornog odnosno krajobraznog planiranja. Da bismo to postigli važno je objasniti pojmove koji se vežu uz problematiku



oblikovanja čovjekove okoline – od pojma prostora/okoliša i krajobraza do ideje demokracije i kako se ona očituje u procesu prostornog planiranja te djelatnosti planiranja prostora/krajobraza i procesa koje ona podrazumijeva.

Naposljetku, kao centralna tema ovog rada, detaljno će se obraditi proces participativnog prostornog planiranja obuhvaćajući njegove ideološke i tehničke mogućnosti i ograničenja te pokušati odgovoriti na pitanje važnosti sudjelovanja ljudi u procesima planiranja i odlučivanja o vlastitoj životnoj sredini.

## **2. Problem rada**

Krajobraz zajedno sa svojim prirodnim i kulturno-povijesnim vrijednostima čini jedan od najvažnijih resursa za čovjekov život. Zbog tih vrijednosti on je predmet različitih razvojnih aktivnosti koje na njega često imaju negativan utjecaj, koji zatim posljedično utječe i na njegov sastavni dio - društvo. Glavna motivacija za pristup ovoj temi jest dug trend neuvažavanja društva kao dijela krajobraza na koji se potencijalne negativne posljedice neizbježno odražavaju. Taj trend posljedica je prekasnog uključivanja javnosti u proces planiranja te neadekvatnosti samih metoda uključivanja javnosti u proces planiranja. Rezultat takve prakse jest provedba razvojnih aktivnosti koje ne odgovaraju na društvene ili prostorne zahtjeve, konfliktnost sa interesima društvene zajednice te zahvati koji naposljetku postaju društveno opterećenje i degradacija kvaliteta krajobraza.

## **3. Cilj rada**

Cilj rada je ukazati na važnost sudjelovanja javnosti u postupku planiranja sa svrhom njegove optimizacije te zaštite kvaliteta i smanjenja potencijalne degradacije krajobraza. Radom će se prikazati participativni postupci, metode i alati uključivanja javnosti u donošenje odluka o promjeni krajobraza te istražiti i identificirati njihova primjenjivosti u planerskom procesu.

## **4. Materijal i metode rada**

U izradi ovog rada analizirat će se stručna literatura iz područja participativnog planiranja te zakonodavni i institucionalni okvir njegove provedbe. Opisati će se suvremeni trendovi i problematika sudjelovanja javnosti u domeni odlučivanja o promjeni krajobraza i kroz zakonodavnu literaturu i teorijske radove prikazati probleme koji se za nju vežu. Tako će se rad baviti i problematikom definiranja i poimanja ključnih pojmova kao što su prostor, okoliš i krajobraz te javnost, društvo i participacija te iznijeti tipologije koje se važu uz njih. Kroz stručnu, praktičnu i zakonodavnu literaturu identificirat će se i opisati metode i alati iz područja

okolišnog odlučivanja, općeg odlučivanja sa smjernicama primjene u okolišnom odlučivanju te participativnog planiranja koje će se kroz tablicu usporediti prema nizu tipologija koje se pojavljuju u literaturi. Tako će se svaka opisati i usporediti u odnosu na strukturiranost postupka i cilj participacije prema tipologijama koje je oblikovao Glass (1979); tipu javnosti prema tipologiji koju su iznijeli Grunig i Hunt (1984); Stupnju na ljestvici participacije koju je oblikovao Mostert (2003), te stadiju planiranja koje je opisao Marušič (2002) prema Butula (2004).

Kroz analizu studija slučaja na primjeru prostornog plana parka prirode Medvednica i prostornog plana općine Komenda u Sloveniji, u kojima je proveden određeni oblik sudjelovanja javnosti, ukazat će se na način primjene i provedbe participativnih metoda koji se pojavljuju u literaturi kroz tri stadija planiranja koje je opisao Marušič (2002) prema Butula (2004): analitičku fazu; pripremu prostornih planova i raspravu oko predloženih rješenja. Pritom će se opisati i konačna prihvaćenost planiranog zahvata u planovima u kojima je proveden zakonom propisan oblik sudjelovanja javnosti u odnosu na planove prilikom čije izrade je proveden neki drugi oblik društvene participacije.

## **5. Prostor, okoliš, krajobraz i čovjek**

U povijesti filozofije postoje različite teorije o prostoru. „Prema jednim, prostor je objektivna i subzistentna stvarnost koja kao neka posuda sadrži sav materijalni svijet, sve stvari (Platon), prema drugima on je mentalna konstrukcija utemeljena u stvarima (Aristotel), u Kanta je čisto čovjekova subjektivna ideja, apriorna forma osjetnosti (Proleksis enciklopedija).

Prostor i vrijeme uokviruju okoliš i njih determinira organizam, pa se tako okoliš sastoji od fenomena koje sadrži njegov odnos sa specifičnim individualnim organizmom. Okoliš Hrvatski jezični portal definira kao „ukupnost materijalnoga i živoga svijeta kojega je čovjek biološki dio“, što kao polazišna točka služi u daljnjem definiranju pojma pa tako riječ okoliš upućuje na odnos čovjeka i uvjeta koji ga okružuju. Ona obuhvaća znanstvene aspekte (aspekte prirodnih znanosti – ekologiju), vjerske, emocionalne, etičke (etika okoliša), ekonomske (prirodne izvore, zagađenje, industriju, tržište, trgovinsku razmjenu), političke i društvene aspekte (Prohić, materijali s predavanja). Opće i konačno usustavljena definicija pojma proširena je i precizirana te tako Zakon o zaštiti okoliša pojam okoliša definira kao „prirodno okruženje organizama i njihovih zajednica uključivo i čovjeka, koje omogućuje njihovo postojanje i njihov daljnji razvoj: zrak, vode, tlo, zemljina kamena kora, energija te materijalna dobra i kulturna baština kao dio okruženja kojeg je stvorio čovjek; svi u svojoj raznolikosti i

ukupnosti uzajamnog djelovanja” (NN 80/13)<sup>1</sup>. Svi navedeni pojmovi u svojim definicijama uključuju čovjeka kako u oblikovanju tako i percepciji svoje okoline pritom dijeleći ideju „zajedničkog“ prostora. Ta ideja prihvaćena je od strane Konvencije o europskim krajobrazima i ugrađena i u definiciju krajobraza koja glasi:

*„Krajobraz je određeno područje percipirano od strane ljudi, čiji je karakter rezultat međusobnog djelovanja prirodnih i/ili ljudskih čimbenika“ (ELC, 2000)<sup>2</sup>.*

### **5.1. Krajobraz i Konvencija o europskim krajobrazima**

Iako u kontekstu Konvencije navedena definicija krajobraza odražava osnovnu ideju, pojam krajobraza je kompleksan i kao takvog teško ga je jednostavno definirati te ga odlikuje iznimna raznovrsnost shvaćanja. Nju opisuju Jones i Stenseke (2011) navodeći četiri prevladavajuća načina poimanja krajobraza – *landscape as morphology, landscape as scenery, and landscape as polity* – and then the ELC's definition of landscape as an 'area as perceived by people' odnosno krajobraza kroz morfologiju, krajobraza kao prizora, krajobraza kao predmeta javnih politika te konačno krajobraza kao područja kojeg percipiraju ljudi, koji će biti detaljnije opisani u poglavljima koji slijede.

### **5.2. Krajobraz kroz morfologiju**

Koncept krajobraza kroz morfologiju temeljen je na promatranju krajobraza kao materijalnog oblika fizičkog okruženja. Krajobraz, u tom smislu, izučavaju znanstvenici, sa objektivnim nastojanjem, kao područje karakterističnog karaktera, povezanih oblika ili međusobno povezanih značajki. Pritom se često može uočiti distinkcija između pristupa prirodnim krajobrazima, proučavanog iz perspektive prirodnih znanosti i kulturnim krajobrazima, proučavanih od strane stručnjaka iz humanističkih i tehničkih znanosti. Ta distinkcija vidljiva je i u hrvatskoj legislativi u kontekstu zaštite krajobraznih vrijednosti koja s jedne strane krajobraz percipira kroz kulturna dobra u koje se, među ostalim, ubrajaju i „arheološka nalazišta i arheološke zone, krajolici i njihovi dijelovi koji svjedoče o čovjekovoj prisutnosti u prostoru, a imaju umjetničku, povijesnu i antropološku vrijednost“ (NN 152/14, 44/17)<sup>3</sup>, a s druge kroz ciljeve i zadaće zaštite prirode, između ostalih i „očuvanje krajobrazne raznolikosti i georaznolikosti u stanju prirodne ravnoteže i usklađenih odnosa s ljudskim djelovanjem“ (NN 80/13).

---

<sup>1</sup> Zakon o zaštiti okoliša. Hrvatski sabor, Zagreb.

<sup>2</sup> European Landscape Convention, European Treaty Series

<sup>3</sup> Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara. Hrvatski sabor, Zagreb.

### **5.3. Krajobraz kao prizor**

„Ovaj vid promatranja krajobraza odnosi se glavnom na estetski doživljaj krajobraza. Krajobraz se ovdje proučava kao izraz subjektivnog ljudskog iskustva, osjećaja i emocija.“ (Jones i Stenseke 2011). Do oblikovanja Konvencije, pojam krajobraza vezao se gotovo isključivo za estetsko iskustvo prostora. Tako su vezane struke krajobraz sagledavale isključivo unutar konteksta vizualne percepcije koja uključuje vizualnu izloženost i procjene estetskih kvaliteta. U tom kontekstu riječ krajobraz mogu zamijeniti riječi: krajolik, pejzaž i dr. koje u sebi mogu nositi različita značenja ovisno o kontekstu u kojem se nalaze.

### **5.4. Krajobraz kao predmet javnih politika**

Prema Jones i Stenseke (2011), ovaj koncept promatranja krajobraza odnosi se na povijesne administrativno-teritorijalne jedinice u kojima je zemlja oblikovana prema običajima i zakonima naroda, kroz različite sustave zemljišnog prava. U najširem smislu krajobraz je, kao što je već spomenuto, zajedno sa svojim prirodnim i kulturno-povijesnim vrijednostima jedan od najvažnijih resursa za čovjekov život i predmet različitih razvojnih aktivnosti i kao takav neizbježno je postao predmetom brojnih politika usmjerenih na njegov razvoj te posljedično i zaštitu.

### **5.5. Krajobraz kao "područje koje percipiraju ljudi"**

Zube (1987) upućuje na tri koncepta odnosa između ljudi i krajobraza: odnos u kojem je čovjek agent biološkog i fizičkog utjecaja na krajobraz, odnos u kojem je čovjek statični primatelj i procesor informacija iz krajobraza i odnos u kojem je čovjek aktivni sudionik u krajobrazu – u njegovom promišljanju, osjećanju i djelovanju – transakcijski koncept (Zube, 1987). Krajobraz u Konvenciji predstavlja fizičku manifestaciju prirodnih procesa i čovjekove kulture navodeći kako „definicija krajobraza odražava ideju razvitka krajobraza kroz vrijeme pod utjecajem prirodnih i antropogenih sila te uzajamnosti prirodnih i kulturnih komponenti krajobraza koje ne treba sagledavati odvojeno (ELC, 2000). Čovjek krajobrazu pripisuje raznolika nematerijalna značenja i vrijednosti koje često ne izražava svjesno što uključuje zanemarena područja prethodno izostavljena iz njegove definicije – predgrađa, stambena područja radničke klase te industrijska pa čak i napuštena područja (Jones,2007). Konvencija o europskim krajobrazima kroz definiciju krajobraza izražava i potrebu uključivanja svih „tipova“ i „stanja“ krajobraza u njegovo poimanje pa tako Explanatory Report Konvencije o krajobrazima navodi da se Konvencija odnosi na sve vrste krajobraza: prirodne, ruralne, urbane i prigradske krajobraze; kopnene i morske vode te na krajobraze koji su percipirani kao "izvanredni"

jednako kao i "svakodnevni" i "degradirani" (ELC, 2000). Pritom Jones i Stenseke upozoravaju kako „krajobraz nije samo skup fizičkih objekata koje se može znanstveno objektivno analizirati već produkt promjenjive kulturne percepcije i identiteta“ (Jones i Stenseke 2011: prema Olwig, 2007) pri čemu „percepcija od strane ljudi“ implicira uključivanje svih društvenih skupina, a ne samo akademske ili političke elite (Jones, 2007).

Važnost ove raščlambe leži u raznolikosti percepcije i shvaćanja krajobraza koji predstavlja međusobno isprepletenu i povezanu kulturno-prirodnu, znanstveno-filozofsku te društveno-prostornu kategoriju. Konvencija, na kojoj Jones i Stenseke temelje raščlambu također ističe da krajobraz nije predmet isključivo znanstvenog i tehničkog proučavanja, već da se tiče svih. On je predmetom zanimanja širokog spektra struka jednako kao i čovjeka koji ga svakodnevno percipira, na njemu i od njega živi te u njemu „uživa“. Pritom autori navode kako je „značenje pojma krajobraz šire i od prizora ili slikovite panorame što je karakteriziralo mnoge okolišne i povijesno - kulturne politike i šire od pojma „prirode“ ili „okoliša“ (Scazzosi, 2004 prema Jones i Stenseke, 2011).

Unatoč kompleksnosti pojma i širokog spektra znanstvenog i stručnog zanimanja za krajobraz, možda najtočnije i istovremeno najjednostavnije objašnjenje dali su Makarow i sur. (2010) kroz ideju „krajobraza koji nastaje tamo gdje se susreću čovjek i zemlja“ naglašavajući važnost čovjekove uloge kako u održanju, upravljanju i oblikovanju krajobraza tako i u njegovoj percepciji. Nemoguće je govoriti o čovjeku bez krajobraza niti o krajobrazu bez čovjeka. Unatoč tome, on negativno utječe na krajobraz kroz svoje aktivnosti i na svjestan ili nesvjestan način doprinosi konstantnoj degradaciji njegovih kvaliteta dok se s druge strane istovremeno bori sa promjenama, nastalim kao rezultat degradacije krajobraza kojeg je je i sam dio, a koje ugrožavaju njegovu egzistenciju.

## **6. Promjena krajobraza i čovjekova uloga**

Konfliktnost čovjekovih radnji opisuje Hardin (1968) navodeći scenarij Williama Forster Lloyd pod nazivom Tragedy of the commons (Tragedija zajedničkih pašnjaka) u kojem je tragičnim označen proces unutar kojeg pojedinac ne odolijeva povećanju svoje dobiti u svijetu u kojem su resursi konačni, tako navodeći: „Krajnji cilj, u svijetu koji vjeruje u slobodu zajedničkog dobra i u kojem svaki pojedinac žuri slijedeći svoje osobne interese, jest propast“. Uzrok takve konfliktnost ljudskih radnji Ogilvy i Smith (2004) prema Tomić i Butula (2013) vide u nejasno postavljenom lancu odgovornosti „kako za odluke tako i za aktivnosti i implementaciju i planiranje“ navodeći kako na taj način svačiji problem postaje ničiji.

Promjena krajobraza je tema o kojoj već dugo raspravljaju gotovo sve države svijeta i očekuje se nastavak diskusije u nadolazećim desetljećima. Krajobrazne promjene očituju se jednako na globalnoj i lokalnoj razini, a pojavljuju se kao rezultat već dobro utvrđenog funkcioniranja kompleksnog suvremenog društvenog sustava. On obuhvaća različite socijalne, gospodarske, kulturne i druge politike na različitim razinama. Stiles (2002) ističe probleme od konkretno prostornih kao što je širenje teritorija EU te posljedično i značaj koji on ima na poljoprivredne politike i korištenje krajobraza u Europi preko utjecaja sporazuma WTO (Svjetske trgovinske organizacije) na proizvodnju hrane do klimatskih promjena. Ndubisi (2002) prema Žmire (2016) navodi globalne probleme kao što su „globalno zatopljenje, osiromašenje ozonskog sloja i razarajućih posljedica povećane radijacije na sustave koji podržavaju život, dezertifikaciju krajobraza, smanjenje biološke raznolikosti, te učinka povećanog porasta broja stanovništva na dostupne resurse“. Osim posredne promjene krajobraza kroz različite (prostorne i ne-prostorne) politike, promjena krajobraza - pogotovo na lokalnoj razini, posljedica je i direktne intervencije u krajobraz kroz različite zahvate. Aktere i jedne i druge vrste promjene u krajobrazu čine jednako pojedinci i organizacije, a mogu se razlikovati u razmjerima promjene odnosno utjecaja na okoliš s obzirom na veličinu samog zahvata te intenzivnost ili ekstenzivnost utjecaja. Područje utjecaja zahvata tako može obuhvaćati vrlo male površine ili kompletne geografske ili prirodne cjeline.

Utjecaj se prema Butuli (2004) promatra kao „rezultanta dvaju čimbenika: karakteristika planiranog zahvata u prostor i kvaliteta krajobraza koje proizlaze iz zahtjeva za njegovom zaštitom“. Tako svaku promjenu označava osnovni konflikt između potrebe za razvojem krajobraza i njegove zaštite bez obzira na razmjere ili veličinu područja utjecaja.

Glavni okolišni problemi i konflikti unutar njih koji se tako javljaju kao rezultat navedenog konflikta, Marušič (1995) dijeli na tri tipa prikazana u tablici 1.

Tablica 1. Tablica usporedbe etika i s njima vezanih problema/konflikta prema Marušiču (1995)

Tipologija problema	Tipologija konflikta
Degradaciju čovjekovog staništa (G. Hardin)	Čovjek danas → Čovjek danas
Nepovratno iskorištavanje resursa ( Leopold)	Čovjek danas → Buduće generacije
Gubitak prirodnosti (Taylor)	Čovjek danas → Priroda

Hardin rješenje konflikta koji opisuje pronalazi u preuzimanju društvene odgovornosti, pravnoj regulaciji razmjernosti korištenja i međusobno dogovorenoj uzajamnoj obavezi/zabrani u svrhu zaštite zajedničkih resursa od degradacije ili u krajnjem slučaju njihove ekstinkcije. Ta ideja ima zajedničke karakteristike sa standardizacijskim pristupom zaštiti okoliša koji se temelji na unaprijed definiranim normama i proizlazi isključivo iz stručnih procjena i analiza, koje pak polaze od stručno opredijeljenih stanja okoliša (Butula, Nastavni materijali sa predavanja na modulu Zaštita okoliša i krajobraza). Simon (1996) diskutira da: “Kada se želi premostiti nesigurnost – standardizacijski pristup je učinkovitiji od predviđanja/optimizacije“. Ipak, uspješnost ili adekvatnost standardizacijskog pristupa zaštite okoliša, odnosno krajobraza, upitna je zbog nedostatka obzira prema specifičnostima prostora na koji se zaštita odnosi, a opravdanost, pa i etičnost ovakvog pristupa zaštiti okoliša i kvaliteta krajobraza dovodi se u pitanje kada se stavi u odnos sa problemima u doba eksponencijalnog rasta svjetskog stanovništva, klimatskih migracija ljudi, globalnosti onečišćenja i mnogih drugih s kojima se susreće suvremeno društvo. Iako implicira društveni sporazum, nameće pitanje demokratičnosti načela „neka stručnjaci odluče“ o prostoru koji se štiti pogotovo kada vrsta zaštite implicira izbjegavanje suočavanja sa drugim interesima u prostoru što često podrazumijeva zabranu razvoja prostora nauštrb potreba društva.

Suprotan pristup razrješavanju konflikta na relaciji razvoj - zaštita obuhvaća ideja održivog razvoja (sustainable development). Kirn paradigmu održivog razvoja opisuje kao sposobnost očuvanja samog sebe neograničeno dugo ne ugrožavajući uvjete svoje trajne reprodukcije. Ta paradigma temelji se na ideji uravnoteženosti između ekonomije i ekologije, ljudskih potreba i prirode (Kirn, 2000).

Sam temelj misli o održivom razvoju predstavlja etička premisa A. Leopolda koju predstavlja u svom eseju „Land ethics“ 1949. Leopoldova etika je u kontekstu ekologije, slično kao i kod Hardina, ograničenje slobode djelovanja prilikom intenzivnih razvojnih aktivnosti, koji rezultiraju degradacijom odnosno u pretjeranim iskorištavanju resursa koji je opisan kroz konflikt čovjeka danas i budućih generacija. Leopold pritom ne definira svoju etiku kroz set pravila već kroz „niz vrijednosti koje su temeljene na brizi – za ljude, zemlju i sve veze između njih“ (The Aldo Leopold foundation). Ilustrirajući biotičku piramidu u kojoj se ekološki procesi biljaka i životinja međusobno nadopunjuju održavajući piramidu stabilnom, Leopold (1949) upozorava na to da su antropogene promjene drugačije od evolucijskih promjena i imaju učinke opsežnije nego što je namijenjeno ili predviđeno.

*Konvencija o europskim krajobrazima* kao početnu točku uzima očitu činjenicu degradacije kvalitete i raznolikosti krajobraza u Europi (Prieur i Durosseau, 2006) te ju stranke potpisuju „želeći ostvariti održivi razvoj temeljen na uravnoteženom i skladnom odnosu socijalnih potreba, gospodarskih aktivnosti i okoliša“ (NN-MU 12/02)<sup>4</sup>. *Aarhuška konvencija* iz 1998. godine također se donosi „potvrđujući potrebu zaštite, očuvanja i poboljšanja stanja okoliša te osiguranja održivoga i okolišu prihvatljivog razvoja“ i „shvaćajući također kako svaka osoba ima pravo živjeti u okolišu pogodnom za njezino zdravlje i dobrobit te je dužna, pojedinačno i zajedno s drugima, štiti i unapređivati okoliš na dobrobit sadašnjih i budućih naraštaja“ (NN-MU 12/02).

Taylorova etička premisa proizašla iz konflikta čovjek - priroda objašnjava nam kako „nam ekologija može pokazati kako da živimo u odnosu na prirodni okoliš – „sama struktura i procesi različitih ekosustava na zemlji daju nam znanje i pokazuju način primjerenog odnosa koji treba biti između čovjeka i prirodnog okruženja (Taylor, 1981 prema Butula, 2004). Pritom Butula (2004) upozorava kako s aspekta logike takvo razmišljanje nije pravilno, jer miješa činjenice i vrijednosti tj. „jest“ i „trebalo bi biti“ pri čemu napominje kako je etičko pitanje – kako bi se ljudska kultura trebala smjestiti u poredak Prirode – zapravo pitanje načina na koji čovjek sebe stavlja u odnos prema prirodi odnosno između različitih mogućnosti koje su nam date na izbor, koju je alternativu odnosa etički pravilno prihvatiti? To je dakle, ističe Butula (2005) pitanje koje sukobljava čovjeka kao moralno biće, a ne kao biološki organizam, a stav koji se reflektira iz tog jest da su vrijednosti krajobraza, bile one zaštitne ili razvojne, više problem izučavanja društvenih interesa nego što su problem izučavanja intrinzičnih ili krajobrazu inherentnih kvaliteta“. Unatoč tome Taylorova premisa predstavlja „teoretsko ishodište zaštite krajobraza kao planerskog problema“ (Butula. 2004).

Krajobrazno planiranje se tako, suprotno normativnoj zaštiti, kvalificira kao aplikativna disciplina izrazito usmjerena na rješavanje aktualnih i praktičnih društvenih problema (Butula, 2004) i djelatnost koja osigurava ostvarivanje dugoročnih društvenih interesa u zaštiti prirodnog okoliša kroz paradigmu održivog razvoja koja sama po sebi predstavlja društveni interes i etički ispravnu alternativu. Aktivnost krajobraznog planiranja tako se odnosi na kreativnu i posrednu zaštitu prirode (Crowe, 1967 prema Butula, 2004), a njegova temeljna zadaća jest rješavanje zaštitno okolišnih problema na način da predloženo rješenje ima po okoliš najmanji mogući utjecaj ili da se utjecaj u potpunosti izbjegne“ (Marušić 2000, prema

---

<sup>4</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije o europskim krajobrazima. Hrvatski sabor.



Butula, 2004). Proces krajobraznog planiranja označava visoka razina analitičnosti i transparentnosti ali je i dalje evidentna potreba produbljivanja znanja koja proizlazi iz zahtjeva za brzim i egzaktnim odgovorima te iz složenosti, inherentne nesigurnosti i subjektivnosti planerskog procesa (Butula, 2004).

Mnoga znanja pohranjena su duboko u kulturi ljudi i zemlje koji zajedno čine živi organizam koji nazivamo krajobraz. Njegov vitalni element, čovjek i njegova zajednica, često su jedini koji mogu dati odgovore na mnoga pitanja koja se pojavljuju planerskom procesu. Oni izražavaju različite preferencije u krajobrazu te mu pridaju različite vrijednosti koje, osim znanja čine bitan ulazni podatak prilikom planiranja promjene u krajobrazu.

## **7. Društvo, javnost i sudjelovanje u pitanjima okoliša**

Društvo (*lat. societas, engl. society*) unatoč svojoj kompleksnosti je često upotrebljavan pojam koji u različitim kontekstima poprima različita značenja. Danas se pojam društva rabi u pravnoj terminologiji, a još više u laičkoj upotrebi, no u svojem najopćenitijem smislu se promatra kao skup pojedinaca ili skupina ljudi oblikovana suradnjom i komunikacijom, (Hrvatska Enciklopedija Leksikografski zavod Miroslav Krleža) te kao ljudska zajednica, zasnovana na aktivnom odnosu prema prirodi u kojoj ljudi stupaju u organizirane međusobne odnose (Proleksis enciklopedija). Pojam društva pritom je suprotan pojmu zajednice, koja izvorno označava životnu povezanost utemeljenu na zajedničkim obilježjima kao što su srodstvo, zajedničko vlasništvo (Proleksis enciklopedija) ili zajednički interesi. Pritom pojam zajednice ima zajedničke karakteristike sa pojmom javnosti.

### **7.1. Tipologija javnosti i participacije**

Aarhuška konvencija, u kontekstu okolišnih pitanja, navodi kako »javnost« označava jednu ili više fizičkih ili pravnih osoba te, sukladno domaćem zakonodavstvu odnosno praksi, njihove udruge, organizacije ili skupine (čl. 2. t. 4.); razlikujući je od 'zainteresirane javnosti' koju definira kao „javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu, ili koja je za to zainteresirana“ (NN-MU 12/02). Za potrebe ove definicije u to se uključuju i nevladine organizacije koje rade na promicanju zaštite okoliša i udovoljavaju svim zahtjevima domaćeg zakonodavstva te je ona bitna za primjenu odredbi Konvencije koje se odnose na sudjelovanje javnosti u odlučivanju te, u prvom redu, obuhvaća osobe kojih bi prava mogla biti povrijeđena, primjerice pravo vlasništva ili pravo na zdrav okoliš ali i na osobe koje su zainteresirane za odlučivanje o okolišu (...)“ (Ofak, 2009). Diskutirajući o Konvenciji o Europskim krajobrazima i pitanju sudjelovanja javnosti, Prieur i Dourousseau (2006), eksperti Vijeća Europe, navode da

pojam javnosti treba uključivati njegovu najširu definiciju uključujući sve pojedince, bez obzira na mjesto života, drugim riječima, interpretacija ne smije biti diskriminatorna (Jones, 2007). Diskutirajući kako su pojmovi „građani“ i „javnost“ te „uključivanje“ i „participacija“ često upotrebljavani kao istoznačnice, Parker (2012) diskutira kako one mogu imati bitno različita značenja i često daju slab uvid u same procese koje opisuju (Parker, Materijali predavanja na modulu Planning Analysis, UO).

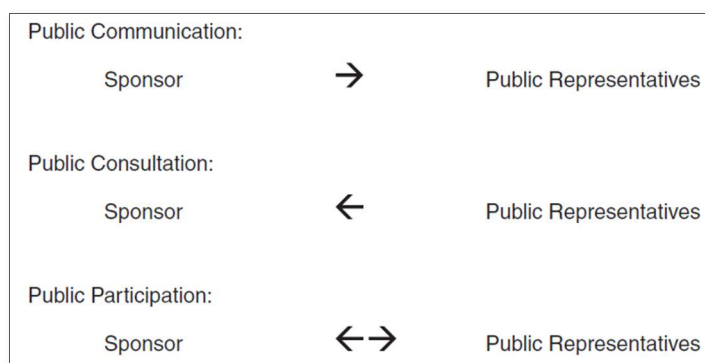
Pojam javnosti je 1940-ih godina filozof J. Dewey definirao kroz tri uvjeta:

1. Suočenost sa sličnim problemima
2. Prepoznavanje postojanja problema
3. Organizacija u zajedničkom rješavanju problema (Grunig i Hunt, 1984.)

Grunig i Hunt (1984), prema uvjetima koju je postavio Dewey tako javnost definiraju **kao labilno strukturiran sustav čiji članovi prepoznaju jednake probleme o kojima međusobno komuniciraju bilo izravno ili posredno i koji se ponašaju kao jedno tijelo**. U definiranju pojma, autori naglašavaju ponašanje određene grupe kao ključnu osobinu javnosti čak i kada njegovi članovi međusobno ne komuniciraju, navodeći kako su posljedice provođenja aktivnosti za njih ili sveukupni okoliš - osnovni uvjet njihovog formiranja. U kontekstu ponašanja, autori javnost klasificiraju u odnosu na navedene karakteristike navodeći: „Prepoznamo li da neke skupine ljudi ispunjavaju prvi ili drugi od tih uvjeta, ali ne i drugi ili treći, možemo upotrijebiti Deweyovu definiciju u identifikaciji tri vrste javnosti“ (Grunig i Hunt, 1984). Skupinu koja ne udovoljava ni jednom od kriterija autori nazivaju: ne-javnost (engl. nonpublic). Za taj tip javnosti, posljedice utjecaja ne postoje i ona nema utjecaj na činitelja promjene. Kada su članovi grupe suočeni sa zajedničkim problemom koji se javlja kao posljedica utjecaja ali ga ne prepoznaju oni čine takozvanu latentnu javnost (engl. latent public), a kada ga prepoznaju postaje svjesna javnost (engl. aware public). Kada se, konačno, javnost uključi u diskusiju ili rješavanje problema postaje aktivna javnost (engl. active public). Tomić i Butula (2013) slično navode kako „javnost, odnosno svaki pojedinac u prostoru ima svoju ulogu koju istraživači ne moraju nužno uočiti i znati, a njihov se interes često razlikuje od interesa istraživanja (Van der Berg, 2004, prema Tomić i Butula, 2013). Dionici u prostoru, stakeholders ili nositelji interesa, su oni koji mogu djelovati ili biti pogođeni tuđim odlukama (Torkar i McGregor, 2012 prema Tomić i Butula, 2013). „Isti autori daju još jednu kategoriju, a to jest stakeholders ili djelatelje interesa, koji označavaju ljude koji dijele ideje, mogućnosti,

rizike i rješenja pokušavajući istaknuti zajednički odgovor prilikom suočavanja sa problemom međuodnosa čovjeka i prirode“ (Tomić i Butula, 2013).

Prema Jones (2007) participacija odnosno sudjelovanje javnosti implicira uključivanje pojedinaca i grupa koje su izvan formalnog procesa odlučivanja vlade ili uprave. Pritom Rowe i Frewer (2005) ističu kako je ta definicija korisna u distinkciji situacija u kojima se odvija participacija od onih u kojima se ne odvija ali da je ona preširoka i stoga je podložna različitim interpretacijama. Na taj problem upozorava i Parker (2012) upozoravajući na to da su pojmovi „građani“ i „javnost“ te „uključivanje“ i „participacija“ česte istoznačnice i kako često preuzimaju bitno različita značenja i daju slab uvid u same procese koje



Slika 1. Protok informacija u različitim tipovima sudjelovanja javnosti (Rowe i Frewer, 2005)

opisuju (Materijali predavanja na modulu Planning Analysis, UO). Tako Rowe i Frewer (2005) ističu potrebu razlikovanja pojmova participacije, konzultacije i komunikacije ističući kako postoje bitne konceptualne razlike između različitih situacija zbog kojih stavljanje svih postupaka pod zajednički nazivnik, bio on participacija odnosno sudjelovanje ili uključivanje, postaje neprikladnim (Rowe i Frewer, 2005). Autori tako, razlikuju navedene pojmove prema *protoku informacija* među dionicima. Pod pojmom *komuniciranja s javnošću*, autori tako podrazumijevaju jednosmjerni protok informacija od nadležnih tijela prema javnosti. Pod pojmom *konzultacija sa javnošću*, autori navode protok informacija od javnosti prema nadležnim tijelima, bez formalnog dijaloga odnosno povratne informacije. Naposljetku, *participaciju javnosti* definiraju kao dvosmjerni protok informacija odnosno dijalog između dionika. Ova podjela potječe od tipologije participacije koju je oblikovala Arnstein (1969). Ona o pojmu participacije žustro diskutira definirajući je kao „kategorički pojam za građansku moć“ odnosno moć javnosti da utječe na proces i ishod odlučivanja o vlastitoj okolini. Ona je redistribucija moći koja omogućuje tzv. have-not građanima, trenutno isključenima iz političkih i ekonomskih procesa, da se u budućnosti uključe, i to savjesno i svrhovito (Arnstein, 1969). Jones (2007) navodi kako se sudjelovanje javnosti može usporediti sa ko-  
menadžmentom, definiranim kao „dijeljenje ovlasti i odgovornosti između uprave i korisnika lokalnih resursa“ (Zacharisson, 2004, Selman 2004, Stenseke, 2006 prema Jones, 2007) pritom

upozoravajući da na sudjelovanje javnosti ne treba gledati kao na zamjenu za formalno odlučivanje već kao njegovu dopunu.

O participativnosti, u drugom, političkom smislu, diskutira Vujčić (2000) u svom znanstvenom radu „Politička participacija“ koji započinje definiranjem i analizom odnosa demokracije i participacije navodeći: „Pokušava se objasniti veza između demokracije i participacije tako što se demokracija interpretira kao vladavina naroda. Ako je demokracija vladavina naroda, a ona to jest, onda je jasno da se ta vladavina ne može svesti na tehničko pitanje konstituiranja i ostvarivanja vlasti, već “narod” ima pravo i potrebu da stalno participira i u kontroli vlasti, u postavljanju zahtjeva, te u procesima odlučivanja“ (Vujčić, 2000). Mnogi znanstvenici isticali su važnost političke i ukupne građanske participacije za “zdravlje” demokracije – za njezino puno i



Slika 2. Studentski plakat korišten tijekom studentsko – radničkih protesta (Arnstein, 1969)

kvalitetno funkcioniranje“ razvijajući tezu o takozvanoj participativnoj demokraciji u odnosu prema elitističkoj ili formalno-reprezentativnoj (Vujčić, 2000.). Arnstein (1969) ideji participacije pristupa kroz kritički osvrt potonje ističući postojanje „ključne razlike između provođenja ispraznog rituala participacije i posjedovanja stvarne moći potrebne da bi se zaista utjecalo na ishod procesa.“ Tu razliku, autorica navodi, sjajno sažima plakat koji su naslikali studenti u Francuskoj tijekom studentsko – radničkih protesta u svibnju 1968 godine (Slika 2) naglašavajući temeljnu činjenicu da je „sudjelovanje javnosti bez preraspodjele moći isprazan i frustrirajući proces za one koji tu moć nemaju, omogućujući onima koji ju posjeduju da tvrde kako su sve stranke uzete u obzir, pritom beneficirajući samo jednoj i tako održavajući status quo“ (Arnstein, 1969). Dok Grunig i Hunt javnost klasificiraju kroz bihevioralnu molekulu kao tijelo čiji članovi, više ili manje, sami odlučuju o razini uključenosti ili zainteresiranosti za određeni problem, Arnstein na problem gleda sa suprotnog stajališta, odnosno, s aspekta mjere u kojoj je javnosti prilikom procesa donošenja odluka (decision-making) sudjelovanje omogućeno. Kroz tipologiju participacije ilustrirane na ljestvici, Arnstein svaku razinu opisuje kroz mjeru moći građana u procesu odlučivanja. Dvije najniže razine, **manipulacija (1) i terapija (engl. therapy) (2)** kako navodi autorica, umjesto stvarnog sudjelovanja kreira deformiranu participaciju čija svrha je pridobivanje naklonosti javnosti kroz edukaciju i uvjeravanje. Javnosti se savjetuje ili joj se sugerira, ali ne i obratno. U ovom obliku

„participacije“ sudionike se uključuje u opsežne aktivnosti no sa namjerom liječenja njihove „patologije“ umjesto rješavanja uzroka problema (Arnstein, 1969). Treća i četvrta razina – Informiranje i konzultiranje predstavljaju razine simboličnog sudjelovanja javnosti. U takvoj vrsti participacije, autorica navodi, sudionici mogu čuti i biti saslušani ali pritom ne mogu biti sigurni da će se njihovi stavovi uzeti u obzir.



Slika 3. Ljestvica participacije (Arnstein, 1969)

Iako autorica navodi kako **informiranje(3)** i **savjetovanje (4)** sa javnosti o njihovim pravima, odgovornostima i opcijama može biti prvi korak ka legitimnoj participaciji prečesto je naglasak stavljen na jednosmjernan tok informacija -od službenih osoba prema javnosti - bez primanja povratne informacije ili mogućnosti za pregovore i koji, ako nije kombiniran sa drugim metodama participacije, ostaje prividna participacijska metoda jer i dalje ne osigurava da će se ideje i interes javnosti uzeti u obzir (Arnstein, 1969).

**Placation (hrv. usuglašavanje) (5)**. predstavlja razinu u kojoj javnost posjeduje određenu količinu utjecaja ali je simboličnost i dalje očigledna. Planer dopušta javnosti da savjetuje ili sudjeluje u planiranju pritom zadržavajući pravo na njihovo odbacivanje na temelju prosudbe o njihovoj opravdanosti ili izvedivosti.

Pod pojmom **Partnerstva (6)** autorica podrazumijeva redistribuciju moći kroz pregovore. tzv. powerholders (hrv. moćnika) i javnosti prilikom čega su obje strane usuglašene u podjeli odgovornosti u planiranju i odlučivanju (Arnstein, 1969). Ovakva razina participacije, autorica navodi, najučinkovitija je kada je javnost organizirana, predstavnici odgovorni te kada javnost raspolaže potrebnim resursima za financiranje predstavništva te drugih potrebnih sudionika u tom procesu. **(7) Delegated power (hrv. delegiranu moć)** opisuje kao drugi rezultat pregovora između moćnika i javnosti pri kojoj javnost ostvaruje dominantnu i odlučujuću moć u izradi politike ili plana dok najveću razinu moći javnosti obuhvaća osma razina ljestvice: **(8) Citizen control (hrv. nadzor javnosti)** koja u teoriji obuhvaća javnost koja zahtijeva visoku razinu moći odnosno kontrole osiguravajući da sudionici (javnost) budu na upravljačkim pozicijama institucija ili prilikom izrade programa te u mogućnosti pregovarati pod kojim uvjetima se isti mogu mijenjati. U realnosti, razina moći javnosti zapravo se svodi na retoričku, a ne izvršnu odnosno ukupnu moć jer konačno odlučivanje opet imaju nadležne institucije.

Svrha ovakvog tipa participacije tako zapravo postaje olakšavanje participacije ugroženim društvenim skupinama sa specifičnim potrebama koje u pluralističkom društvu nitko ne zastupa.

## **8. Važnost sudjelovanja javnosti - prednosti i izazovi participacije**

Neslaganja autora oko teme potrebe i važnosti sudjelovanja javnosti u postupcima donošenja odluka su rijetka. Među prednostima participacije Creighton (1992) prema Steiner (1999) ističe sljedeće: povećanu kvalitetu odlučivanja, minimalizaciju troškova, izgradnju konsenzusa, izbjegavanje konfrontacija u najgorem obliku, održavanje kredibiliteta i legitimnosti, prepoznavanje i predviđanje problema i stavova javnosti te izgradnja stručnosti i kreativnosti javnosti.

### **8.1. Prednosti participacije**

Prieur i Dourousseau (2006) diskutiraju da ljudi, kada imaju utjecaj na vlastitu okolinu, osnažuju lokalni i regionalni identitet te prepoznaju karakterističnost krajobraza što zauzvrat rezultira individualnim, društvenim i kulturološkim samoostvarenjem i u konačnici pospješuje održivost razvoja i kvalitete krajobraza koji predstavljaju osnovni uvjet uspješnosti gospodarskih i društvenih inicijativa (Jones, 2007). Explanatory Report Konvencije o krajobrazima isto tako ističe da kada se javnost potiče da preuzme aktivnu ulogu u upravljanju i planiranju krajobraza stječe osjećaj odgovornosti prema tome što se sa njime događa (Jones, 2007).

Osim demokratizacije krajobraza, Jones (2007) kao osnovu za sudjelovanje javnosti izdvaja i povećanje legitimnosti odluka koje se tiču krajobraza navodeći: „Ako javnost sudjeluje u oblikovanju vizije, ciljeva i kriterija za odlučivanje, odlučivanje postaje legitimnije“ (Jonsson i Lundquist, 2006 prema Jones, 2007). Irvin i Stansbury (2004) u svom radu, kao jednu od važnih uloga sudjelovanja javnosti, ističući kako su argumenti u korist sudjelovanja javnosti često usmjereni na koristi samog procesa, navode osnaživanje zajednice diskutirajući kako se mnogi autori zalažu za participaciju kao vida učenja javnosti kako da ostvaruje interakciju s drugim društvenim skupinama u svrhu ostvarivanja društvenog i političkog legitimiteta.

Razmjena informacija i znanja uvelike doprinosi kvaliteti donesenih odluka. Ofak (2009) navodi da „sudjelovanje javnosti može biti od koristi svakoj od grupa koje sudjeluju u odlučivanju – tijelima javne vlasti, privatnom sektoru i samoj javnosti. Koristi za tijela javne vlasti mogu proizaći iz činjenice da građani imaju neposredno znanje o stanju okoliša u svojim sredinama. Dijeljenje tog znanja s tijelima javne vlasti može dovesti do boljih odluka i smanjiti mogućnost nastajanja loših posljedica predloženih djelatnosti i mjera za okoliš. Sudjelovanje

javnosti koristi i samoj javnosti jer omogućuje pojedincima da imaju veći utjecaj na proces donošenja odluka, više nauče o ekološkom opasnostima kojima su izloženi i tome prilagode svoje djelovanje (Regionalni centar, 1994). Irvin i Stansbury (2004) pritom naglašavaju da informirani i involvirani građani postaju tzv. građani eksperti pretpostavljajući kako sudionici sa znanjem i razumijevanjem društvenih i okolišnih problema mogu doprinijeti oblikovanju boljih odluka te posredno i boljih ishoda za okoliš i društvo (Irvin i Stansbury, 2004). Predlagači promjene, sadašnji ili potencijalni, državni ili korporativni, ne smiju dozvoliti da značajan broj njihovih birača bude u neznanju u svezi s njihovim ciljevima, aktivnostima i planovima te njihovih učinaka (Connor, 1988). Pritom, informiranje i edukacija u kontekstu participacije mora uključivati sudionike s obje strane procesa donošenja odluka pa tako autori navode kako kroz učestale kontakte sa građanima planeri mogu saznati koje politike (ili generalno planirane aktivnosti) mogu izazvati negativne reakcije i kako ih izbjeći pretpostavljajući da će se aktivnosti, utemeljene na istraženim preferencijama javnosti, provoditi lakše te će manje koštati jer javnost u tom slučaju kooperativnija (Thomas 1995, Vroom and Jago 1988 prema Irvin i Stansbury, 2004).

Kao važnu karakteristiku Irvin i Stansbury (2004) navode i izbjegavanje sudskih sporova i visokih troškova koje oni podrazumijevaju, navodeći kako se često sudjelovanje javnosti promatra kao isplativ postupak jer umanjuje njihovu vjerojatnost. Ipak, unatoč provođenju participativnih procesa, zastoji u pregovorima, gubitak povjerenja i nezadovoljavajući ishodi za sve pa i mogućnost da stranke odustanu od procesa i odluče spor riješiti sudskim procesom i dalje su mogući (Irwin i Stansbury, 2004). Upravo je zato isprazan ritual participacije potrebno zamijeniti smislenim i strukturiranim sudjelovanjem javnosti visoke kvalitete koju pokreće iskrena namjera.

Participacija javnosti je značajna i u kontekstu dostizanja ciljeva održivog razvoja. Ostvarivanje kompromisa i ravnoteže između razvojnih i zaštitnih aktivnosti i njihove održivosti u krajobrazu uvelike ovisi o mjeri u kojoj se razmatraju ekonomska, socijalna i ekološka pitanja prilikom odlučivanja. Principi inter- i intra-generacijske pravičnosti koje sadrži paradigma održivog razvoja, koji su između ostalog predmet i krajobraznog planiranja, odražavaju centralno mjesto sudjelovanja javnosti (Voinović, 1995 prema Richardson i Razzaque, 2006). Implementacija načela predostrožnosti kao drugog važnog dijela paradigme održivosti također ovisi o doprinosu javnosti u procjeni prihvatljivosti rizika. Okolišne probleme često označava nesigurnost u znanstvenom i tehničkom diskursu, a o rizicima koje sa sobom nose javnost često ima vrlo različita stajališta stoga njeno sudjelovanje može olakšati

procjenu nesigurnosti i rizika i usporediti ih sa potencijalnim koristima (J. Richardson i Razzaque, 2006). Unatoč svim prednostima ni temu participacije nije zaobišla rasprava o njenim nedostacima. Irvin i Stansbury, osim o prednostima participacije raspravljaju i o izazovima na koje u procesu sudjelovanja javnosti često nailaze.

## 8.2. Izazovi participacije

Innes i Booher, (2005) navode kako zakonski propisane participativne metode u Sjedinjenim Američkim državama ne udovoljavaju ne samo osnovnim ciljevima sudjelovanja javnosti, već su i kontraproduktivne, izazivajući bijes i nepovjerenje. I teorijom i praksom jednako dominira ambivalentnost oko same ideje sudjelovanja javnosti i oba su označena dilemama kao što su konflikt između individualnog i kolektivnog interesa, između ideala demokracije i realnosti u kojoj se otkriva istina da se mnogi glasovi nikada ne čuju (Innes i Booher, 2005). U djelovanju javnih i privatnih institucija, unatoč zakonskoj obvezi i brojnim dokazanim koristima, važnost i uloga društvene participacije u demokratskom društvu se zanemaruje te se uglavnom provodi *pro forma*, što vrlo često rezultira revoltom javnosti otežavajući s jedne strane provedbu aktivnosti koje bi mogle doprinijeti društvenom i prostornom razvoju, a s druge strane utječe na gubitak kredibiliteta i povjerenja javnosti.

Među prvim kritikama participacije, Irvin i Stansbury (2004) navode i cijenu provođenja participativnih postupaka. Iako ističu kako nije provedena detaljna komparativna procjena troškova, cijena građanske participacije po odluci je nedvojbeno viša nego odluka donesena od strane administracije bez sudjelovanja javnosti. Ipak, diskutiraju kako se analiza troškova koju opisuju ne može primijeniti u vrednovanju društvenog kapitala kojeg građani stječu sudjelovanjem u planiranju ili odlučivanju niti uzima u obzir vjerojatnost učinkovitije provedbe odluka u slučaju da sudjelovanje javnosti dovede do boljih rješenja (Irvin i Stansbury, 2004).

Osim o materijalnim resursima koje zahtijeva, autori raspravljaju i o poteškoćama prilikom provedbe participativnih postupaka navodeći kako mnoge metode participativnih postupaka uključuju vrlo mali uzorak ukupne populacije za koju, ukoliko nije službeno izabrana za poziciju predstavnika, ne znamo pouzdano zastupa li stavove određene društvene skupine (Irvin i Stansbury, 2004) Na taj način participacija ponovno može postati alatom manipulacije ukoliko ju ne pokreće iskrena namjera. Problem reprezentacije dolazi do izražaja i kada se usporede sudionici koji su plaćeni da zastupaju određene interese sa javnošću koja ne prima naknade za sudjelovanje. Autori raspravljaju i o problemu manjka autoriteta javnosti navodeći kako javnost često ne zna (ili je zavarana) u kojoj mjeri može utjecati na neku odluku što često



dovodi do gubitka povjerenja. S druge strane, autori diskutiraju da kada je javnost generalno zadovoljna i prihvaća autoritet uprave postoje snažni argumenti za top-down (odozgo prema dolje) odlučivanje u ime efikasnosti procesa. Osvrćući se na pretpostavku mnogih radova da bi javnost aktivno podupirala demokratski proces i izgubila cinične tendencije da joj se ponudi odgovarajući oblik participacije, autori navode kako teoretičari često previđaju da javnost uglavnom nerado učestvuje u dugotrajnim procesima oblikovanja politika i razrađivanja detalja njihove provedbe.

Unatoč izazovima koje donosi sudjelovanje javnosti, očigledno je kako prednosti participacije uvelike nadjačavaju moguće nedostatke, pogotovo kada se isti mogu izbjeći provođenjem adekvatnih participativnih postupaka. Izbor najboljeg je kompleksan proces koji će ovisiti s jedne strane o karakteristikama i tipovima javnosti, a s druge o karakteristikama planerskog zadatka ali ponajviše o etičkim i moralnim kompasima i pro aktivnosti dionika.

Aarhuška konvencija (1998) identificira tri slučaja u kojima se očituje postupak sudjelovanja javnosti:

- prilikom izrade izvršnih propisa i/ili opće primjenjivih zakonski obvezujućih regulatornih instrumenata
- prilikom izrade planova, programa, strategija i politika, te prilikom odlučivanja o specifičnim zahvatima (Prieur i Duroisseau, 2006).

Danas se u Hrvatskoj, participativni postupci u odlučivanju o promjeni krajobraza formalno provode prilikom izrade dokumenata na sve tri razine: kroz planerski postupak te kroz postupke Strateške procjene utjecaja na okoliš i Procjene utjecaja na okoliš. Sudjelovanje javnosti u tom kontekstu obično je standardizirano, a minimalni uvjeti njegova provođenja propisani su zakonom i često su upravo to – minimalni.

## **9. Sudjelovanje javnosti u postojećim mehanizmima odlučivanja o krajobrazu**

Odlučivanje o promjeni krajobraza od industrijske revolucije formaliziran je proces koji obuhvaća prostorno planiranje i kojeg Radeljak (2012) opisuje kao čin svjesnog utjecaja na prostor. Prostorni planovi, općenito se izrađuju na državnoj, područnoj (regionalnoj) te lokalnoj razini (NN 153/13, 65/17)<sup>5</sup>. Ovakva kategorizacija izrade prostornih planova omogućuje planiranje na različitim razinama detaljnosti što na najvišoj razini planiranja obuhvaća različite politike, strategije te planove kojima se „propisuju uvjeti za korištenje (gospodarenje), zaštitu i upravljanje prostorom Republike Hrvatske i određuje dugoročne zadaće prostornog razvoja, strateška usmjerenja razvoja djelatnosti u prostoru i polazišta za koordinaciju njihovih razvojnih mjera u prostoru“ (NN 153/13, 65/17), dok planovi niže razine detaljnije rješavaju specifične probleme prostora u kojem planiraju aktivnosti odnosno kojima se „uređuje svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora te uvjeti za uređenje, unaprjeđenje i zaštitu prostora Države, županija, gradova i općina“ (NN 153/13, 65/17).

Pravo sudjelovanja javnosti na svakoj razini planiranja zastupa, i njezino provođenje propisuje Aarhuška konvencija koja osim prava na sudjelovanje, zastupa i odgovornost u odlučivanju o pitanjima okoliša na svim razinama, a jamstva koja osigurava ovise o razini odnosno kategoriji akta koji se donosi. „Najveća jamstva u pogledu sudjelovanja javnosti pružaju se glede odlučivanja o tome treba li dopustiti neku djelatnost ili ne“ (Ofak, 2009) odnosno u donošenju akta koji se odnosi na pojedinačni planirani zahvat. „Prava koja javnost ima u vezi sa sudjelovanjem u izradi planova i programa uređena su manje detaljno u usporedbi sa sudjelovanjem u odlučivanju o određenim djelatnostima, dok se strankama Konvencije još veća sloboda dopušta u odabiru rješenja za sudjelovanje javnosti u izradi javnih politika. Najslabija jamstva predviđena su za sudjelovanje javnosti tijekom izrade propisa, budući da su obveze stranaka Konvencije u tom području relativno blage“ (Ofak, 2009). Tako su, u skladu s odredbama Konvencije, u Republici Hrvatskoj postupci sudjelovanja javnosti ugrađeni u postupke prostornog planiranja.

U internacionalnim okvirima, postupci prostornog planiranja pa tako i participativni postupci unutar njih variraju jer ovise o administrativnoj ali i civilnoj kulturi pojedinog okruženja. U Hrvatskoj prostorno planiranje uređeno je prvenstveno Zakonom o prostornom uređenju (NN 153/13) i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju (NN 153/13,

---

<sup>5</sup> Zakon o prostornom uređenju. Hrvatski sabor.

65/2017) te Zakonom o zaštiti okoliša (NN 80/13) koji su usklađeni sa legislativom EU te Direktivama. Imajući na umu budućnost i ograničenost prostora te činjenicu da je on ograničeni resurs te da ga shodno tome treba oprezno koristiti, prostorni plan predstavlja izraz svjesnog nastojanja za uređenjem prostora, imajući za cilj postizanje najboljeg mogućeg, ili barem najmanje lošeg, načina korištenja i očuvanja prostora (Staničić, 2017). Tako planiranje u prostoru podrazumijeva razmatranje razvojnih potreba i prikladnosti specifičnih mjera, funkcija i namjena površina s obzirom na obilježja određenoga područja. Ako društvo svjesno utječe na procese u prostoru, to se naziva planiranjem i upravo zato javnost mora imati uvid u cjelokupni proces donošenja prostornih planova svih razina, kako bi na vrijeme mogla utjecati na eventualne greške i/ili nezakonitosti (Staničić, 2017).

### **9.1. Participativni postupci u strateškom planiranju**

Salet i Faludi (2000) navode kako se prilikom razvoja prostornih strategija uvelike razmatraju opći gospodarski i socijalni trendovi zemlje ili područja koje se planira. Činjenicu da nove društvene sile kontinuirano dolaze do izražaja prilikom procjenjivanja prostorno planskih usmjerenja, autori diskutiraju, pokazuje nam koliko je usko vezana implementacija prostornih ciljeva sa interesima drugih dionika, tako naglašavajući kako je u razvoju teorija strateškog planiranja osnovni uvjet postao premošćivanje jaza između kolektivnih strateških preferencija i privatnih i javnih dionika koji utječu na odlučivanje o korištenju prostora iz vlastitih interesa i položaja.

Autori isto tako ističu da iako planeri mogu potaknuti ili odvratiti od određenih odluka, inicijativa ostaje u rukama ostalih dionika. Diskutirajući kako je prostorno planiranje po svojoj prirodi usko vezano za svoje okruženje, Salet i Faludi (2000) navode kako samo kroz odnos sa drugim dionicima razvojne perspektive mogu biti uspješne (Salet, 1996) opisujući kako strategije kroji heterogeni set dionika i njihovi interesi, koje tako ostavljaju mnogo prostora za pregovaranje.

U kontekstu administrativne kulture, prostorni planovi u različitim okruženjima često pokušavaju, osim plana korištenja i namjene prostora, vizualizirati cjelokupnu prostorni mrežu društvenih i gospodarskih relacija što će ovisiti o načinu na koji dodjeljuje uloge javnom sektoru (Salet i Faludi, 2000) tj. uključuje javnost. U teoriji strateškog planiranja pritom su prisutni brojni apeli u temi premošćivanja jaza koji se pojavljuje između unilateralnih kolektivnih prostornih preferencija (koju obično zastupa vlast) i inherentne dinamike društvene zajednice gdje se konačne odluke o dinamici i koheziji različitih namjena i korištenja prostora

trebaju donositi, odnosno, da pomire zajedničke prostorne ciljeve s jedne i ukupnu društvenu zajednicu u kojoj se prostorni razvoj zaista i odvija, s druge strane (Salet i Faludi, 2000).

Taj konflikt uvjetovao je razvoj tri pristupa strateškom planiranju prisutnih u suvremenom diskursu, a svaki od njih, prema riječima autora, pokušava riješiti pitanja legitimnosti i efektivnosti u strateškom prostornom planiranju (Salet Faludi,2000).

Institucionalni pristup povezuje različite institucije koje pomoću uključivanja u zakonodavstvo realiziraju svoje specifične normativne principe realizacije zaštite ili razvoja.

Komunikativni odnosno diskurzivni pristup strateškom planiranju usmjeren je na pristup na koje planovi, u jeziku simbola prikazuju društvene aspiracije i vrijednosne sustave, a zadaća planera je prepoznavanje određenog diskursa unutar javnosti i njihova transformacija u simbolički jezik kroz modeliranje vrijednosnih sustava.

Kao reakcija neadekvatnost i nepotpunost tradicionalnog pristupa vladinih organizacija kao glavnih koordinatora procesa prostornog planiranja u smislu legitimnosti i efikasnosti prostornog planiranja javlja se takozvani interaktivni pristup strateškom planiranju kojem je polazište interakcija planskih subjekata u procesu planiranja. U ovom pristupu dominiraju modeli društvene koordinacije i kooperacije koji uvjetuju ravnopravnost građana i državnih organizacija u procesu planiranja. Pritom je zadaća prostornog planera koordinacija društvene komunikacije i organizacija interaktivnih suočavanja različitih vrijednosnih sustava.

Aktualna strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske predstavlja temeljni državni dokument za usmjeravanje razvoja u prostoru. Njime je, na temelju karakteristika i vrijednosti prostora, utvrđenog stanja i procesa u prostoru u skladu s administrativnom kulturom i tradicijom sustava planiranja utvrđen opći cilj (vizija) prostornog razvoja do 2030. godine. U tijeku izrade Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske proveden je postupak sudjelovanja javnosti kroz postupak strateške procjene utjecaja Strategije na okoliš, u okviru kojega je provedeno i savjetovanje s javnošću o Nacrtu prijedloga Strategije i javna rasprava o Strateškoj studiji o utjecaju Strategije s Nacrtom prijedloga Strategije.

## **9.2. Participativni postupci unutar procesa prostornog planiranja**

U skladu sa Zakonom<sup>6</sup>, Država i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju o stanju u prostoru obavještavati javnost, omogućiti i poticati njezino sudjelovanje razvijanjem društvene povezanosti i jačanjem svijesti o potrebi zaštite prostora te upravljanjem

---

<sup>6</sup> Zakon o prostornom uređenju. Hrvatski sabor.

sudjelovanja (prikupljanje i organizacija prijedloga, pribavljanje stručnih mišljenja i javnih stavova, posredovanje medija i sl.) (Staničić, 2017) odnosno, da javnost ima pravo sudjelovati u postupcima izrade i donošenja prostornih planova. Prava koja javnost ostvaruje u vidu sudjelovanja tijekom planerskog postupka prema Zakonu ogledaju se u:

1. Činjenici da izradu prostornog plana lokalne razine, kao i njegovih izmjena i dopuna može **inicirati svatko** (Članak 85. (NN 153/13))
2. **Informiranju** o donesenoj odluci o izradi prostornog plana objavom u »Narodnim novinama«, odnosno u službenom glasilu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave koja je tu odluku donijela (Članak 86.,stavak 4. (NN 65/17))
3. **Informiranju** javnosti o izradi prostornog plana od strane nositelja izrade po objavi odluke o izradi prostornog plana i to na mrežnoj stranici jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i kroz informacijski sustav putem Zavoda te obavještanje pismenim putem susjednog grada i općine (Članak 88. (NN 153/13))
4. Obvezi provedbe **javne rasprave** (članak 94. (NN 65/17))
5. Obvezi provedbe **postupka javnog uvida** (Članak 98. (NN 65/17))
6. Obvezi provedbe **postupka javnog izlaganja** (Članak 99. (NN 153/13))

Posljednja tri navedena postupka ujedno predstavljaju i osnovne (i često jedine) participativne alate koji se koriste tijekom planerskog postupka.

#### *9.2.1. Javna rasprava*

Prema Zakonu o prostornom uređenju (NN 153/13, 65/17) javna rasprava se provodi nakon što je prijedlog prostornog plana izrađen, a u javnoj raspravi može sudjelovati svatko. Sudionici tijekom njenog provođenja daju mišljenja, prijedloge i primjedbe na prijedlog prostornog plana u roku i na način propisan Zakonom.

Članak 100. Zakona opisuje sudjelovanje sudionika u javnoj raspravi navodeći kako sudionici:

1. imaju pravo pristupa na javni uvid u prijedlog prostornog plana
2. postavljaju pitanja tijekom javnog izlaganja o predloženim rješenjima, na koja usmeno odgovaraju osobe koje vode javno izlaganje
3. daju prijedloge i primjedbe u zapisnik za vrijeme javnog izlaganja

4. upućuju nositelju izrade pisane prijedloge i primjedbe u roku određenom u objavi o javnoj raspravi.

#### *9.2.2. Javni uvid*

Prema članku 98. Zakona, u skladu s objavom javne rasprave, prijedlog prostornog plana stavlja se na javni uvid na oglasnu ploču i mrežne stranice nositelja izrade prostornog plana i u informacijskom sustavu.

#### *9.2.3. Javno izlaganje*

Za vrijeme javnog uvida nositelj izrade organizira, ovisno o složenosti rješenja prostornog plana, jedno ili više javnih izlaganja radi obrazloženja rješenja, smjernica i mjera, odnosno razloga za stavljanje izvan snage prostornog plana, koje daju nositelj izrade, odgovorni voditelj i prema potrebi drugi stručnjaci koji sudjeluju u izradi prostornog plana. O javnom izlaganju nositelj izrade vodi zapisnik koji sadrži pitanja, mišljenja, prijedloge i primjedbe sudionika javne rasprave danih za vrijeme javnog izlaganja te odgovore na pitanja

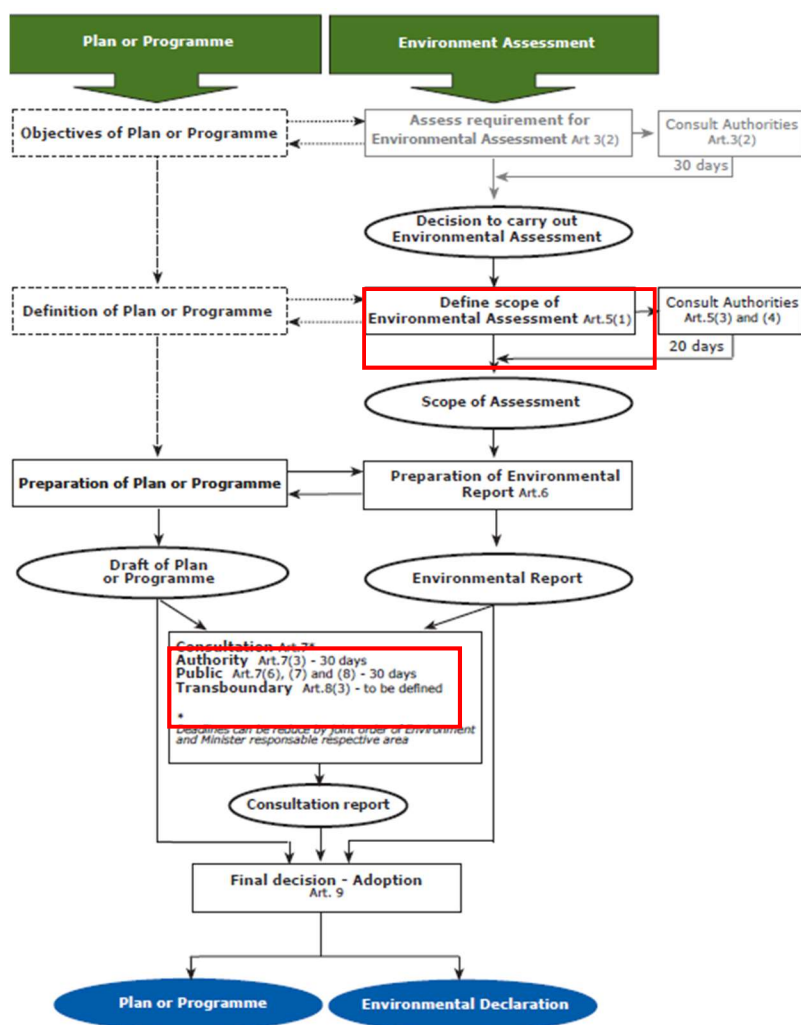
Kao osiguranje javnosti da su primjedbe i komentari izneseni tijekom ta tri postupka uzeti u obzir obavezna je izrada Izvješća o javnoj raspravi (Članak 102.) tijekom čije izrade odgovorni voditelj u suradnji s nositeljem izrade obrađuje mišljenja, prijedloge i primjedbe iznesene u javnoj raspravi i priprema izvješće o javnoj raspravi koje služi za izradu i utvrđivanje konačnog prijedloga prostornog plana.

Ako se prijedlog prostornog plana zbog prihvaćenih mišljenja, prijedloga i primjedbi u javnoj raspravi ili iz drugih razloga promijeni tako da nova rješenja nisu u skladu s programskim polazištima iz odluke o izradi prostornog plana i dr., provodi se ponovna javna rasprava koja se objavljuje na način propisan za pojavu prvotne javne rasprave. Tijekom ponovne javne rasprave se provodi javni uvid koji traje najmanje osam a najviše petnaest dana, a nova mišljenja prijedlozi i primjedbe na izmijenjen prijedlog prostornog plana mogu se podnositi samo u vezi s dijelovima prijedloga prostornog plana koji su u odnosu na prvi prijedlog izmijenjeni. Ponovna javna rasprava može se provoditi najviše tri puta, nakon čega se donosi nova odluka o izradi prostornog plana i provodi novi postupak izrade (NN 153/13)

Nakon što je provedena javna rasprava odnosno ponovna javna rasprava i izrađeno izvješće o provedenoj javnoj raspravi, izrađuje se nacrt konačnog prijedloga prostornog plana koji se upućuje predstavničkom tijelu na donošenje ali ne prije usklađivanja plana sa Studijom utjecaja na okoliš koja se izrađuje u postupku strateške procjene utjecaja plana, odnosno strategije ili programa na okoliš. U Hrvatskoj je za strategije, planove i programe, uključujući njihove

izmjene i dopune koji se donose na državnoj, područnoj (regionalnoj) te na lokalnoj razini, iz različitih područja te za strategije, planove i programe za koje se prema posebnom propisu iz područja zaštite prirode utvrdi da mogu imati značajan negativan utjecaj na ekološku mrežu obavezno provodi postupak SPUO (Strateške procjene utjecaja na okoliš, engl. SEA, Strategic Environmental Assessment)

Važnost postupka SPUO ogleda se sa aspekta njegove uloge u istraživanju individualnih rezultata procesa planiranja i smanjenja utjecaja na okoliš te tako služi kao kontrolni mehanizam. Druga karakteristika postupka je provođenje prethodno opisanih postupka sudjelovanja javnosti kroz postupak SPUO odnosno uključivanje stavova i informacija tijela nadležnih za zaštitu okoliša i zdravlje te javnosti te tako oblikovati alternative čime postaje optimizacijski postupak koji osigurava transparentnost planiranja i posljedično boljih rješenja te temelj za donošenje odluka jer odgovara na okolišna pitanja (Butula, Tomić, materijali za predavanja na modulu Zaštita okoliša i krajobraza).



Slika 4. Paralelni prikaz planerskog procesa i postupka PUO u Portugalu (Partidário, 2007)

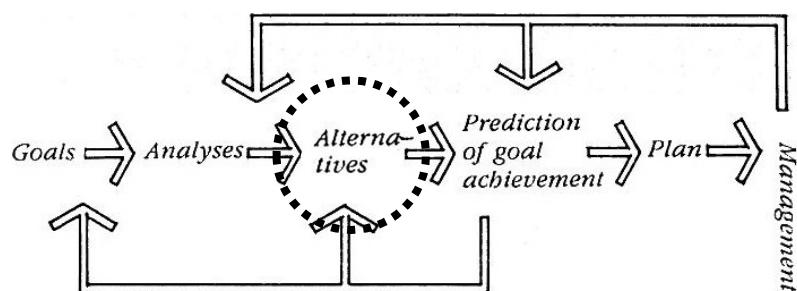
Da bi postupak SPUO zaista mogao doprinijeti boljim rezultatima planiranja nužna je njegova provedba tijekom izrade nacrtu prijedloga plana ili programa i to prije utvrđivanja konačnog prijedloga i upućivanja u postupak donošenja (2001/42/EC). Tek tada se proces prostornog planiranja i strateške procjene utjecaja na okoliš mogu gledati kao međusobno dopunjujući alati za poboljšanje održivog razvoja (Butula, Tomić, materijali za predavanja na modulu Zaštita okoliša i krajobraza). Pravovremena i adekvatna provedba postupka

SPUO i njegova koordinacija sa planerskim postupkom je vrlo važna pogotovo zato što se unutar postupka SPUO. Pritom je provedba odvojene ali dobro artikulirane koordinacije dvaju postupaka bolja od potpuno odvojene ili potpuno integrirane koordinacije (Partidário, 2012). Proces postupka procjene utjecaja na okoliš i njegove povezanosti sa procesom planiranja ilustrira Partidário, (2007), (Slika 4.) Crvenim su obrubljeni postupci unutar kojih se odvija određeni oblik sudjelovanja javnosti. Prema Uredbi o SPUO (NN 3/2017) nadležno tijelo dužno je osigurati sudjelovanje javnosti sukladno Zakonu i uredbi kojom se uređuje informiranje i sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša u postupku **određivanja sadržaja** strateške studije (čl. 8, s.7) te razmotriti mišljenja, primjedbe i prijedloge javnosti dostavljene u postupku sudjelovanja (čl. 10, s.1). U publikaciji „Smjernice za primjenu postupka strateške procjene utjecaja na okoliš u prostornom planiranju“ (2010), autori savjetuju da se prilikom postupka izrade **prijedloga prostornog plana** odnosno **strateške studije** planer (ovlaštenik), kada procijeni da bi se to moglo pokazati korisnim, može neformalno savjetovati sa relevantnim nadležnim tijelima i članovima povjerenstva no ne i sa javnošću. Tek nakon izrađenog prijedloga prostornog plana i usklađivanja prostornog plana sa zahtjevima SPUO pristupa se postupku javne rasprave. U postupcima izrade plana, strategije ili programa odnosno provedbe SPUO, tako su, kao jedini postupci sudjelovanja javnosti identificirani postupci informiranja javnosti i savjetovanja sa javnošću.

Na temelju analize sustava koji je na snazi u Republici Hrvatskoj glede prostornog planiranja i mogućnosti javnosti da sudjeluje postupcima prostornog planiranja, Staničić (2017) iznosi zaključak da je u postupcima donošenja prostornih planova javnosti osigurano sudjelovanje tijekom cijelog postupka donošenja plana te navodi kako je sustav postavljen transparentno, s punim sudjelovanjem javnosti (Staničić, 2017). Međutim, kada bismo identificirane participativne postupke usporedili sa ljestvicom participacije koju je oblikovala Arnstein (1969), oni odgovaraju četvrtoj (savjetovanje) odnosno, u najboljem slučaju, petoj (usuglašavanje) razini ljestvice od kojih obje, prisjetimo se, predstavljaju poželjan prvi korak prema punoj participaciji i prilikom kojih javnost posjeduje simboličan utjecaj. Ta simboličnost sudjelovanja javnosti očituje se u nedostatku zanimanja istraživanja planera o stavovima, znanjima i vrijednostima koje lokalna ili šira društvene zajednice imaju o ili prema krajobrazu.



## 9.2.4. Procjena utjecaja na okoliš



Slika 5. Paradigma racionalnog rješavanja problema (Lyle, 1985)

Kada je plan konačno usvojen, javnost ponovno ima priliku sudjelovati, na sličan način, i prilikom postupka PUO (Procjene utjecaja na okoliš, engl. EIA Environmental Impact Assessment) odnosno

postupka ocjenjivanja prihvatljivosti namjeravanog zahvata s obzirom na okoliš. Zahvati u tom kontekstu, već su u obliku namjene površina obuhvaćeni u prostornom planu, a javnost u postupku PUO ima mogućnost utjecati samo na način implementacije planiranog zahvata na već predodređenoj lokaciji. Prieur (2003) navodi kako je javnost, u pravilu, osjetljivija na vidljive aktivnosti u krajobrazu nego na politike i/ili planove, te da više pažnje posvećuje pojedinačnim zahvatima i to tijekom njihove implementacije (Prieur i Duroseau 2006). Tada su odluke o gradnji ili početku radova često nepovratnog karaktera i koji će imati utjecaj na ukupni okoliš već donesene (Prieur i Duroseau 2006). Najveći izazov je tako uključiti javnost rano, prije nego je implementacija u podmakloj fazi kada je prekasno za učinkovito sudjelovanje javnosti (Jones, 2007). U procesu planiranja su često uključeni različiti interesi koji mogu biti međusobno isključivi i u kojima način rješavanja sukobljenih interesa nije jasan, a oni predstavljaju mjesta nesigurnosti u planerskom procesu iz kojih proizlazi potreba i prilika za razvoj alternativnih rješenja. U svojoj osnovi, planerski proces odgovara procesu koji je predstavljao Lyle (1985) kroz paradigmat racionalnog rješavanja problema (Mlakar, 1999). Racionalnost i demokratičnost paradigme upravo se odražava u njenom centralnom dijelu - oblikovanju i vrednovanju alternativnih rješenja (Slika 5). U prostorno-planerskom postupku kakav je prisutan u RH promišljanje i vrednovanje alternativa očituje se unutar opisanih postupaka SPUO i PUO, a alternative vrednuje, osim stručnjaka i javnost i to prilikom provedbe postupaka javne rasprave, javnog uvida i javnog izlaganja koji se u prostorno planerskom procesu pojavljuju vrlo kasno.

U mnogim teorijskim radovima, oblikovanje i vrednovanje alternativnih rješenja predstavlja centralni alat racionalnog i demokratskog promišljanja promjene prostora i krajobraza, pri čemu u oblikovanju alternativnih rješenja, uključivanje vrijednosti, preferencija i znanja javnosti treba prethoditi i slijediti. Mlakar (1999) ih razlikuje u:

1. Sadržaju (što locirati gdje)
2. Lokaciji odabranog zahvata (gdje locirati predloženi zahvat)
3. Načinu implementacije istog zahvata na određenoj lokaciji
4. Stupnju intervencije (koliko prirodnih resursa iskoristiti).

Postupak SPUO pritom obuhvaća promišljanje o prva dva tipa alternativa, dok postupak PUO obuhvaća druga dva tipa promišljanja alternativa. „Različite globalne komparativne studije djelatnosti PUO u različitim institucionalnim okruženjima upućuju da, iako postoji načelno slaganje da je PUO osim njegove široke primjene u nizu zemalja ispunio svoju svrhu, u praksi se uočava cijeli niz problema u primjeni“ (Pavlović i sur., 2013). Isti autori u kontekstu sudjelovanja javnosti u postupku PUO ističu nekoliko problema kao što su: ograničavanje sudjelovanja javnosti uslijed snažnog imperativa što brže realizacije projekata s najmanjim mogućim troškom, površnost konzultacija sa javnošću u svrhu zadovoljenja formalnih zahtjeva, pristup 'odluči-objavi-obrani', 'zamor sudjelovanja' kao ishod nedovoljno dobro oblikovanog modela sudjelovanja javnosti i suprotstavljenih vrijednosti, očekivanja i stavova o njegovim učincima te nedovoljna razina edukacije i informiranja javnosti od strane nadležnih tijela o ključnim pitanjima PUO (Pavlović i sur., 2013). Kao rezultat navedenog, autori navode, pojavljuje se nepovjerenje u nadležna državna i lokalna tijela i povećanje mogućnosti za konflikte. Unatoč tome, postupci SPUO i PUO često predstavljaju jedine postupke prilikom kojih se odvija sudjelovanje javnosti a njihova provedba usmjerena je na pitanje prihvatljivosti namjeravanog zahvata s obzirom na okoliš. To pitanje uobličeno unutar konflikta na relaciji razvoj – zaštita pretpostavlja da upravo taj konflikt predstavlja osnovno zanimanje lokalne i šire društvene zajednice. U kontekstu održivog razvoja on zasigurno jest interes cjelokupnog društva, no kroz te postupke sudjelovanja javnosti nije ponuđena rasprava o preferencijalnim razvojnim aktivnostima. Butula (2003) navodi kako je „ljudsko pravo da se tehnološki napredak iskoristi kako bi se unaprijedili uvjeti života kroz fizičku promjenu krajobrazu (...)“ pri čemu Tomić i Butula (2013) ističu kako je „upravo zbog razvojnih potreba važno da se prije donošenja odluka o promjenama u prostoru predvide moguće posljedice za prostor i društvo. Tim se pristupom sprječava trajni gubitak resursa, te se, kroz uključivanje zaštitnih interesa u razvojne strategije, prostorni razvoj mogao usmjeriti prema održivosti“ (Tomić i Butula, 2013).

### **9.3. Sudjelovanje javnosti izvan planerskog procesa**

Na neadekvatnost metoda i alata uključivanja javnosti te ignoriranje i zanemarivanje javnosti u odlučivanju o promjeni krajobrazu upućuje i jačanje neformalnih participativnih postupaka

koji se najčešće pojavljuju u dijelu procesa nakon što je već odlučeno. Richardson i Razzaque, (2006) navode kako je neprijateljstvo elita na upravljačkim pozicijama prema nezavisnim protestima i samo - izražavanju zajednica dovelo do stvaranja "surogat političkih procesa" u koje je kanaliziran stav javnosti i koji se smatraju alternativnim administrativnim i pravnim strukturama (Richardson i Razzaque, 2006). Oni se uglavnom manifestiraju kroz rad civilnih, neprofitnih i nevladinih udruga (engl. NGO) čije djelovanje se temelji na načelu slobodnog sudjelovanja u javnom životu.

Sudjelovanje javnosti izvan planerskog procesa obuhvaća sve aktivnosti javnosti organizirane oko rješavanja problema izvan formalnog postupka odlučivanja o promjeni okoliša/krajobraza. U tim strukturama, sudjelovanje javnosti odvija se u različitim oblicima. Edukacija, širenje informacija, savjetodavna vijeća i javna savjetovanja i saslušanja te čak i sudski sporovi čine neke od njih (Richardson i Razzaque, 2006), a različite aktivnosti koje provode tiču se razvoja, praćenja, provođenja i vrednovanja javnih politika, oblikovanja javnog mijenja te izražavanja vlastitih stajališta, mišljenja i poduzimanja inicijativa o pitanjima od njihova interesa.

Iako civilna društva sudjeluju unutar planerskog procesa i u tom procesu predstavljaju tzv. zainteresiranu javnost, njihov rad nadilazi zakonom propisane i formalizirane postupke odlučivanja o promjeni krajobraza. „Primjetno je također da tijekom provedbe nekih PUO dolazi do incidentnih i konfliktnih situacija, dok u nekima građani gotovo uopće da i ne sudjeluju, već koriste druge mehanizme kojima žele obraniti ono što oni razumiju kao interes zajednice i zaštitu njenih vrijednosti“ (Pavlović i sur. 2013). U Hrvatskoj, kako navode Gudelj i Pavić (2013), udruge za zaštitu okoliša su među onim rijetkima koje uspijevaju konstruktivno odgovoriti na stvarne probleme u lokalnim zajednicama, uspješno predstaviti javnosti svoje aktivnosti i njihove učinke te steći znatno povjerenje građana u svoje kapacitete za rješavanje problema vezanih za okoliš (Gudelj i Pavić, 2013). Autori uz to navode kako je rad civilnih društava iznimno bitan jer, za razliku od nadležnih tijela u procesu planiranja, ulažu napore da educiraju javnost o okolišnim problemima i načinima na koji mogu sudjelovati u odlučivanju. Tako položaj koji su stekle civilne udruge može višestruko poslužiti i javnosti i donositeljima odluka a njihova uloga proširiti tako da djeluju kao medijator između javnosti i donositelja odluka odnosno različitih administrativnih institucija tijekom cijelog postupka oblikovanja i provedbe politika, strategija, planova, programa ili zahvata.

Gudelj i Pavić (2013) upozoravaju da uobičajeno savjetovanje kroz postupke kao što je javna rasprava (public inquiry) nije adekvatan za prepoznavanje očekivanja i potreba javnosti sa

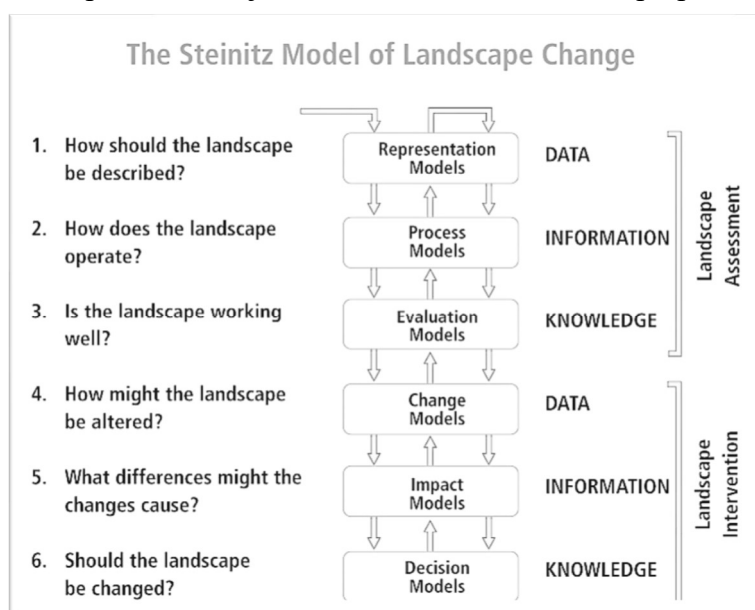
dovoljnom preciznošću. „U prilog tome govore komentari nevladinih udruga da tradicionalni alati sudjelovanja, poput javnih izlaganja, procedura za davanje komentara i primjedbe nisu dovoljno efikasni u motiviranju građana na sudjelovanje jer su suviše usmjereni na jednosmjernu komunikaciju, odnosno na pružanje tehničkih i znanstvenih informacija (Radojčić, 2008. prema Pavlović i sur., 2013), umjesto na dijalog, suradnju i učenje“ (Mateljak i Pavlović, 2013 prema Pavlović i sur. 2013).

#### 9.4. Participativni postupci u krajobraznom planiranju

Proces krajobraznog planiranja u svojoj osnovi sadrži postupke sudjelovanja javnosti. Krajobrazno planiranje upravo se razvilo s namjerom zadovoljenja razvojnih potreba kroz načela održivosti jer kroz definiranje kvaliteta, odnosno potencijala krajobraza identificira postojeće i moguće utjecaje na te kvalitete, i na temelju toga predlaže ciljeve i smjernice za njegov razvoj (Mander, 2008 prema Žmire, 2016). Uz spoznaju beskonačne raznolikosti života i međusobne potrebe jednog oblika života za drugim, prepoznaje i beskonačnu raznolikost ljudskih potreba, želja i težnji (Crowe, 1967 prema Žmire, 2016)

Tako je osnovna svrha krajobraznog planiranja, zadovoljiti ljudske potrebe istovremeno štiteći značajne prirodne i kulturne resurse uzimajući u obzir njihove fizičke i vizualne faktore (Crowe, 1969; Murphy, 2005 prema Žmire, 2016) kroz oblikovanje alternativnih prostornih alokacija namjene površina koje se smatraju ključnim faktorom planiranja za održivost (Ahern, 2006 prema Žmire, 2016). Ono za razliku od postupka prostornog planiranja nije, i zbog obzira prema specifičnosti problema kojima se bavi, ne može biti u potpunosti eksplicitno formaliziran, no u svojoj osnovi sadrži niz međusobno povezanih radnji u kojima se identificiraju prilike za sudjelovanje javnosti.

Steinitz (1990) planerski postupak dijeli na šest razina pitanja i njima združenih modela koje ujedno predstavljaju i faze planerskog procesa (Slika 6). Planerski proces tako počinje od *modela*



Slika 6. Modeli promjene u krajobrazu prema Steinitzu, (1990) (Dangermond (2010))

*reprezentacije*, čija svrha je detaljan opis okoliša kojeg slijedi *model procesa*, koji opisuje funkcije i strukturne veze između elemenata u krajobrazu. Ovdje, prepoznavanje karakteristika krajobraza predstavlja ishodište za planiranje aktivnosti pri čemu se sudjelovanjem javnosti mogu dobiti znanja koja planer ne može dobiti iz objektivnih izvora. *Model evaluacije*, odnosno vrednovanja koji teži odgovoru na pitanje funkcionira li dobro krajobraz u trenutnom stanju, a njegovu srž čini sudjelovanje javnosti kroz provođenje se istraživanja međusobno povezanih procesa koji se odvijaju u krajobrazu, trenutnog zadovoljstva određenim dimenzijama krajobraza te vrijednosnih preferencija društvenih skupina. Na spektar pitanja na koje se odnose ove prve tri faze planiranja nemoguće je odgovoriti samo stručnim znanjima već je potreban doprinos neposrednih korisnika prostora, koji svojim iskustvom i neformalnim znanjem o vlastitom okolišu mogu dopuniti znanja važna za faze planiranje koje slijede.

Na temelju dobivenih znanja, preferencija i vrijednosnih stavova javnosti slijedi *Model promjene*, koji istražuje na koji način se trenutno stanje krajobraza može promijeniti i dijeli se na *model projekcije* i *model intervencije*, od kojih prvi projicira promjenu krajobraza pod utjecajem postojećih trendova, dok drugi istražuje način na koji se krajobraz mijenja kroz implementaciju planiranog zahvata u prostoru. *Model utjecaja*, koji slijedi, kroz različite tehnike simulacije promjena pokušava predvidjeti njezin utjecaj na krajobraz i kroz oblikovanje alternativnih solucija prethodi zadnjim dvjema fazama planiranja.

Participativnost u postupku najviše se očituje u *modelu odlučivanja*, u kojem se naglasak stavlja na komparativnu analizu alternativnih rješenja u kojem se pojavljuje mogućnost sudjelovanja javnosti u konkretnom odlučivanju. Naposljetku, *model implementacije* ovdje se shvaća kao povratna informacija, se vraća na prvu fazu tj. izradu reprezentacijskog modela promijenjenog krajobraza.

Krajobrazno planiranje je „kao i svaka druga planerska aktivnost orijentirano ka budućnosti te je tako određeni stupanj nesigurnosti uvijek prisutan(...)“ (Butula, 2004.) Planerski proces u prethodno opisanom obliku usmjeren je prema njenom smanjivanju, bilo da je riječ o odluci o intervenciji ili nedostatku iste. Između ostaloga i zato odluci treba prethoditi uspostava alternativnih rješenja te njihova evaluacija i usporedba. Mlakar (1999) u svom radu navodi kako je upravo oblikovanje alternativa „uvjet optimizacije donošenja odluka“ ističući njihovu važnost kako zbog razmatranja i uključivanja različitih interesa u prostoru tako i zbog povećavanja legitimnosti i transparentnosti donošenja odluka kroz usporedbu i odabir najbolje odnosno najrazboritije te ističe kako bi alternative trebali moći predlagati jednako političari,

investitori, službe zadužene za okoliš, profesionalni kadar i zainteresirana lokalna zajednica (Mlakar, 1999).

I u procesu oblikovanja alternativa, bez obzira na razlike u odlukama koju svaka od vrsta alternativa zahtijeva, nesigurnost je jedan od osnovnih problema s kojim se planer suočava. Butula (2004) u svom radu prema Chechilu (1991) tako navodi dva tipa nesigurnosti. Prvi tip - uobičajena nesigurnost (engl. *ordinary uncertainty*) odnosi se na nesigurnost oko vjerojatnosti ishoda nekog događaja u budućnosti. Drugi tip nesigurnosti (neizvjesnost, engl. *incertitude*) odnosi se na pomanjkanje znanja i informacija glede čimbenika okoliša i procesa koji u njemu djeluju te ga autorica dijeli na nedostatak znanja o (1) predmetu planiranja – krajobrazu/prostoru/okolišu, (2) prirodi samih prostornih problema i (3) načinu rješavanja problema i donošenju odluka koje kvalitete ili vrijednosti krajobraza treba zaštititi.

Viša razina uključivanja različitih sudionika u planerski proces može pridonijeti smanjenju sva tri tipa neizvjesnosti prikupljanjem veće količine znanja o prirodi procesa i strukturnih veza unutar krajobraza, vrijednosti i preferencija u krajobrazu.

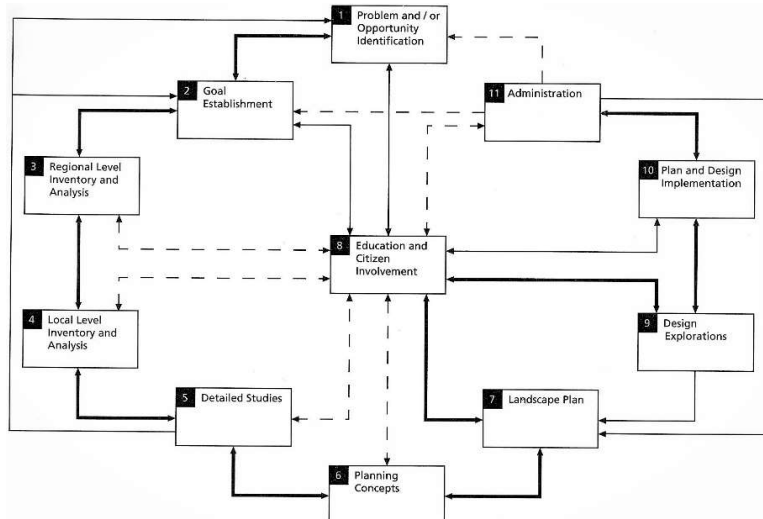
U teorijskim radovima i akademskim krugovima kojima je predmet istraživanja krajobraz i njegovo planiranje, retorika zastupa uključivanje javnosti kroz transdisciplinarnu pristupe. Ipak, u stvarnosti prevladava znanstveni odnosno stručni pristup (Conrad et al., 2011b, van der Brink and Bruns, 2012 prema Butler, 2014) pri čemu planeri krajobraz tretiraju kao stručno područje, na račun onih koji ga zaista i doživljavaju (Conrad et al., 2011a, Scott, 2011 prema Butler, 2014.) Taj jaz pojavljuje se kao rezultat dvosmislenosti u konceptualizaciji krajobraza koja je utemeljena na višestrukim i dinamičnim značenjima pojma s kojima različiti planeri barataju (Butler, 2014). Bohnet (2002) zato ističe kako bi planeri trebali, osim znanja o tzv. objektivnom planiranju, usavršavati svoja znanja kako u planerski proces uključiti kompleksan ljudski faktor (uključujući stavove društva i druge kulturološke aspekte). Taj izazov planeri moraju prihvatiti ukoliko žele pridonijeti stvaranju i održavanju multifunkcionalnih održivih krajobraza prihvatljivih društvu (Bohnet, 2002).

#### **9.5. Krajobrazno planiranje kao temelj za participativno planiranje**

Problemi s kojima se suočava krajobrazno planiranje nikad nisu samo bio-fizički ili socio – ekonomski stoga je suradnja planera sa drugim strukama, zainteresiranim skupinama i lokalnom zajednicom preduvjet bilo kojem planerskom postupku (Bohnet, 2002). Tomić i Butula (2013) pritom navode da je, kada se odabire transdisciplinarni pristup, vrlo važno pronaći međusobno razumljiv oblik komunikacije za sve stručnjake odnosno sve dionike u

procesu, kako bi se smanjila mogućnost konflikata proizašlih iz nerazumijevanja (Peréz-Soba, 2004, van Rooij, 2004 prema Tomić i Butula, 2013). Bohnet (2002) kroz pojavu novih, inkluzivnijih koncepata i pristupa krajobrazu koji pružaju naprednu konceptualnu osnovu za krajobrazno planiranje u kojima čovjek i ma fundamentalnu ulogu, upućuje na interdisciplinarnu strukturu socio – ekološkog krajobraznog planiranja. Ono se temelji na ideji povezivanja prirodnih i društvenih znanosti kroz sistemsko i holističko razmišljanje u svrhu razumijevanja prošlih, sadašnjih i potencijalnih budućih krajobraznih promjena (Bohnet, 2002). Na to upućuje i Steiner, koji paradigmu ekološkog planiranja definira kao „integraciju bio-fizičkih i socio-kulturoloških informacija u svrhu prepoznavanja prilika i zapreka u odlučivanju o promjeni krajobraza (Steiner, 1999). U ilustriranom procesu ekološkog

Slika 7. Proces oblikovanja plana prema modelu ekološkog planiranja (Steiner, 1999)



planiranja (na slici 7) dvosmjernim strelicama je prikazan tok planiranja te je u samom centru planerskog postupka – sudjelovanje javnosti. Pritom je svaki od stadija povezan sa njime, a debljina strelice ukazuje na jačinu veze. Ovakav planerski proces postao je presedan i temelj za participativno

planiranje. Bohnet (2002) naglašava kompleksnost integrativnog planiranja jer u odnosu na „uobičajeno“ planiranje, planeri u participativnim postupcima nisu jedini eksperti u sakupljanju i analizi skupljenih podataka. Planerova uloga tako postaje medijacija, koordinacija projekta te u konačnici i participacija u procesu (Bosshard 1997, prema Bohnet, 2002), a planerski zadatak istražiti do koje je granice pojedinac, pa tako i društvo spremno prihvatiti zaštitu na štetu razvojnih interesa i obrnuto, te uskladiti oba interesa sa ciljem održivog razvoja (Tomić i Butula, 2013; prema Butula, 2003). Hjortsø, (2004) pritom diskutira kako je u procesu donošenja odluka o upravljanju prostorom ili prirodnim resursima tijekom sudjelovanja javnosti konflikt do kojeg dolazi zbog razlike u vrijednosnim stavovima, kompleksnosti problematike, provedbe politika te određenih nesigurnosti koje se u tom procesu javljaju neizbježan (Hjortsø, 2004 prema Tomić i Butula, 2013). Kroz tu diskusiju fokus se odmiče sa pitanja je li participacija potrebna već koji tip participacije je najbolji (Konisky i Beierle, 2001 prema Irvin, Stansbury, 2004).

## **10. Metode i alati sudjelovanja javnosti u odlučivanju o krajobrazu**

Od 1970-ih, ulažu se značajni naponi u podržavanju i promicanju angažmana u zajednici prilikom odlučivanju o promjeni krajobrazu, kroz oblikovanje i korištenje raznih participativnih metodologija koje prikupljaju, analiziraju i komuniciraju informacije o zajednici. Te metode ugrađene su u šire modele razvoja koji su proizašli iz procesa kao što su Rapid Rural Appraisal (RRA- hrv. Brza procjena ruralnog područja), Participatory Rural Appraisal (PRA, hrv. Participativna procjena ruralnog područja) i Participatory Learning and Action (PLA, hrv. Participativno učenje i djelovanje). Chambers (2006) ih opisuje kao "rastuću obitelj pristupa, metoda, stavova i uvjerenja koji ljudima omogućuju da izraze i analiziraju stvarnosti svoje okoline i uvjeta, u svrhu planiranja akcija i praćenja i procjene rezultata" (Chandra, 2010). Sudjelovanje javnosti u okolišnom odlučivanju, kako je već objašnjeno, podložno je zakonskim pravilima koja ga propisuju i reguliraju. Međutim, ona nisu samo formalna, već bi trebala poslužiti svrsi stvarnog uključivanja javnosti u donošenje odluka, a kako bi se ostvario taj učinak, potrebno je više nego samo slijediti formalne pravne zahtjeve (Zelena akcija, 2012). Na to upućuju i Lawrence i Deagen (2001) koji ističu kako postoji vrlo malo strateških smjernica koje dionicima odgovornim za odlučivanje mogu pomoći u razumijevanju kada i kako uključiti javnost. Upravo odgovori na ta pitanja čine osnovu uspješne integracije participativnih postupaka u procesu odlučivanja.

Mnogi naponi u okolišnom odlučivanju podbacuju jer ne pridaju dovoljno pozornosti analizi dionika i njihovih specifičnih interesa (Grimble i sur., 1995). Cornwall (2008) stoga u vezi s pitanjem -tko sudjeluje dovodi pitanje -u čemu sudjeluju te posljedično -tko sudjeluje u kojim aktivnostima i u kojem stadiju procesa. Time autorica upućuje na postojanje različitih vrsta sudjelovanja i različite razine angažmana. Informacije se mogu staviti na raspolaganje svima, no stiže li poruka zaista do primatelja kojem je upućena je upitno (Glass, 1979). Mnoge metode uključuju samo određene dionike te mogu doprijeti do malog dijela stanovništva, a često podrazumijevaju zastupanje, a ne direktno uključivanje (Cornwall, 2008). Zato je detaljno i realistično razumijevanje raznolikih odnosa dionika (multistakeholder relationships) presudno u oblikovanju pravednog i održivog načina rješavanja problema. S tom spoznajom razvila se tehnika SA – stakeholder analysis, odnosno analiza dionika (Chevalier 2001).

### **10.1. SA – Analiza dionika kao temelj sudjelovanja javnosti**

Prema Grimble i sur. (1995), Stakeholder Analysis (SA) je metoda razumijevanja sustava kroz identifikaciju ključnih aktera ili dionika u sustavu i procjenjivanje njihovih interesa u tom

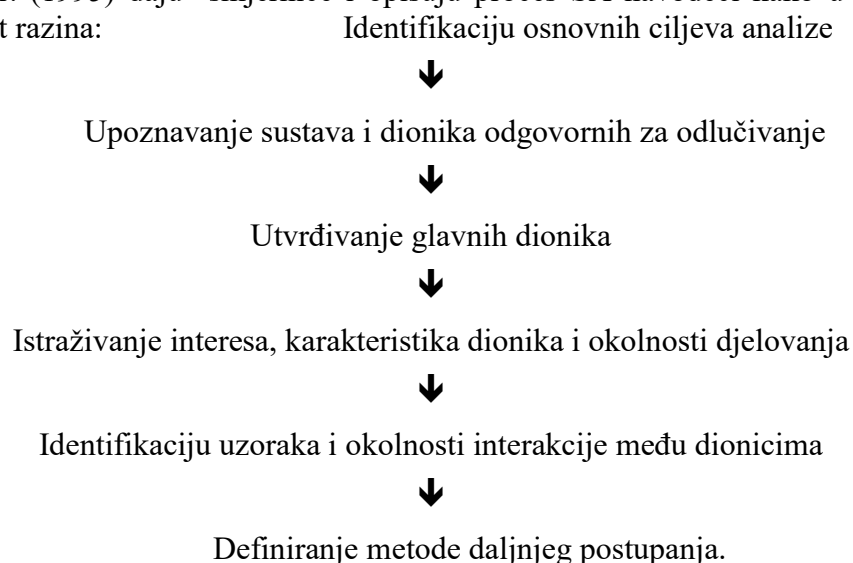


sustavu. Chevalier (2001) ju opisuje kao kontekstualno prilagodljivu paradigmu čija metodologija je usmjerena ka identifikaciji odnosa moći i konfliktnosti interesa uključivanjem svih „zainteresiranih stranaka“ kako bi promjena koja se planira bila realna i prihvatljiva. Pojam dionici, pritom, uključuje sve one koji utječu i/ili na koje utječu politike, odluke i djelovanje sustava: pojedince, zajednice, društvene skupine ili ustanove bilo koje veličine, oblika, sastava ili razine u društvu (Grimble i sur., 1995). Za razliku od konvencionalnih istraživačkih metoda, SA se ne oslanja na različite klasno orijentirane perspektive i analize pripadnosti te isključuje predrasude temeljene na predefiniranim kategorijama i odnosima među dionicima (Chevalier 2001) te tako predstavlja prvi korak ka smislenoj participaciji.

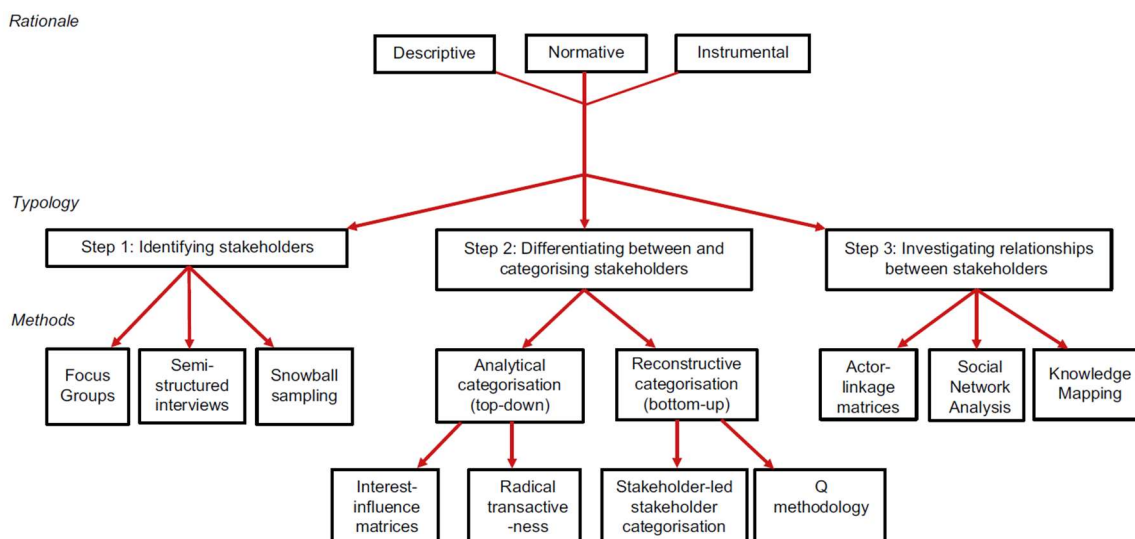
Prema Chevalier (2001) Stakeholder Analysis pomaže identificirati:

- dionike uključene u konkurentnim ili konfliktnim situacijama
- vrijednosti i stavove dionika
- višestruke interese i ciljeve i odnosu na određeni prostor
- resurse i količinu utjecaja te moć dionika da iznesu određenu inicijativu
- pripadnost te uzorke i kontekst interakcija među dionicima, bez obzira na to jesu li konfliktne ili kolaborativne
- distributivne i društvene utjecaje različitih politika i projekata (potencijalne kompromise i sukobe) te rizik za intervencije
- prikladan tip ili razina participacije primarnih ili sekundarnih dionika (unutarnjih i vanjskih) u pojedinim fazama postupka, i dr. (Chevalier 2001).

Grimble i sur. (1995) daju smjernice i opisuju proces SA navodeći kako u svojoj osnovi obuhvaća šest razina:



Na isto upućuju i Reed i sur. (2009) koji svrhu, tipologiju i metodologiju SA opisuju na način prikazan na slici 8.



Slika 8. Logički slijed, tipologija i metodologija SA (Reed i sur., 2009)

Grimble i sur. (1995) diskutiraju kako je SA na mnogo načina povezan sa participativnim postupcima tj. da koristi sličnu metodologiju te sa njime dijeli interes da se u proces donošenja odluka uključe i artikuliraju interesi društvenih skupina koje nisu adekvatno zastupane. Unatoč tome, Chevalier (2001) ističe da SA ne može zamijeniti participaciju, već joj treba prethoditi. Proces identifikacije relevantnih dionika i odlučivanje o tome koji dionici trebaju biti uključeni u konačnu analizu, pritom se treba poduzeti vrlo rano jer on značajno utječe na odabir i rezultate analize. Nakon što su se identificirali dionici, njihovi interesi i okolnosti, pristupa se određivanju strategije za prikupljanje podataka pri čemu odabir adekvatne metode ponajviše ovisi o tipu dionika uključenih u proces odlučivanja (Grimble i sur., 1995).

## 10.2. Tipologija metoda (mehanizama) sudjelovanja javnosti

Rowe i Frewer (2005) upućuju na iznimnu brojnost metoda i alata odnosno mehanizama uključivanja javnosti. Godine 1999., u knjizi pod nazivom *Participation Works!* (New Economics Foundation, 1999) autori detaljno opisuju dvadeset i jednu „tehniku“ te navode još dvanaest dok Rosener (1975) opisuje trideset i devet različitih „tehnika“ od strukturiranih procedura kao što su “task forces,” “radionice,” i “referendumi” do širih koncepata kao što su “programi informiranja javnosti” i dr. (Rowe i Frewer, 2005). Rowe i Frewer (2005) navode kako zbroj tih popisa i dalje ne obuhvaća sve metode odnosno mehanizme koji su prisutni u praksi. Neke od njih opisuje i Steiner. Ističući kako je sudjelovanje javnosti okosnica planerskog procesa Steiner (1999) participaciju shvaća kao kontinuirani proces koji je prisutan od prvog stadija planiranja. Poznati predstavnik participativnih postupaka, već je opisan postupak javne rasprave (public hearing) te dugo prisutna tradicija gradske odn. općinske

skupštine (town meetings), koje Steiner opisuje kao glasne i često emocionalne susrete građana (1999). Oni, zajedno sa anketama predstavljaju i najčešći oblik sudjelovanja javnosti (Steiner, 1999).

Dok Steinerova klasifikacija participativnih mehanizama predstavlja osnovu participativnih metoda koje se koriste u praksi. Rowe i Frewer (2005) u svom radu tako navode njih ukupno stotinu pri čemu ističu brojne probleme koji se vežu na istraživanja participativnih metoda odnosno tehnika. Tako navode problem brojnosti metoda jer unatoč opsegu priložene tablice i dalje nije obuhvaćen cijeli spektar participativnih metoda koje se koriste u praksi (Rowe i Frewer, 2005). Osim problema obuhvata, ističu i probleme funkcionalne ekvivalentnosti i kontradiktorne i nejasne nomenklature različitih mehanizama odnosno problema pojave istih procesa pod drugačijim imenom. Osim njih, autori navode i problem nesamostalnosti metoda upućujući na pojavnost metoda koje su zapravo kompoziti različitih metoda te metoda koje su specifične tehnike dok su druge samo alati odnosno nesamostalni procesi kojima se omogućuje uključivanje javnosti (Rowe i Frewer, 2005).

U istraživanju participativnih postupaka postoji niz tipologija i podjela. Butula (2004) participativne postupke dijeli prema značenju ili sadržaju informacije koju treba ugraditi u pojedini od koraka procesa u planerskom postupku te navodi: „u tom smislu Marušić, (2002) luči tri osnovna oblika: anketna istraživanja u analitičkoj fazi; neposredno sudjelovanje javnosti u pripremi prostornih planova i javne rasprave namijenjene raspravi oko predloženih rješenja. Bez obzira na to da li se navedeni oblici promatraju kao način komuniciranja s javnošću ili način pridobivanja potrebitih informacija, evidentan je položaj pojedinog oblika u hodogramu samog planiranja“ (Butula, 2004). U nastavku rada će se stoga obrađivati predstavnici navedenih osnovnih kategorija participativnih postupaka koji se koriste u planerskom postupku, a njihove varijante spomenuti ili kratko opisati. Na kraju poglavlja oblikovat će se tablica u kojoj će se sve obrađene metode i usporediti.

### **10.3. Participacija u analitičkoj fazi planiranja**

#### *10.3.2. Metode samoiskaza – sakupljanje znanja i istraživanje preferencija i vrijednosti*

Planeri u planerskom postupku koriste različite kvantitativne i kvalitativne podatke o društvu koje se mogu sakupiti na tri načina: anketama, intervjuom i opservacijom (Steiner, 1999). Metoda upitnika spada pod takozvane metode samoiskaza koje potječu iz društvenih istraživanja u kojima pojam obuhvaća aktivnosti oblikovanja i provedbe anketa i intervju a i to različitim alatima kao što su skale procjene te drugim specifičnim tehnikama: kognitivnim

mapama, različitim vrijednosnim modelima i sl. (Jelić, materijali s predavanja). Metoda upitnika definira se kao „poseban oblik ne-eksperimentalnog istraživanja koje kao osnovni izvor podataka koristi osobni iskaz o mišljenjima, uvjerenjima, stavovima, pribavljen odgovarajućim standardiziranim nizom pitanja.“ (Milas, 2005)

Prilikom oblikovanja ankete, vrlo je bitna kvalitetna priprema koja uključuje 3 osnovna koraka: definiciju problema istraživanja, definicija ciljne populacije i odluka o načinu prikupljanja podataka (Jelić, materijali sa predavanja). S obzirom na to da je uglavnom nemoguće ispitati ukupnu populaciju određenog područja, prilikom oblikovanja i provedbe upitnika, vrlo je važna identifikacija i odabir uzorka istraživanog područja odnosno područja koje se planira odnosno ključnih sudionika. Butula (2004) tako navodi kako „izbor jedinice osnovnog skupa proizlazi iz prirode istraživačkog problema, kao i zemljopisnog određenja samog istraživanja“ (Butula, 2004) te obuhvaća ljude koji imaju ili mogu imati različite interese prema određenom krajobrazu: lokalno stanovništvo, ljudi koji su profesionalno vezani na pitanja upravljanja, planiranja i zaštite određenog krajobraza (stručnjaci) i ljudi koji su potencijalni posjetitelji ili korisnici prostora određenog krajobraza (Butula, 2004). U njenom istraživanju tako U identifikaciji i odabiru uzorka, osim već opisanog postupka SA, može pomoći korištenje postojećih podataka i pretvorba postojećih podataka u nove informacije. Izvori za prvi mogu biti: karte namjene i korištenja prostora, uzorci naselja ili korištenja prostora, povijesni podaci i knjige, statistički podaci – popisi stanovništva i sl., novine i tisak, različita kulturna i društvena udruženja i dr. (Steiner, 1999). Alkan i sur (2009) navode kako oblikovanje upitnika mora biti u skladu s pravilima i testiran na manjem uzorku prije početka istraživanja na temelju kojeg se ispravljaju pojedini propusti te se istraživanju pristupa nakon uspostavljene hipoteze i definiranja zavisne varijable kojim se hipoteza testira te se oformljuju skupine (Alkan i sur, 2009). Jelić (2016) pritom ukazuje i na brojne probleme koji se mogu pojaviti tijekom oblikovanja i provođenja upitnika upućujući na potrebu pažljivog odabira kompetentnog uzorka, osposobljavanje ispitivača, osiguranje dostatnog vremenskog okvira i financijskih sredstava te kvalitetno oblikovanje pitanja kako bi se umanjila vjerojatnost nepotpunog ili parcijalnog istraživanja i osigurala kvaliteta istraživanja. Tako postavljena pitanja moraju biti jednoznačna i usmjerena, postavljena jednostavnim jezikom te ne smiju biti sugestivna.

#### *10.3.2.1. Metoda ankete*

U engleskom govornom području pojam ankete pojavljuje se pod pojmom „survey“ i pojmom „poll“. Iako je evidentna potreba konačnog usuglašenja među stručnjacima, neki izvori ističu postojanje razlike između navedenih pojmova navodeći kako riječ “survey” podrazumijeva

proces prikupljanja stavova specifične javnosti o općim pitanjima, dok pojam “poll” znači prikupljanje stavova „šire“ javnosti o specifičnim pitanjima tako implicirajući da su navedeni procesi zapravo odvojeni i različiti mehanizmi (Rowe i Frewer, 2005). U mnogim slučajevima, podjednako u teoriji i praksi, preciznija definicija uglavnom izostaje te je potpuno nejasno što pojedinačni autori podrazumijevaju pod kojim pojmom (Rowe i Frewer, 2005).

Metodu ankete, Steiner (1999) opisuje kao popularnu metodu među planerima i drugim istraživačima zbog jednostavnosti njene provedbe, mogućnosti provedbe na internetu, preko telefona ili „licem u lice“ te mogućnosti statističke analize njenih rezultata. Pritom ističe nužnost uključivanja stručnjaka iz društvenih znanosti jer oni posjeduju specifična znanja i iskustvo u izradi i provedbi takve vrste istraživanja. Dillman (1977) prema Steiner (1999) iznosi 3 kritike na račun anketiranja. Prva se odnosi na kompetencije ispitanika u smislu znanja ili osviještenosti o određenim problemima. Druga kritika upućuje na površnost i promjenjivost preferencija koje ispitanici iznose, a koje mogu postati temelj odluka sa dugoročnim posljedicama dok je treća kritika tehničkog karaktera, a odnosi se na pitanje neadekvatnosti konstrukcije ankete koja može biti vrlo općenita pri odlučivanju o vrlo specifičnim problemima.

#### 10.3.2.2. *Metoda intervjua*

Osobnija alternativa anketiranju, metoda intervjua, omogućuje istraživaču da uđe u mentalni svijet pojedinca i dobije uvid u logiku i kategorije individualnog viđenja svijeta (McCracken, 1988 prema Steiner, 1999). Jednako kao i kod metode ankete, istraživač sudionike ispituje kroz niz prethodno oblikovanih pitanja otvorenog ili zatvorenog tipa pri čemu bi intervju trebao pružiti i informacije o vodstvu u zajednici jednako kao i percepciji problema u istraživanom području kao i korištenju prirodnih resursa (Steiner, 1999).

Oblikovanje upitnika odnosno tip pitanja i informacije proizašle iz upitnika ovisit će o planerskom cilju (Steiner, 1999). Tako se ovim metodama mogu sakupljati znanja te ispitivati mišljenja (Alkan i sur, 2009), stavovi, preferencije sudionika o razvojnim varijantama, problemu i ciljevima planiranja, te vrijednosti koje sudionici pridaju području koje se planira. Metoda upitnika može se koristiti i u fazi pripreme prostornih planova kao dio radionica ili kao priprema za radionice. Na primjer prilikom ispitivanja preferencija razvojnih scenarija kroz različite vizualizacije u sklopu radionica oblikovanja razvojnih scenarija, no istraživanje isključivo kroz metodu upitnika od njega se razlikuje u formiranju scenarija koje u ovom slučaju oblikuje samo stručnjak (Steiner, 1999).

#### 10.4. Neposredno sudjelovanje javnosti

Ova skupina participativnih postupaka pripada fazi traženja rješenja problema te „podrazumijeva sudjelovanje javnosti preko planerskih radionica koje domaće zakonodavstvo ne predviđa kao oblik komunikacije s javnošću“ (Šeparović, 1995 prema Butula, 2004). Ovakav tip sudjelovanja javnosti se u cijelosti ili parcijalno provodi u grupama i podrazumijeva različite tehnike radionica, vijećanja i sl. Mogu obuhvaćati laičku i/ili stručnu te lokalnu i zainteresiranu javnost i iako se najčešće provode na lokalnoj razini, mogu se provoditi na svim razinama planiranja. Predstavit će se tehnike koje je opisao Steiner (1999) te drugi odabrani primjeri.

##### 10.4.2. Task Force skupine

Privremeni, ad hoc, općinski odbori, organiziraju se u svrhu rješavanja specifičnog problema (Steiner, 1999, Butula, materijali sa predavanja). Tipične task force skupine imaju 8 do 20 sudionika i obično ovise o različitim agencijama za tehničku podršku. Osnovna pitanja koja se pojavljuju u organizaciji ovakve vrste sudjelovanja javnosti tiču se opsega aktivnosti i pitanja: tko bi trebao sudjelovati (Steiner, 1999). Organiziraju se kao pomoć planerima pri njihovom radu, a mogu uključivati laike tj. predstavnike interesnih skupina te stručnjake (Butula, materijali sa predavanja).

##### 10.4.3. Savjetodavni odbori građana ili (vanjskih) stručnjaka

Savjetodavni odbori obuhvaćaju spektar aktivnosti različitih odbora i vijeća koji se mogu razlikovati u tipu, članstvu i aktivnostima, a njihova osnovna ideja je zastupanje ideja i stavova lokalne zajednice (Steiner, 1991). U svojoj osnovi, sve aktivnosti imaju zajedničke karakteristike: ograničenu moć i autoritet, brojnost članova (50 - 100), ovisnost o tehničkoj podršci različitih agencija, a trajanje je usko vezano za specifični program ili projekt. Pritom, savjetodavni odbori građana odgovorno predstavljaju zamisli i stajališta lokalnog stanovništva, a savjetodavni odbori (vanjskih) stručnjaka pomažu s tehničkim i znanstvenim informacijama. Organiziraju se u svrhu identifikacije problema, određivanju ciljeva, ali i u kasnijim fazama planerskog procesa, u utvrđivanju preferencija javnosti te tijekom implementacije plana. Ponekad se nazivaju „collaboratives“ kako bi naglasili kooperativnost i inter – i multidisciplinarnost (Steiner, 1999).

##### 10.4.4. Neighborhood Planning Councils – planerska vijeća susjedstva

Organizirana od strane lokalne zajednice ili vanjskog organizatora, ovakva vijeća uključuju se u brojne aktivnosti susjedstva kao i u pružanju pravne pomoći te savjetodavnim aktivnostima

(Gil and Lucchesi, 1979 prema Steiner, 1999) te rijetko imaju stvarnu moć donošenja odluka (Steiner, 1999). Njihova aktivnost odnosi se na uključivanje u zajednicu, dimenzioniranje zajednice, stvaranje kontakata i njihovo okupljanje, razvoj vodstva, određivanje prioriteta, modeliranje taktika te izgradnje političke moći (Steiner, 1999). Jednom utvrđena, vijeća mogu pomagati u određivanju ciljeva u većim zajednicama i pružiti platformu za sudjelovanje javnosti u svim fazama planerskog procesa ali je njihova efektivnost ovisna o vještini organizacije te razini interesa u zajednici stoga je podložna brzom propadanju (Steiner, 1999).

#### *10.4.5. Fokus/ciljne skupine*

Fokus odnosno ciljne skupine planeri organiziraju kada žele procijeniti mišljenje javnosti o pojedinim problemima i uspostaviti ciljeve (Krueger 1988; Leach 1992 prema Steiner, 1999). Obično se sastoje od 7 – 10 sudionika koji se međusobno ne poznaju ali ih povezuje profesija ili interesni cilj (Butula, materijali sa predavanja). Odabrani sudionici se sastaju te pristupaju diskusiji koju predvodi iskusni voditelj postavljajući otvorena pitanja svakom sudioniku (Leach, 1992 prema Steiner, 1999). Ciljne skupine doprinose poboljšanju planiranja ili oblikovanju nekog novog programa, daju mogućnost za procjenu postojećeg (politike ili razvojnog usmjerenja) i daju uvid u moguće razvojne strategije (Krueger, 1988 prema Butula, materijali sa predavanja).

#### *10.4.6. Tehnike skupne dinamike*

Generički naziv za različite tehnike rješavanja problema, koje pomažu u razjašnjavanju ciljeva, stimuliranju sudjelovanja i interakcije različitih interesnih skupina i razrješavanju konflikata među njima (Gil and Lucchesi 1979, prema Steiner, 1999). Brojne tehnike razlikuju se u sofisticiranosti i stupnju aktivnosti (Steiner, 1999), ali dijele zajedničke karakteristike: uključivanje malih skupina 5 - 25 sudionika – ukoliko je više sudionika, razdijele se u manje skupine, radionice se izvode sa stručnim vodstvom (stručnjak sa znanjem tehnike skupne dinamike), proces je strukturiran i odvija se u koracima, aktivnosti su vremenski ograničene te se radionice odvijaju sa ‘nominalnim’ (u određen problem usmjerenim) skupinama (Butula, materijali sa predavanja).

##### *10.4.6.1. Charette*

Charette je metoda prosuđivanja kroz koju sudionici iz različitih društvenih skupina dosižu sporazum u relativno kratkom vremenu. Sadrži tri stadija: pred-charette, charette radionicu i post- charette. U Stadiju pred-charette, upravni odbor priprema logistiku sa stadije koji slijede, definira fokus procesa i skicira preliminarni popis tema za raspravu. Metoda može uključivati

od pedeset do više od tisuću sudionika stoga i trajanje procesa može varirati od nekoliko dana do nekoliko tjedana. Ova metoda može se koristiti u svrhu sakupljanja praktičnih ideja, stimulacije sudionika na suradnju i olakšavanja donošenja odluka na temelju konsenzusa. Najprikladnija je u korištenju na lokalnoj razini i najčešće se razvija unutar procesa participativnog planiranja i oblikovanja. Tijekom Charette radionice, sudionici raspravljaju i oblikuju popis prioriteta i preporuka te iznose strategiju za implementaciju specifičnih projekata. Post – charette stadij usmjeren je na oblikovanje konačnog dokumenta na osnovu ishoda radionice (Schoot Uiterkamp, 2014).

#### *10.4.6.2. Consensus conference*

Consensus conference (hrv. konsenzus konferencija) je metoda sudjelovanja javnosti koja se odvija u skupini od 10 do 30 sudionika čiji zadatak je rasprava o kontroverznoj društvenoj temi. O ovom trodnevnom intenzivnom procesu sudjeluju uglavnom laici koji upućuju pitanja stručnom panelu, procjenjuju odgovore eksperata i potom pregovaraju o njima. Rezultat procesa je usuglašena izjava u javnom formatu koja se upućuje donosiocima odluka te cjelokupnoj javnosti, a kojim sudionici izražavaju svoja očekivanja, zabrinutost te iznose preporuke. Osim toga, opći cilj procesa je proširivanje debate o specifičnom problemu uključujući stajališta ne – ekspertne javnosti u svrhu donošenja informiranih odluka.

#### *10.4.7. Delphi*

Delphi metoda zasniva se na usklađivanju stajališta (izabраниh) stručnjaka (Butula, materijali sa predavanja). Temelji se na uzastopnom kruženju rasprave među dionicima pri čemu svatko iznosi vlastito stajalište (Steiner, 1999). Rasprava kruži dok se ne postigne konsenzus. Rezultati rasprave u idealnom slučaju su mjerljivi odnosno mogu se statistički obraditi (bodovanje i sl.) (Butula, materijali sa predavanja).

### **10.5. Participativno planiranje**

Slocum (2003) ističe ulogu metoda i alata participativnog planiranja u omogućivanju dionicima da utječu i dijele kontrolu nad razvojnim inicijativama i odlukama koje se donose. Te metode promiču dijeljenje znanja, izgradnju predanosti procesu i osnažuju javnost u svrhu razvoja učinkovitijih strategija te omogućuju pravedniju raspodjelu resursa, moći između vlasti, javnosti i različitih interesnih skupina u svrhu ostvarivanja pravedne interakcije na jednak i iskreno kolaborativan način (Slocum, 2003). Iako se participativno planiranje definira kao bilo koje planiranje koje na iskren i dosljedan način uključuju javnost u oblikovanje odluka, metode



koje slijede obuhvaćaju aktivnosti koje predstavljaju participativno planiranje u najdoslovnijem smislu.

#### *10.5.1. Planning cell tehnika*

Planning cell (planerska ćelija) je metoda promišljanja koju je razvio Prof. Dr. Peter C. Diener s namjerom oblikovanja svojevrsnog 'mikro-parlamenta' koja koristi tehnike radionice s ograničenim brojem slučajno odabranih sudionika – iz javnosti na koju izravno utječe odluka i javnosti na koju odluka utječe posredno te javnosti koja je zainteresirana i informirana o problemu (Slocum, 2003). Dvadeset i pet sudionika organizira se u manje skupine odnosno planerske ćelije (planning cells) kojima se delegira isti problem koji sudionici rješavaju kroz tri faze: u prvoj, sudionici se informiraju i educiraju oko problema kroz niz predavanja, video ili tiskanih sadržaja; druga faza je faza rasprave i vrednovanja kriterija kojima se problem analizira te razvoja niza preporuka od kojih sudionici glasuju i odabiru jednu koju će predstaviti sa svim sudionicima; dok u trećoj fazi, predstavnici svake od ćelija odabranu preporuku predstavljaju svim sudionicima te se ponovno pristupa vrednovanju, glasanju i odabiru (Slocum, 2003). Vrednovanje se pritom može provoditi na više načina – bodovanjem, ocjenjivanjem i dr., a moderatori za vrijeme trajanja radionice dokumentiraju te na kraju izrađuju izvještaj koji se koristi u daljnjem planiranju (Slocum, 2003).

#### *10.5.2. Tehnika radionica planiranja za stvarno*

Ovu metodu autori knjige Participation Works! opisuju kao participativnu tehniku kojom se na lokalnoj razini koristi javnost kako bi poboljšala svoju neposrednu okolinu (New Economics Foundation, 1998). Centralna aktivnost procesa 'planiranja za stvarno' je oblikovanje modela planerskog predmeta u koji sudionici mogu „ugraditi“ vlastite stavove, želje i preferencije na ne-konfrontacijski način (New Economics Foundation, 1998). Autori pritom naglašavaju svoju preferenciju prema izradi modela umjesto karata zbog svoje razumljivosti pri čemu se model može izraditi u 3D modelling software-u ili se može izraditi maketa. Interaktivni model se izlaže na otvorenim radionicama na kojima može sudjelovati svatko. Alati kojima se sudionici često koriste na sastancima su kartice sa prethodno ili in-situ ilustriranim ili pisanim prijedlozima koje stavljaju na maketu ili ugrađuju u virtualni model. Unatoč imenu i karakteru metodologije, sudionici ne moraju nožno imati uvid niti utjecaj na konačnu odluku (New Economics Foundation, 1998).

### 10.5.3. Participativno strateško planiranje

PSP (engl. Participatory Strategic planning) omogućuje oblikovanje zajedničke vizije ili željene budućnosti i detaljnog akcijskog plana. Predstavlja jednu od mnogih načina primjene metode vođene grupe koju je razvio Institute of Cultural Affairs (ICA). (New Economics Foundation, 1998). Proces uobičajeno uključuje 15 – 50 sudionika koji u idealnom slučaju sudjeluju i u provedbi plana i sastoji se od četiri poludnevniha zasjedanja koje uključuju brainstorming radionice u kojima se istražuju i generiraju ideje i saznanja te doseganje konsenzusa (New Economics Foundation, 1998). Svaka radionica se pritom sastoji od kombinacije individualnog rada i rada u manjim i većim skupinama. Četiri zasjedanja obuhvaćaju radionice: 1. Oblikovanja praktične vizije, 2. Determinacije osnovnih kontradikcija viziji, 3. Oblikovanju strateških smjerova i 4. Oblikovanja i implementacije akcijskog plana. (New Economics Foundation, 1998).

### 10.5.4. Soft OR metodologija

Soft O.R. (Operational Research) tehnike odnosno tehnike mekih operacijskih istraživanja, alat su za strukturiranje kompleksnih problema u kojima se pojavljuju različite perspektive i interesi različitih dionika (Seagriff i Lord, 2009). Kao takvi nameću se kao ključni dio inicijalnih faza planerskog postupka i alat za razumijevanje problema i oblikovanje spektra razumnih rješenja, a karakteriziraju se kao skupina metoda za grupno donošenje odluka u različitim, kompleksnim kontekstima u svrhu usuglašavanja oko problema i opredjeljivanja sredstava rješavanja problema (White, 2005 i Rosenhead, 2001 prema Seagriff i Lord, 2009). Soft OR u kontrastu sa hard OR metodologijom, problem definira kao pluralistički i kompleksan, koristi metode dijaloga, pregovaranja i usuglašavanja, a njegov rezultat je napredak i učenje stoga je primjenjiva u participativnom okolišnom odlučivanju. Osnovne razlike među njima prema Pidd (1996) prikazane su u tablici 2.

Tablica 2. Komparativni prikaz karakteristika Hard i Soft OR metodologije (Pidd, 1996)

	<b>HARD approaches</b>	<b>SOFT approaches</b>
Problem definition	Seen as straightforward, unitary	Seen as problematic, pluralistic
Model	A representation of the real world	A way of generating debate and insight about the real world
The organisation	Taken for granted	Has to be negotiated
Outcomes	Product or recommendation	Progress through learning

Soft O.R. metodologija obuhvaća dvije ključne tehnike: SSM ( Soft System Methodology) i SODA (Strategic Options Development Analysis) te niz drugih kao što su: Scenario Planning/Analysis, Casual Mapping, Modelling/Analysis te mnoge druge.

#### 10.5.4.1. SSM -(Soft Systems Methodology)

SSM (Mekana metodologija sistema) prepoznaje da su procesi ljudske interakcije jednako bitni kao i druge vrste podataka i predstavlja pristup kojim se kompleksne ljudske situacije izražavaju kroz njihove osnovne sisteme na transparentan način, obuhvaćajući različite dionike i stavove i ključne elemente problema, istovremeno u obzir uzimajući različite perspektive među dionicima (Seagriff i Lord, 2009). Prema Seagriff i Lord (2009) proces SSM uopćeno prati sljedeće korake:

1. Učenje o situacijskom problemu (uključujući društvene i političke aspekte),
2. Oblikovanje relevantnih modela svrhovitih aktivnosti (u svrhu produbljenja znanja o problemu),
3. Rasprava o situacijskom problemu korištenjem oblikovanih modela (u svrhu pronalaska sporazuma oko načina rješavanja problema),
4. Poduzimanje koraka na temelju dostignutog sporazuma (i ako je potrebno, povratak na početak ciklusa). Pritom fokus procesa nije na rješavanju konkretnih problema već na učenju kako probleme riješiti (Seagriff i Lord, 2009). Neki od alata koji se koriste u tom procesu su:

Rich pictures – oblikovanje dijagramskih reprezentacija problemske situacije uključujući strukturu, procese i probleme, za analizu; PQR formula – odgovaranje na pitanja Što? Kako? Zašto? u svrhu razumijevanja perspektiva dionika; CATWOE (Customer, Actors, Transformation, Worldview, Owner, Environment) – sakupljanje informacija i situacijskih perspektiva; i dr. (Seagriff i Lord, 2009).

#### 10.5.4.2. SODA (Strategic Options Development Analysis)

Eden i Ackermann (1998) metodu analize razvoja strateških opcija (SODA) opisuju kao metodu strukturiranja problema kroz uključivanje dionika i uspostavljanje i usmjeravanje kooperacije među njima (Seagriff i Lord, 2009). Nakon odabira ključnih dionika pristupa se njihovom intervjuiranju prilikom kojih se sakupljaju stavovi i ideje koji se potom kartiraju (vidi sliku 11). Dobivene kognitivne mape dionika se objedinjuju u zajedničku stratešku kartu te se organizira radionica na kojoj se recenzira zajednička karta te se diskutira o odgovarajućim daljnjim postupcima. Karakteristika SODA metodologije je da kroz radionicu dionici razrađuju vlastita stajališta o specifičnom problemu u svrhu ostvarivanja produktivne komunikacije, razumijevanja i usuglašavanja sa drugim dionicima uključenim u diskusiju. Seagriff i Lord (2009) ističu kako je u primjeni i provedbi metodologije ključna ispravna provedba aktivnosti

kognitivnog mapiranja, smisleno sudjelovanje i adekvatno vodstvo. SODA je pritom usmjerena na ostvarivanje konsenzusa umjesto kompromisa i obvezivanja umjesto dogovora i koristi se samo u slučajevima kada su dionici spremni fizički prisustvovati na radionicama pod vodstvom stručnjaka (Rosenhead i Mingers (2001) prema Seagriff i Lord, 2009).

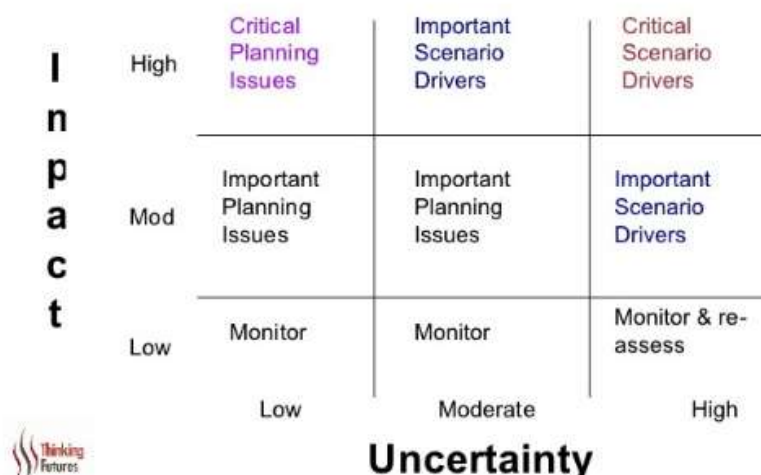
#### 10.5.5. Participativno oblikovanje scenarija

U općem smislu, planiranje i/ili analiza scenarija je grupni proces koji koristi tehnike radionica kojima se omogućuje razmjena znanja u svrhu razumijevanja prirode i utjecaja pokretačkih sila koje utječu na okoliš te nesigurnosti koje se na njih vežu (Williams, 2008 prema Seagriff i Lord, 2009) metoda obuhvaća aktivnosti diskusija u kojima se detektiraju ključne točke razvoja različitih scenarija budućnosti pod različitim okolnostima. Prema Van der Heijden (1996) metoda obuhvaća pet ključnih koraka:

1. Identifikaciju i usuglašavanje oko žarišnih problema ili odluka
2. Identifikaciju osnovnih pokretačkih sila – društvene, političke, ekonomske, tehnološke i td.
3. Identifikaciju predefiniranih elemenata i pokretačkih sila ne koje se ne može utjecati;
4. Identifikaciju ključnih nesigurnosti, nakon čega se pristupa popisivanju pojednostavljenih ključnih nesigurnosti (najčešće kroz dvodimenzionalnu matricu prikazanu na slici 9.) u svrhu istraživanja logičnih alternativa budućnosti.

#### 5. Proširivanje scenarija –

Ideja ovog koraka je u korištenju definiranih sila u matrici u oblikovanju diskusije oko potencijalnih scenarija i njihovog utjecaja (Seagriff i Lord, 2009). Rezultat ove metode je razvoj strategije kroz oblikovanje scenarija kojima se proširuje i produbljuje planerski proces. Najčešće se koristi u strateškom planiranju



Slika 9. Matrica klasifikacije utjecaja i nesigurnosti za oblikovanje scenarija (Conway, M., 2003)

na lokalnoj razini pri čemu se identificiraju ključni dionici i njihove potrebe i stajališta oko problema ali i razvojnih mogućnosti. Pritom, u procesu uče svi dionici podjednako, a cilj radionice je i proširivanje vidika dionika tijekom izrade scenarija.

Metoda scenarija implementira se na različite načine, tako se u praksi koriste više ili manje slične tehnike kao što su: Future Search tehnika, Imagine tehnika, Syncon tehnika, Mind mapping i casual mapping tehnika, tree diagrams tehnika, Participativno modeliranje i mnoge druge. Prema publikaciji *Participation Works!* koju je izdala New Economics Foundation (1998), *Future search* tehnika uključuje veliku skupinu sudionika odabranih prema utjecaju odluke i informiranosti, drugim riječima, lokalnu i zaineresiranu javnost. Idealno uključuje 64 sudionika koji formiraju osam manjih skupina po 8 sudionika. Visoko strukturiran proces u svojoj osnovi uključuje pet faza: 1. osvrt na prošlo stanje, 2. osvrt na sadašnje stanje, 3. kreacija idealnih scenarija budućnosti, 4. usuglašavanje i identifikacija zajedničke vizije 5. oblikovanje akcijskog plana. New Economics Foundation (1998), u svojoj knjizi opisuju i tehniku *Imagine*. Utemeljena na AI (Appreciative Inquiry) metodi, ova tehnika odvija se u tri faze: 1. Fazi razumijevanja u kojoj istraživači, kroz metodu intervjuja, istražuju i dobivaju uvid u stavove ispitanika o prošlom i sadašnjem stanju u krajobrazu, 2. Fazi imaginacije kojoj je cilj oblikovanje spektra provokativnih prijedloga koje služe kao opozicijski korektiv planerskim ciljevima, te 3. Ko-kreacija u kojoj se oformljuju partnerstva između različitih društvenih skupina i između javnosti i institucija. Casual Mapping (Neformalno mapiranje) spada u Soft OR metodologiju strukturiranja problema i često se koristi kao participativan alat. Casual map odnosno neformalna mapa je ilustracija povezanosti i odnosa između preferencija i ciljeva odnosno poželjnih scenarija u planerskom procesu te odnosa između različitih faktora problema. Njena svrha je strukturiranje i razumijevanje te sistematizacija problema u cjelini i vizualizacija njihovog utjecaja na formulaciju ciljeva (Seagriff i Lord, 2009). Cilj svake od navedenih tehnika je planiranje i vizualizacija budućnosti te usuglašavanje ili dostizanje konsenzusa između poželjne vlasti, planera i javnosti dok rezultati svake navedene metode nisu eksplicitno izraženi i ovisni su o pojedinoj situaciji.

#### *10.5.6. Participativno kartiranje*

Od svih participativnih metoda koje su usvojene, prilagođene i primijenjene u razvojnom kontekstu, upravo je participativno kartiranje najraširenije (Chambers, 2006). U različitim okruženjima za njega se koriste i termini: participatory mapping, indigenous mapping, counter mapping, community mapping i dr. Karte se mogu izrađivati isključivo za interno korištenje u zajednici ili (češće) za komuniciranje lokalnih znanja vanjskim suradnicima; i iako postoje razlike među inicijativama u metodama, primjenama i korisnicima, karakteristika koja ih povezuje jest proces izrade karata od strane ne-stručnjaka i laičkih skupina koje su međusobno povezane na temelju zajedničkog interesa (Corbett i sur, 2009).

Participativno kartiranje se tako opisuje kao proces oblikovanja karata koji pokušava ilustrirati povezanost između krajobraza i lokalne zajednice, korištenjem uobičajenog i priznatog jezika kartografije. Kao i kod bilo koje vrste karata, participativne karte prikazuju prostorne podatke u različitim mjerilima no pritom nisu ograničene smo na prikazivanje prostornih informacija već ilustriraju važna društvena, kulturna i povijesna znanja, uključujući i informacije vezane uz korištenje zemljišta, mitologiju, demografiju te društveno ili kulturološki uvjetovano poimanje krajobraza te mogu predstavljati stavove različitih društvenih skupina i tako postati sredstvom osnaživanja lokalne zajednice, omogućujući im da se zastupaju u prostornom kontekstu (Corbett i sur, 2009). Participacijske karte se od općih karata razlikuju u sadržaju, metodologiji izrade te izgledu. Tako participativne karte definira:

- Proces izrade karte; koja se odvija oko zajedničkog cilja i strategije zajednice u otvorenom i inkluzivnom procesu;
- Proizvod; koji predstavlja ciljeve lokalne zajednice;
- Sadržaj, koji obuhvaća znanje i informacije važne lokalnoj zajednici (Corbett i sur, 2009).

Dok opće karte zahtijevaju poštivanje standarda i pravila, participativne karte prihvaćaju različitost u prezentaciji i sadržaju stoga nisu ograničene na formalne medije; te se mogu pojaviti u oblicima od crteža u pijesku do karata izrađenih u sofisticiranim računalnim GIS alatima pa čak i 3D modelima (Corbett i sur, 2009).

#### *10.5.7. Participativno modeliranje*

U literaturi i praksi podjednako, pojmovi participativno modeliranje i kolaborativno modeliranje česte su istoznačnice. Basco-Carrera i sur. (2017) navode spektar tipova metoda participativnog modeliranja: Grupno i posredničko modeliranje, participativna simulacija, kooperativno modeliranje i mnoge druge ističući kako su svi u svojoj osnovi su vrlo slični. Alati modeliranja su pritom često tehnološki orijentirani, njih razvijaju tehnički analitičari i stručnjaci i njima se unaprjeđuju i testiraju modeli problema kroz kolaborativne procese u svrhu donošenja informiranih odluka pri čemu modele moraju razumjeti svi dionici i u njih imati povjerenja (Basco- Carrera i sur., 2017). Dionici tako moraju biti uključeni u oblikovanje alata za modeliranje i modela, scenarija i opcija za modeliranje kao i tijekom procjene efikasnosti svih opcija u odnosu na ključne kriterije (u čijoj formulaciji također sudjeluju) što je više moguće (Basco- Carrera i sur., 2017). Da bi to bilo moguće, Basco-carrera i sur. (2017) preporučuju korištenje tzv. open-source odnosno besplatnih alata koji su pristupačni svim

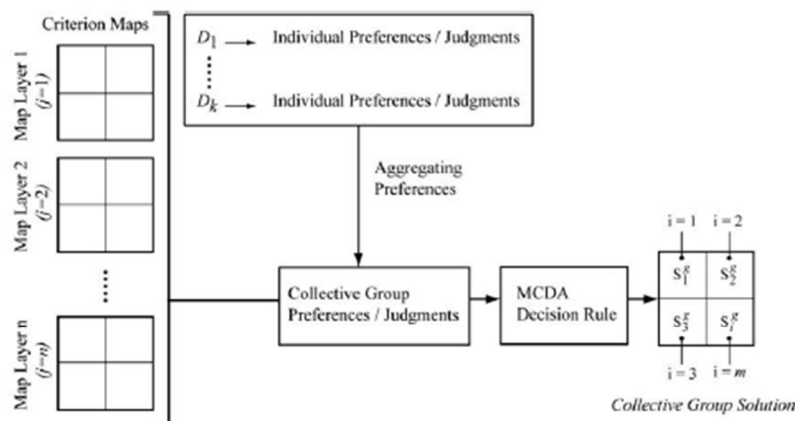
dionicima. Uz to, autori naglašavaju važnost pridavanju iznimne pažnje razvoju vizualizacijskih i komunikacijskih mogućnosti alata kako bi razumijevanje bilo jednako lako i manje tehnički orijentiranim dionicima. Prema Seagriff i Lord (2009) modeliranje polazište vuče iz metode višekriterijske analize (Multi-criteria Decision Analysis - MCDA) i višekriterijske evaluacije (Multi-criteria evaluation - ME) odnosno pristupa planiranju koji teži pronalasku odgovarajućih načina za izražavanje različitih preferencija i vrednovanje problema unutar zajedničkog okvira.

#### *10.5.8. ME/MCE (Višekriterijska evaluacija)– MCDA (Višekriterijska analiza odluka)*

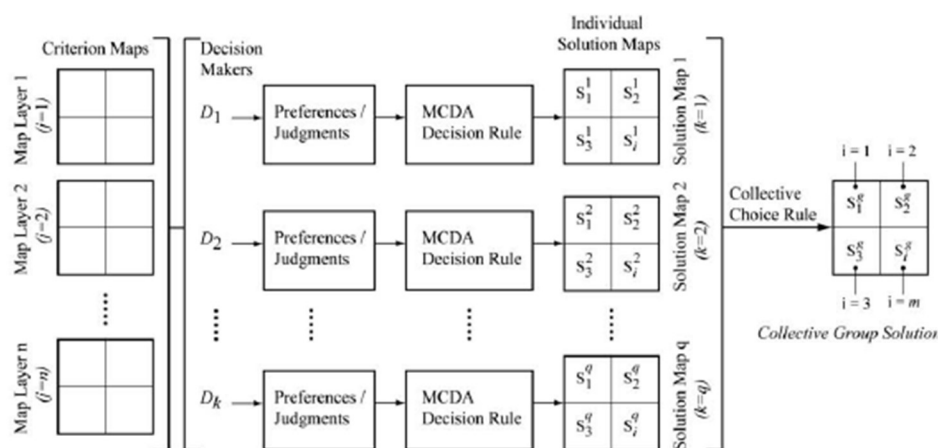
Scott (2005) navodi kako se metoda MCDA razvila kao pomoć pri odlučivanju u situacijama simultanih, višestrukih ciljeva i kriterija. U takvim uvjetima, umjesto odbacivanja ili sakrivanja subjektivnosti, upućuje na važnost oblikovanja objektivnog alata koji će biti kompatibilan sa višestrukim i raznolikim ciljevima. Da bi bile racionalne, odluke moraju biti bazirane na više kriterija, mjerljivih atributa, alternativa koje se sagledavaju, a koje mogu biti kombinirane i vrednovane unutar određenog pravila odlučivanja (Eastman, 1999). Višekriterijska evaluacija (MCE) se stoga koristi i kao alat za odlučivanje o raspodjeli prostornih resursa u kontekstu postojanja više kriterija, unutar teorije (multiobjective decision-making) odnosno odlučivanja u okolnostima višestrukih ciljeva pri čemu pojam cilja implicira filozofiju, perspektivu ili motiv koji predvodi oblikovanje specifičnog višekriterijskog pravila odlučivanja. Scott (2005) naglašava sposobnost metode MCDA da istovremeno obuhvati raznolike kriterije u procesu odlučivanja, pri čemu ona (a) razjašnjava potrebe i težnje javnosti (b) procjenjuje niz alternativnih načina rješavanja identificiranih problema (c) prati napredak u zajednici (Scott, 2005).

U stvarnosti, sve odluke imaju više od jedne dimenzije ili jednog kriterija stoga je MCDA usmjeren i prema istraživanju alternativnih rješenja problema istovremeno uključujući sve ciljeve odjednom umjesto da ih pretvara u ograničenja naglašavajući 'višekriterijalnost' postupka, u odnosu na formuliranje problema sa jednim ciljem/kriterijem i brojnim ograničenjima. Svi oblici MCDA obuhvaćaju tri osnovne radnje: eksplicitnu identifikaciju kriterija, evaluaciju alternativnih rješenja u odnosu na postavljene pojedinačne kriterije i njihovo grupiranje prema tim kriterijima pri čemu se, kao važna karakteristika MCDA, ističe odvajanje činjenica i vrijednosti u odnosu na problem.





a. Prior Articulation of Preferences



b. Aggregation of Individual Solution Maps

Slika 10. Struktura kolaborativnog GIS-MCDA procesa (Boroushaki i Malczewski, 2010)

MCDA zato obuhvaća različite tehnike i metode: metode upitnika, grupne radionice i niz alata kojima se prvo sakupljaju informacije, specificiraju, grupiraju i određuju prioritetne potrebe kroz izradu stabala vrijednosti nakon kojih se oni uspoređuju (slika 10). Nakon toga se pristupa usporedbi i usuglašavanju prioriteta te konačno izradi strategije rješavanja problema, evaluacije alternativa i izradi plana (Scott, 2005). Metoda MCDA eksplicira kompetitivnu prirodu različitih aspekata problema pritom dozvoljavajući subjektivnu prosudbu dionika pri čemu je, slično kao i kod Soft OR metoda, fokus usmjeren na ostvarenje uvida u kompleksnost i strukturiranje problema, a ne traženje pravog ili optimalnog rješenja (Scott, 2005).

## 10.6. Participativne metode izvan planerskog postupka i nestrukturirana participacija

### 10.6.1. Edukacija kao participacija

Unatoč tome što je opći cilj participacije povećanje legitimnosti odluka i racionalnosti odlučivanja, mnogim tehnikama sudjelovanja javnosti cilj nije postizanje konsenzusa ili odlučivanje već učenje kojim se dugoročno postiže sposobnost i akcija za kvalitetno odlučivanje. Među njima se ističu metode Participatory appraisal, a u literaturi se opisuju i druge njoj slične metode: Social Auditing, Parish Maps i dr. od kojih neke organizira zajednica



sa namjerom učenja o vlastitoj okolini, neke osnivaju vanjski dionici ili vlast. Ovisno o tipu, strukturi i cilju radionice, ishod može biti samo sakupljanje znanja i informiranje, stvaranje zajednice ili poticanje pro aktivnog djelovanja ili pak postizanje konsenzusa oko zajedničkih problema na čije se rješavanje društvo treba ili želi usmjeriti.

#### *10.6.2. Participativna procjena*

The New Economics Foundation, 1998 opisuje Participativnu procjenu (engl. Participatory appraisal (skr. PA)) kao set fleksibilne metodologije koja potiče učenje i interakciju u malim skupinama ili cijeloj zajednici. Proces se sastoji od 7 koraka: 1. brainstorminga 2. i 3. oblikovanje dijagrama npr. istraživanje percepcija i interpretacija problema i sugestija te njihovog uzroka i posljedica; 4. procjena i prioritetiziranje promjene; 5. oblikovanje vremenske lence i determinacija ključnih događaja, 6. Mapiranje zajednice koristeći različite alate vizualizacije pozitivnih i negativnih promjena u zajednici, 7. Izrada konačnog dijagrama (The New Economics Foundation, 1998). PA se nastavlja razvijati i koristi se u raznolikim okruženjima, a njegova osnovna svrha je odlučivanje o prioritetima zajednice.

#### *10.6.3. World cafe*

Prema Slocum (2003) World Café predstavlja kreativni proces za olakšavanje kolaborativnog dijaloga i dijeljenja znanja i ideja u svrhu oblikovanja mreže komunikacije i djelovanja. U tom procesu kreiran je ambijent kafića u kojem sudionici raspravljaju ili preispituju problem u manjim grupama za zasebnim stolovima (Slocum, 2003). U pravilnim intervalima sudionici se premještaju za drugi stol opri čemu jedan sudionik - domaćin ostaje i sa novim sudionicima prenosi sažetak prethodne rasprave (Slocum, 2003). Na taj način sudionici dobivaju nova saznanja i perspektive koje mogu prenijeti u drugi razgovor na taj način ga oplemenjujući. Na kraju procesa, iznose se glavne ideje na tzv. plenarnu sjednicu te se pristupa raspravi i utvrđuju ključne ideje i zaključci (Slocum, 2003).

##### *10.6.3.1. Social Auditing*

Social auditing je ciklički proces kojim se prati razvoj zajednice u odnosu na postavljene ciljeve, identificiraju novi ciljevi dionika i istražuju društvene norme zajednice (The New Economics Foundation, 1998). Temelji se na četiri stupa: 1. Dijalogu među dionicima kojim se istražuju vrijednosti, problemi i indikatori kroz metode fokus grupa ili upitnika. 2. Generiranje indikatora i mjerila razvoja u odnosu na prošlo stanje; 3. Provjeri (eksternaliziranoj verifikaciji) kojom se osigurava legitimitet procesa i 4. Ciljanoj i konstantnoj komunikaciji (The New Economics Foundation, 1998).

#### *10.6.4. Nestrukturirane ili polu-strukturirane participativne metode*

##### *10.6.4.1. Community appraisal*

CA je istraživanje zajednice od strane zajednice za zajednicu uz pomoć koje se definira akcijski plan ili popis preporuka za budućnost zajednice. Ova metoda nije kruto strukturirana i koristi mnoge druge metode u svom procesu kao što su metoda upitnika, planerska vijeća susjedstva, sastanci i sl. (The New Economics Foundation, 1998).

##### *10.6.4.2. Parish maps*

Također inicirane od strane zajednice, Parish maps autori pamfleta Participation Works! opisuju kao otvoreni, nestrukturiran grupni proces u kojem se dionici uključuju u jednu od dvije aktivnosti: sakupljanje informacija o karakteristikama, problemima, stavovima i sl. i/ili izradi mape, koje se odvijaju na različite načine. Rezultat radionica je karta koja izražava sakupljeno znanje kojom se povećava razina svijesti o karakteristikama u okolini i njenim problemima (The New Economics Foundation, 1998).

##### *10.6.4.3. Open space (otvoreni prostor)*

Open space je fleksibilni demokratski okvir kojim se omogućuje sudjelovanje neograničenog broja sudionika u procesu čiji program i teme diskusije oblikuju sami sudionici (The New Economics Foundation, 1998). Najefektivnija je kada se pokušava postići sudjelovanje čiji ishod je učenje i/ili promicanje akcijskog djelovanja u zajednici u slučajevima hitnih problema koji trebaju brzu reakciju, te u velikim i raznolikim društvenim skupinama (The New Economics Foundation, 1998). Odvija se u krugu u kojem svaki sudionik iznosi problem koji smatra važnim i čijem rješenju se spreman posvetiti. Na temelju dobivenih informacija organiziraju se radionice na kojima sudionici raspravljaju o identificiranim problemima. Nakon toga se organizira završna diskusija koja se ponavlja u svrhu kontinuirane edukacije i konstruktivne rasprave (The New Economics Foundation, 1998).

##### *10.6.4.4. Medijacija*

Medijacija je proces u kojem se sudionici involvirani u sukobu zajednički uključuju u istraživanje i pomirenje razlika pri čemu ih može, ali ne mora, voditi medijator (Slocum,2003). Proces se općenito sadrži od faza pred pregovaranja, integrativnog pregovaranja i implementacije, koji u idealnom slučaju rezultiraju razvojem održivog sporazuma (Slocum,2003).

### **10.7. Uloga suvremenih tehnologija u participativnim postupcima**

Mnoge metode sudjelovanja javnosti oslanjaju se na tehnološka dostignuća. Čak i metode razvijene prije „informatičke revolucije“ nastavile su se razvijati i počele koristiti računalne alate u svrhu olakšavanja procesa participacije. Dumičić i Žmuk, (2009) tako navode kako se utjecaj novih informacijskih tehnologija danas očituje u svim područjima istraživačkoga rada, a posebno na način prikupljanja anketnih podataka. „Web anketa je specifično istraživanje u kojem se podatci prikupljaju bez prisutnosti anketara, ali i bez kontrole statističara nad vjerojatnostima izbora ispitanika. Tako, on-line anketna istraživanja, ako su pravilno provedena, imaju značajnu prednost pred drugim formatima anketa te postaju sve popularnija ali su istovremeno slabosti ovakvoga načina prikupljanja anketnih podataka brojne te se ova tehnika prikupljanja podataka preporučuje samo onda kada je to zaista prikladno i to uz nastojanje da se nedostaci umanje“ (Dumičić i Žmuk, 2009). Carvalho Ribeiro i sur., 2013 i Alkan i sur., 2009 upućuju na softverske alate za analizu podataka dobivenih kroz metode upitnika koji omogućuju generiranje statističkih podataka kao što su SPSS (Statistical Package for Social Science) i SPAD, kojim se omogućuje analiza podataka dobivenih metodom upitnika. Prema Garth (2008) SPSS se koristi u svrhu statističke analize podataka te njihove pretvorbe u deskriptivne statističke podatke, grafove i slično.

Basco-Carrera i sur. (2017) upućuju na trend razvoja računalnih modela koji podržavaju dijalog među dionicima zasnovanom na činjenicama i usmjeravaju i poboljšavaju znanstvenu bazu za donošenje odluka (Loucks et al., 2005 prema Basco-Carrera i sur., 2017). DSS (engl. decision support system) odnosno sustav za potporu odlučivanju namijenjen je komuniciranju potrebnih informacija i oblikovanju, za dionike razumljivih i transparentnih, prihvatljivih i primjerenih odluka (Bourget L. (Ed.), 2011; Jonoski and Evers, 2013, prema Basco-Carrera i sur., 2017). Ovisno o vrsti problema koji treba riješiti, kao i uključenim dionicima, koriste se različiti tipovi u rasponu od minimalnog ili nikakvog računalnog modeliranja (slučaj 1 u tablici 3) do onih potpuno automatiziranih (slučaj 6 u tablici 3) (Basco-Carrera i sur., 2017). U mnogim slučajevima DDS koristi GIS (Geografski informacijski sustav) i različite DB (Database) za sakupljanje informacija. Računalni modeli tako mogu podržavati analizu tih podataka, generiranje alternativnih mogućnosti, pomoći donositeljima odluka i dionicima u stvaranju strategije na temelju činjenica te koristan alati i pomoć dionicima u razumijevanju i stvaranju konsenzusa u bilo kojem sukobu - interesa, vrijednosti ili normi jer pružaju neutralne informacije (Basco-Carrera i sur., 2017).

GIS alati često se koriste unutar metode participativnog mapiranja. GIS (Geo-informacijski sustavi) su hardverske i softverske tehnologije koje se koriste za pohranu, sakupljanje, kartiranje i analizu geografskih podataka. Od 1990ih godina, participativni GIS (PGIS ili PPGIS) teži ka integriranju lokalnog znanja i kvalitativnih podataka u GIS sustave za korištenje u lokalnoj zajednici. PGIS tehničari (koje uglavnom čine tehnološki posrednici izvan lokalne zajednice) surađuju sa lokalnom zajednicom kako bi demokratizirali korištenje tehnologije. Autor ističe fleksibilnu prirodu GIS tehnologije koja sve češće se koristi u razrješavanju problema vezanih za korištenje prostora jer može integrirati precizne, lokalne, geo-prostorne ali i druge tipove podataka, te se primjenjuje bez značajnih preoblikovanja softvera što ga čini atraktivnim alatom u upravljanju. Karte izrađene korištenjem GIS tehnologije prenose i osjećaj autoriteta što ih čini vrijednim alatom u pregovaranju i utjecanju na odlučivanje o krajobrazu (Corbett i sur., 2009)

Eastman (1999) opisuje korištenje GIS-a u višekriterijskoj analizi (ME; MCE) i to na dva načina. U prvom načinu, svi kriteriji se pretvaraju u Boolean tip podataka (logične tvrdnje u obliku točno/netočno) za pogodnosti odluke koja se razmatra. Ove varijable se u procesu mogu smatrati i zaprekama jer služe u definiranju područja koja nisu pogodna i ne uzimaju se u obzir te se kombiniraju sa jednim od ili kombinacijom intersection (logical AND) ili union (logical OR) operatorima. Ova procedura dominira MCE sa vektorskim ali i rasterskim sistemima. U drugoj najčešće korištenoj proceduri, kvantitativni kriteriji vrednuju se kao kontinuirane varijable umjesto da ih se kolabira u Boolean ograničenja. Takvi kriteriji se obično nazivaju *faktorima* i oni izražavaju stupnjeve pogodnosti odluke koja se razmatra (Eastman, 1999).

Basco-Carrera i sur. (2017) ističu prednosti korištenja softverskih alata i u participativnom odnosno kolaborativnom modeliranju navodeći brojne aktivnosti od onih kompleksnih kao što su oblikovanje konceptualnih dijagrama u softverskim paketima systemske dinamike (system dynamics software packages npr. iThink, InsightMaker i dr.) i scenarija kroz mekane kognitivne mape do korištenja Open Street Maps (OSM) zajedno s lokalnom zajednicom i tehničkim analitičarima u svrhu dobivanja povratne informacije o raspoloživim ili potrebnim podacima, modelima i mogućnostima. U mnogim slučajevima, nekoliko modela se objedinjuje dinamički ili pomoću generaliziranih funkcionalnih odnosa kroz jednostavno sučelje (npr. za razvoj modela brzih integriranih sustava (Haasnoot et al., 2014 prema Basco-Carrera i sur., 2017).

Široka rasprostranjenost i dostupnost internetske veze pruža mogućnost za korištenje u planiranju i procesu donošenja odluka jer omogućuje brzu i dvosmjernu razmjenu informacija, izravnu demokraciju i interaktivnu komunikaciju stoga se naziva tele-demokracija (Kangas i Store, 2003) ili proxy-participacija (Participedia.net). Na to upućuje brojnost računalnih alata koji se pojavljuju u posljednjem desetljeću. Tako web stranica Participedia.net navodi brojne metode koje se temelje na tzv. proxy participaciji kao što su: Maptionnaire (software-as-a-service) koji integrira pitanja u tipu ankete i interaktivnu kartu tako omogućujući efektivno prikupljanje, analizu i vizualizaciju kartografskih podataka koji se mogu preuzeti i kompatibilni su sa svim poznatim GIS softverima, te CitizenLab, mrežna platforma za uključivanje javnosti u kojem sudionici zajednički kreiraju vlastito naselje. Prema autorima web stranice, CitizenLab platforma olakšava dvosmjernu komunikaciju između uprave ili nadležnih tijela i šire javnosti pri čemu građani mogu predlagati ideje i glasovati. S druge strane, nadležna tijela ili uprava može dobiti mišljenje ili se konzultirati sa građanima kroz različite otvorene ankete oko postojećih problema ili zatražiti kreativne ideje rješavanja problema. Ovakav pristup autori nazivaju modelom „softvera kao rješenja“ i opisuju ga kao alat kojim se omogućuje korištenje kolektivne inteligencije javnosti čime vlast postaje prjemljivija na potrebe svojih građana. (Participedia, web). Osim njih, ističe se i softver pod nazivom Adhocracy koji autori web stranice opisuju kao modularnu platformu što znači da se može koristiti na različite načine a organizatori mogu oblikovati različite procese od:

Brainstorminga/konzultacija: koje mogu koristiti za sakupljanje, raspravu i ocjenjivanje ideja, upitnika, proces kartiranja (gdje sudionici mogu integrirati vlastite ideje na određeno mjesto), recenziranje različitih tekstova raznih dokumenata (zakona, strategija, planova i sl.) i dr. (Participedia, web).

## **10.8. Ciljevi i rezultati različitih metoda sudjelovanja javnosti**

### *10.8.1. Ciljevi participacije*

Glass (1979) identificira pet različitih ciljeva participacije: razmjenu informacija (information exchange), edukaciju, izgradnju potpore (support building), dopunu procesu donošenja odluka (supplemental decision making) te reprezentacijski doprinos (representational input) koje je povezo sa četiri kategorije tehnika odnosno metoda na temelju strukturnih karakteristika: nestrukturiranu, strukturiranu, aktivnu i pasivnu participaciju (Glass, 1979).

Razmjenu informacija Glass (1979) definira kao okupljanje planera i građana u svrhu razmjene ideja i/ili zabrinutosti. Edukaciju promatra kao produžetak cilja razmjene informacija, a odnosi

se na širenje detaljnih informacija vezanih za projekt/plan, predložene ideje ili o samoj participaciji. Pritom, cilj nije samo informirati građane, već pružiti, za plan/projekt vezane odgovore na pitanja kako? i zašto? (Glass, 1979).

Izgradnja potpore (support building) podrazumijeva aktivnosti poput kreiranja povoljne klime za implementaciju ili oblikovanje politika i različitih planskih/projektnih dokumenata ili za rješavanje konflikata nastalih između vlasti i građana ili različitih dionika (Glass, 1979).

Ova tri cilja participacije pritom, javnost najčešće ne uključuju izravno u planerski proces dok se posljednja dva cilja: dopuna procesu donošenja odluka (supplemental decision making) te reprezentacijski doprinos (representational input); odnose na različite aspekte sudjelovanja u donošenju odluka (Glass, 1979). Dopuna procesu donošenja odluka (supplemental decision making) odnosi se na napore koji su oblikovani da javnosti pruže priliku za doprinos u planerskom procesu pružajući planeru novu dimenziju za razmatranje prilikom planiranja i prije odlučivanja (Glass, 1979).

Reprezentacijski doprinos (representational input), kako navodi Glass (1979), može se definirati kao nastojanje da se identificiraju stavovi cijele zajednice o pojedinim pitanjima kako bi se osiguralo da će plan odražavati želje zajednice. Razlika između ova dva cilja može se činiti neznatnom, ali je važna. U prvom se slučaju pojedinačni građani konzultiraju kako bi se osiguralo da se gledište javnosti uzme, uz mišljenje stručnjaka, u planiranju uzme u obzir. U drugom, javnost se također konzultira, ali na takav način da input daju zastupnici koji predstavljaju cjelokupnu zajednicu (Glass, 1979).

#### *10.8.2. Analiza podataka istraživanja i izlazne informacije participativnih procesa*

Osim na načine sakupljanja novih i postojećih informacija, Steiner (1999) upućuje na nužnost njihovog okupljanja u svrhu determinacije toga što one otkrivaju o području koje se planira. Kombiniranjem ovih informacija sa informacijama o biofizičkim procesima, planeri mogu identificirati uzorke koji se pojavljuju u krajobrazu, interakcije i veze koje se pojavljuju unutar i između društvenih skupina te interakcija i veza koje se pojavljuju između društvenih i biofizičkih procesa (Steiner, 1999).

Izlazne informacije odnosno rezultati participacije izravno ovise o tipu, metodama te alatima kojima se informacije sakupljaju, ali i o drugim čimbenicima kao što su zainteresiranost i tip javnosti, kompleksnost problema i konfliktnost ciljeva i stajališta prilikom procesa, te o analizi podataka dobivenih iz različitih participativnih metoda Glass (1979). Najčešći tip podataka dobivenih iz metode upitnika su statistički podaci. Takva vrsta podataka, planera ili tijelo

nadležno za odlučivanje, može uvelike usmjeriti prema problemima i ciljevima javnosti te načinima na koje se oni mogu riješiti. Tako Alkan i sur. (2009) ističu rezultate istraživanja koje su proveli u Nacionalnom Parku Kovada Lake u Turskoj, koji upućuju na snažne promjene u lokalnoj zajednici u kulturološkom, ekonomskom i estetskom smislu te u korištenju zemljišta nakon uvođenja zakonske zaštite područja. Metodom upitnika mogu se dobiti osim kvantitativnih – statističkih podataka i kvalitativni te čak i prostorni podaci. Takve slučajeve opisuju Surová i Pinto-correia (2008) kroz proces istraživanja krajobraznih preferencija odnosno krajobraznih vrijednosti područja - različitih grupa korisnika, čiji rezultat su bili kvantitativni i kvalitativni podaci odnosno informacije o karakteristikama krajobraza koje različite skupine smatraju vrijednima te skale vrijednosti; i Carvalho Ribeiro i sur. (2013) koji opisuju proces pretvorbe kvantitativnih i kvalitativnih podataka proizašlih iz istraživanja preferencija u krajobrazu u kartografski jezik odnosno njihovo kartiranje.

Rezultati grupnih metoda sudjelovanja javnosti te različitih participativnih ili kolaborativnih radionica u nekim slučajevima također mogu biti karte (kognitivne, „stvarne“ ili vrijednosne) te različiti trodimenzionalni modeli područja koje se planira. Ipak, najčešći i najvažniji rezultat participacije je često neopipljiv, a ogleda se u razvoju moći zajednice kroz edukaciju svih dionika, ostvarivanje konsenzusa i jačanje povjerenja koji tako predstavljaju i preduvjet i cilj participacije.

## **10.9. Odabir primjerene/adekvatne metode**

### *10.9.1. Uvjeti uspješne participacije*

W. Sarkissian (1994) prema Steiner (1999) ističe četiri komponente koje predstavljaju osnovne uvjete za participaciju. Prva je spremnost na kooperaciju koju moraju eksplicitno podupirati svi dionici jednako. Pritom mora dominirati atmosfera uzajamnog povjerenja i poštovanja, a obje strane moraju imati jednaku moć utjecaja u odlučivanju i svijest da je sudjelovanje javnosti proces, a ne stanje, te da se može jednako razvijati kao i nazadovati (Steiner, 1999) dok Irwin i Stansbury (2004) kroz spektar strategija participacije brojnih autora (Innes i sur., 1994; Beierle, 1999; Howell, Olsen i Olsen; 1987) upućuju i na potrebu postojanja adekvatne financijske potpore, jasnog autoriteta u odlučivanju te pažljivog odabira reprezentativne skupine dionika.

Uz navedene, autori brošure „Najbolji model sudjelovanja javnosti u donošenju planova upravljanja slivovima rijeka“ ističu: **Spremnost na uključivanje javnosti u donošenje odluka** s ciljem da se uistinu prikupe mišljenja zainteresiranih dionika i uvrste u odluku. **Jasna**

**definicija mogućnosti i prava sudionika** i donositeljima odluka i samim sudionicima procesa. **Edukacija i poticanje javnosti na sudjelovanje** u donošenju odluka. Javnost koja je prethodno educirana može biti spremna preuzeti aktivnu ulogu u planiranju nekog projekta (plana, programa). **Planiranje procesa sudjelovanja javnosti prije početka konzultacija – strukturiranje procesa** sudjelovanja javnosti, odabir alata, pravovremena definicija uvjeta sudjelovanja i informiranje o provođenju postupka te dosljednost u provedbi. **Korištenje različitih načina komunikacije** koja mora biti adekvatna za određenu grupu dionika s ciljem uključivanja što većeg broja sudionika te u slučajevima većih procesa **traženje pomoći od strane komunikacijskih stručnjaka** o tome koji su najučinkovitiji načini privlačenja ljudi u proces i kako planirati proces te u konačnici i komuniciranje ishoda procesa sudjelovanja javnosti. Kako bi proces bio transparentan, nužne su povratne informacije o tome na koji način je iskorišteno mišljenje javnosti (Leljak Gracin i sur. 2012). Prema Feás i sur. (2004) sudjelovanje javnosti zahtijeva planski i institucionaliziran mehanizam izgradnje kapaciteta koji će omogućiti i predstavnicima javne uprave i predstavnicima javnosti, uključujući izravno pogođene građane da rade zajedno u procesu planiranja pri čemu je zajednički rad kroz planiranje, sam po sebi izgradnja kapaciteta i edukativno iskustvo (Leljak Gracin i sur. 2012).

#### *10.9.2. Odabir metode*

Da bi istraživač mogao odabrati adekvatnu i/ili najučinkovitiju metodu sudjelovanja javnosti u određenim uvjetima, nužno je posjedovati definicije važnih koncepata kao što su participacija, metoda, efektivnost i uvjeti (Rowe and Frewer, 2005). U domeni sudjelovanja javnosti, ti ključni koncepti općenito nisu dovoljno dobro definirani, čak i nakon nekoliko desetljeća (pa čak i stoljeća) sporadičnog istraživačkog interesa. Čak i sam koncept sudjelovanja javnosti nije dovoljno dobro formuliran pa se pojavljuju neslaganja istraživača oko opsega aktivnosti implicitno ili eksplicitno obuhvaćenih unutar metoda i mehanizama koji se pojavljuju pod brojnim imenima nejasne ekvivalentnosti (Rowe and Frewer, 2005).

Prema Rowe i Frewer (2005) koncept kompetencije/učinkovitosti se u svojoj osnovi odnosi na odgovarajući način prikupljanja, prijenosa i kombinacije javnog i/ili privatnog interesa te se odnosi na maksimiziranje relevantnih informacija (znanja i / ili mišljenja) iz maksimalnog broja relevantnih izvora uz učinkovit prijenos odgovarajućim dionicima. U odnosu na tri osnovne razine sudjelovanja javnosti (komunikacija, savjetovanje i sudjelovanje) koje su identificirali Rowe i Frewer (2005), kompetentnost/učinkovitost znači sljedeće:



- *Komunikacija s javnošću*: maksimiziranje relevantnih informacija od nadležnog tijela ili osobe i učinkovit prijenos (s minimalnim gubitkom podataka) do maksimalnog broja relevantnog stanovništva, uz učinkovitu obradu dobivenih informacija od strane primatelja (javnosti / sudionika);
- *Savjetovanje s javnošću*: maksimiziranje relevantnih informacija od maksimalnog broja relevantnog stanovništva i učinkovit prijenos (uz minimalni gubitak informacija) nadležnom tijelu, uz učinkovitu obradu informacija dobivenih od strane primatelja (nadležnog tijela ili osobe);
- *Sudjelovanje javnosti*: maksimiziranje relevantnih informacija od maksimalnog broja svih relevantnih izvora i prenošenje (s minimalnim gubitkom informacija) ostalim dionicima, uz učinkovitu obradu tih podataka od strane primatelja (i nadležna tijela i ostali dionici) te njihovo precizno sintetiziranje (Rowe i Frewer, 2005). Prema tome, učinkovitost je ugrožena kada su u bilo kojem tipu angažmana, informacije nepotpune, irelevantne ili jednostavno netočne; kada se podaci gube ili iskrivljuju u procesu prijenosa i kada primatelj neprimjereno obrađuje podatke (pogrešnom interpretacijom ili selektivnom pažnjom) (Rowe i Frewer, 2005). Healey (1996) prema Butula (2004) tako zaključuje kako se učinkovitost participativnog planiranja ili planiranja temeljenog na pridobivanju i izmjeni povratnih informacija između planera i korisnika prostora ogledava u spoznaji da ne postoji bolje rješenje od dobivenog.

Prema Basco-Carrera (2017) učinkovitost participativnih procesa pod jakim je utjecajem i specifičnih karakteristika, interesa i potreba uključenih dionika i skupina. Zato se na početku participativnog i / ili kolaborativnog procesa snažno preporuča izvršiti analizu dionika u svrhu analize uloga, odgovornosti, interesa, percepcija i međuzavisnosti uključenih dionika (Grimble i Chan, 1995 prema Basco-Carrera, 2017) te definicija uloga dionika u svrhu sistematizacije planiranja i procesa donošenja odluka pritom naglašavajući važnost pronalaska adekvatnog načina na koji će svaki dionik i/ili skupina zainteresiranih strana učinkovito sudjelovati što će ovisiti o planerskom cilju ali i stadiju i razini planiranja (Basco-Carrera i sur., 2017). Pritom Irvin i Stansbury (2004) ističu kako se u analizi učinkovitosti procesa participacije trebaju razmatrati dvije razine koristi: koristi samog procesa i koristi ishoda sudjelovanja javnosti te dvije razine javnosti: uprava odnosno vlast te građani.

Konkretnije postupke određivanja primjerenog načina odlučivanja, kroz različite tipologije su pružili Yoder (1999) kroz opis okoliša, Beierle 1999 i Thomas 1995 kroz opis dionika te strukturiranost koju je opisao Glass (1979). Unatoč tome ni jedna od njih ne pruža jedinstvenu strukturu koja bi u potpunosti mogla pomoći planeru ili tijelu nadležnom za odlučivanje u

odabiru adekvatne metode (Irvin i Stansbury, 2004). Kao pomoć pri odabiru primjerene metode sudjelovanja javnosti, Lawrence i Deagen (2001) upućuju na uvjete koji utječu na odabir metode, a tiču se ciljeva odlučivanja: znanja koje posjeduju sudionici, veličini skupine, mogućnosti za konflikte među sudionicima te prirodi problema. Tako se može zaključiti kako se odabir adekvatne metode zasniva na sljedećim uvjetima: **tipu odnosno prirodi problema koji treba riješiti, tipu javnosti (razini educiranosti i tipu znanja koja posjeduju, stupnju zainteresiranosti i aktivnosti javnosti te motivaciji za sudjelovanje, veličini različitih javnosti, mogućnosti za konflikte), željenom rezultatu odnosno tipu izlazne informacije iz participativnog procesa te razini/stadiju planiranja.** U tablici 3. oblikovana je tipologija svih u radu obrađenih metoda i alata koju su prema navedenim uvjetima opisani te kasnije i uspoređeni.

## 11. Tipologija opisanih metoda sudjelovanja javnosti

## 11.1. Komparativni prikaz opisanih participativnih metoda i alata - Tablica 3.

Broj	Naziv postupka	Tip (prema Glass, 1979)/trajanje postupka	Aktivnosti metode	Ulazni podaci	Cilj (prema Glass, 1979) / Rezultat	Broj/tip javnosti (dionika)	Stupanj na ljestvici participacije (Mosert, 1969)	Razina planiranja/stadij planerskog procesa (prema Marušiću)
1	Anketa	Strukturirano/Privremeno, pojedinačno, pasivno, posredno	Ispunjavanje upitnika	Znanja o okolišu, stavovi, vrijednosti i preferencije	Znanja, vrijednosti, stavovi, preferencije/statistički podaci	Ovisno o predmetu istraživanja (lokalna zajednica, interesne skupine i dr.)	Savjetovanje	Analitička faza
2	Intervju	Strukturirano/Privremeno, pojedinačno, pasivno, posredno	Razgovor, ispunjavanje upitnika	Znanja o okolišu, stavovi, vrijednosti i preferencije	Znanja, vrijednosti, stavovi, preferencije/statistički podaci	Ovisno o predmetu istraživanja Ovisno o predmetu istraživanja (lokalna zajednica, interesne skupine i dr.)	Savjetovanje	Analitička faza
3	Task Force skupine	Strukturirano/Privremeno, grupno, izravno, vođeno, aktivno	Strukturirane radionice	Znanja, stavovi, mišljenja	Znanja, preferencije/pomoć planerima	8 - 20/ Laička i stručna, zainteresirana i lokalna zajednica	Ko-dizajn	Analitička faza/ faza pripreme prostornog plana
4	Savjetodavni odbori građana ili (vanjskih) stručnjaka	Strukturirano/Ad hoc, grupno, predstavničko, aktivno/privremeno (dugo trajanje)	Organizirana vijeća, diskusije	Ideje, stavovi, stručna znanja	Stručno i neformalno znanje, preferencije i stavovi	50 - 100/ Laička i stručna, lokalna zajednica- odabrani predstavnici	Rasprava	Analitička faza/ faza pripreme prostornog plana
5	Neighborhood Planning Councils – planerska vijeća susjedstva	Strukturirano/Privremeno ili trajno, grupno, izravno, aktivno	Organizirana vijeća, diskusije	Ideje, stavovi, savjeti	Stručno i neformalno znanje, izgradnja moći i zanimanja u zajednici	Broj ovisi o slučaju, Laička i stručna javnost	Rasprava	Faza pripreme prostornog plana
6	Fokus/ciljne skupine	Strukturirano/Privremeno, grupno, izravno, aktivno	Vođena rasprava	Mišljenje, stavovi, preferencije	Uspostavljanje planerskih ciljeva, pomoć planerima, oblikovanje programa	7 – 10/ Odabrana, stručna i/ili zainteresirana javnost	Rasprava	Analitička faza/ faza pripreme prostornog plana
	<b>Tehnike skupne dinamike</b>	<b>Privremeno, grupno, izravno</b>	<b>Vođene aktivnosti</b>		<b>Ostvarivanje interesa, oblikovanje preporuka, konsenzus</b>			
7	Charette	Strukturirano/Privremeno, grupno, izravno, aktivno	Praktične ideje	Ideje, stavovi	Stimulacija sudionika za suradnju	50-1000>/ Zainteresirana/ aktivna javnost	Ko-dizajn	Faza pripreme prostornog plana
8	Consensus conference	Strukturirano/Privremeno, grupno, izravno, aktivno	Vođena rasprava	Znanja, stavovi, mišljenja	Iznesena očekivanja i/ili preporuke/usuglašena zajednička izjava	10 - 30/ Laička javnost	Rasprava	Analitička faza/ faza pripreme prostornog plana
9	Delphi	Strukturirano/Privremeno, grupno, izravno, pasivno, aktivno	Vrednovanje, rasprava	Stručna znanja, stavovi, mišljenja	Konsenzus, stajališta/mišljenja u mjerljivom formatu	Ovisno o pojedinom slučaju/ Stručna	Rasprava	Analitička faza/ faza pripreme prostornog plana
	<b>Participativno planiranje</b>	<b>Privremeno, grupno, izravno</b>	<b>Vođene aktivnosti</b>		<b>Plan</b>			
10	Planning cell tehnika	Strukturirano/Vođeno, privremeno, grupno, izravno, aktivno	Vođene, strukturirane/ radionice, rasprave, vrednovanje	Informacije, znanja, vrijednosti	Preporuke, vrijednosni prosudbe preporuka	do 25/ Slučajno odabrana iz lokalne zajednice i zainteresirane javnosti	Ko-dizajn	Faza pripreme prostornog plana
11	Tehnika radionica planiranja za stvarno	Strukturirano/Vođeno, privremeno, grupno, izravno, aktivno	Vođene, strukturirane/ radionice, oblikovanje i izlaganje modela	Znanja, stavovi, mišljenja	Model sa ugrađenim preferencijama dionika	Nije ograničeno/lokalna zajednica i zainteresirana javnost	Ko-dizajn/suodlučivanje	Faza pripreme prostornog plana
12	Participativno strateško planiranje	Vođeno, privremeno, grupno, izravno, aktivno	Brainstorming radionice, oblikovanje prekičnih vizija	Znanja, stavovi, mišljenja	Generiranje ideja, ostvarivanje konsenzusa	15 - 50/ lokalna zajednica i zainteresirana javnost	Ko-dizajn/suodlučivanje	Faza pripreme prostornog plana

Tablica 3. Nastavak

	Soft OR metodologija	Privremeno, grupno, izravno	Vođene aktivnosti		Strukturiranje problema			
13	SSM (Soft Systems Methodology)	Strukturirano/Vođeno, privremeno, grupno, izravno, pasivno ili aktivno	Učenje, oblikovanje reprezentacijskih modela aktivnosti, rasprava	Znanja, stavovi, mišljenja	Generiranje novih znanja i ideja, povećavanje razumijevanja među dionicima	Nije ograničeno/lokalna zajednica i zainteresirana javnost	Ko-dizajn/suodlučivanje	Faza pripreme prostornog plana
14	SODA (Strategic Options Development Analysis)	Strukturirano/Vođeno, privremeno, grupno, izravno, aktivno	Intervju, kognitivno mapiranje, diskusija	Stavovi, ideje	Ostvarivanje komunikacije, razumijevanja i usuglašavanja sa drugim dionicima, izrada strategije	Nije ograničeno/lokalna zajednica i zainteresirana javnost	Rasprava/Ko-dizajn/suodlučivanje	Analitička faza/faza pripreme prostornog plana
15	Participativno oblikovanje scenarija	Strukturirano/Vođeno, privremeno, grupno, izravno, aktivno	Različite radionice oblikovanja scenarija ( <i>Future search, Imagine, Casual Mapping</i> ), diskusije	Znanja, ideje, vizije	Proširivanje vidika dionika, formiranje partnerstva, razumijevanje karakteristika krajobraza, izrada strategije razvoja	Nije ograničeno/lokalna zajednica i zainteresirana javnost	Ko-dizajn	Faza pripreme prostornog plana
16	Participativno kartiranje	Strukturirano/Vođeno, privremeno, grupno, izravno, vrlo aktivno	Izrada karte zajednice/dijela krajobraza	Znanja, percepcije, ideje, vizije	Istraživanje odnosa između zajednice i krajobraza	Nije ograničeno/lokalna zajednica i zainteresirana javnost	Ko-dizajn/suodlučivanje	Analitička faza/faza pripreme prostornog plana
17	Participativno modeliranje	Strukturirano/Vođeno, privremeno, grupno, izravno, vrlo aktivno	Oblikovanje alata za modeliranje te scenarija i modela, procjena opcija u odnosu na ključne kriterije	Znanja, ideje, vrijednosti	Modeliranje i vrednovanje problema, izražavanje ciljeva zajednice	Nije ograničeno/lokalna zajednica i zainteresirana javnost	Ko-dizajn/suodlučivanje	Analitička faza/faza pripreme prostornog plana
18	MA – MCDA	Strukturirano/Privremeno, grupno, izravno, aktivno	Identifikacija kriterija, evaluacija alternativnih rješenja u odnosu kriterije i grupiranje	Znanja, stavovi	Uvid u kompleksnost i strukturiranje problema, istraživanje alternativnih rješenja problema	Nije ograničeno/lokalna zajednica i zainteresirana javnost	Rasprava/Ko-dizajn	Analitička faza/faza pripreme prostornog plana
<b>Edukativna participacija</b>								
19	Participatory appraisal	Privremeno, grupno, izravno	Istraživanje percepcija i interpretacija problema i sugestija	Percepcija, stavovi	Učenje, odlučivanje o prioritetima zajednice	Nije ograničeno/lokalna zajednica i zainteresirana javnost	Konzultiranje – Ko-dizajn	Analitička faza
20	World cafe	Strukturirano/Privremeno, grupno, izravno, aktivno	Dijalog, rasprava	Ideje, stavovi	Učenje, utvrđivanje ključnih ideja u zajednici	Nije ograničeno/lokalna zajednica i zainteresirana javnost	Rasprava	/
21	Social Auditing	Strukturirano/Trajno, grupno, izravno	Dijalog, rasprava	Vrijednosti, stavovi, društvene norme, ciljevi dionika	Praćenje razvoja zajednice, ostvarivanje komunikacije	Nije ograničeno/lokalna zajednica i zainteresirana javnost	Rasprava	Analitička faza
<b>Nestrukturirana participacija i izvan planerskog procesa</b>								
22	Community appraisal	Nestrukturirana/Grupno, izravno	/	/	Aksijski plan ili popis preporuka	Nije specificirano	Rasprava/Ko-dizajn	/
23	Parish maps	Strukturirano/Vođeno, ad-hoc, privremeno, grupno, izravno, aktivno	Sakupljanje informacija izrada karte	Znanja, stavovi i sl.,	Edukacija, karta sakupljenog znanja za podizanje svijesti zajednice	Nije specificirano	Rasprava/Ko-dizajn	/
24	Open space (otvoreni prostor)	Nestrukturirano/Kontinuirano, grupno, izravno	Rasprave		Edukacija i/ili promicanje aksijskog djelovanja u zajednici	Neograničeno	Rasprava	Primjenjiva u Analitičkoj fazi i/ faza pripreme prostornog plana
24	Medijacija	Nestrukturirano/Vođeno, ad hoc, privremeno, grupno, izravno	Istraživanje razlika, rasprava	Stavovi, ciljevi, ideje	Razvoj održivog sporazuma/konsenzus	Nije specificirano	Rasprava	Primjenjiva u svim fazama



## 11.2. Rasprava

Priložena Tablica 3. oblikovana je sa namjerom ujedinjenja identificiranih tipologija kroz analizirane metode u svrhu njihovog jasnijeg strukturiranja. Tako su, unutar tipologije, identificirane metode povezane sa: ciljem i tipom odnosno strukturiranosti participacije kroz tipologiju koju je oblikovao Glass (1979) identificirajući 5 tipova: nestrukturirani, strukturirani, aktivni i pasivni tip participacije, zatim razinom participacije prema ljestvici koju je oblikovao Mostert (2003), identificirajući 6 osnovnih razina participacije: informiranje, konzultiranje, rasprava, ko-dizajn, suodlučivanje i neovisno odlučivanje; te sa stadijem planerskog procesa opisanim kroz tipologiju koju je oblikovao Marušič (2002) identificirajući 3 stadija participativnih procesa: analitičku fazu; pripremu prostornih planova i raspravu oko predloženih rješenja (Butula, 2004).

Iz tablice se mogu izdvojiti metode i prema broju sudionika. Kao primjer u tom kontekstu se ističe metoda *Savjetodavnih odbora građana ili (vanjskih) stručnjaka* koja zahtijeva mali broj dionika jer obuhvaća uglavnom predstavnike odnosno zastupnike. U kontrastu s njom, metode *Participatory appraisal ili Open space (otvoreni prostor)* mogu uključivati iznimno velik broj dionika, tako povećavajući svoj legitimitet, ali skraćujući vrijeme trajanja; dok metoda *Višekriterijske analize (višekriterijskog donošenja odluka)* može imati srednji ili velik obuhvat dionika koji su uključeni od vrlo ranog stadija. Između se pojavljuje metoda kao što je *Parish Maps* koja započinje sa ograničenim brojem dionika ali kako proces odmiče povećava se i broj dionika.

Mnogo participativnih metoda je otvorenog tipa, što znači da u njima može sudjelovati gotovo bilo tko iz lokalne ili zainteresirane javnosti. Iznimke od toga predstavljaju *Savjetodavni odbora građana ili (vanjskih) stručnjaka* koji se temelji na zastupništvu, *Fokus/ciljne skupine* koja obuhvaća odabranu stručnu i/ili zainteresiranu javnost i metoda *upitnika*, za koju je, kao i kod metode *Fokus/ciljne skupine*, jedan od osnovnih preduvjeta pažljiv odabir uzorka javnosti u svrhu maksimiziranja raznolikosti dionika i problema koji se pojavljuju. Ovaj tip metode uglavnom producira veliku količinu kvantitativnih podataka, no najčešće nauštrb dubljeg razumijevanja zajednice i njenih problema i ciljeva, koji se postiže neposrednim i aktivnijim sudjelovanjem.

Najčešći tip metoda koje se pojavljuju u tom spektru jesu grupne metode. Njih Marušič (2002) prema Butula (2004) predviđa u stadiju pripreme prostornih planova. Među njima se pojavljuje spektar mehanizama i tehnika od strukturiranih i vođenih rasprava koje teže uglavnom

neopipljivim rezultatima: dogovoru i/ili konsenzusu, ali i razvoju zajednice i moći, proširivanju i produbljanju znanja i povećavanja razine razumijevanja, no nerijetko produciraju i materijalne rezultate. Njih, među opisanim metodama predstavljaju metode *Participativnog oblikovanja scenarija* čiji rezultat je strategija razvoja te metoda *Community appraisal* čiji rezultat je izrađen akcijski plan. Obje se mogu odvijati izvan planerskog procesa, ali su iznimno prilagodljive te se mogu primijeniti i unutar njega.

Nekolicina identificiranih metoda generira vizualni materijalni rezultat. Među njima su *Participativno kartiranje* i *Parish maps* te *Tehnika radionica planiranja za stvarno* pri čemu *Radionice planiranja za stvarno* obuhvaćaju izradu fizičkog modela područja na koji se odnosi ili planira dok *Participativno kartiranje* i *Parish maps* produciraju kartu. Prednost ovakvih metoda je izravno i aktivno uključivanje dionika, a nedostatak, nemogućnost primjene na većim geografskim površinama.

Metode se međusobno razlikuju i prema strukturiranosti kao što je to istaknuo Glass (1979). Tako se metode upitnika promatra kao visoko strukturiran ali pasivan proces dok se kompleksne grupne metode i radionice pojavljuju kao visoko- i srednje- strukturirane metode, od kojih se kao visoko strukturirane pojavljuju: Soft OR metode kao što su *SSM* i *SODA* te metoda *MA/MCDA* koje su ujedno i vrlo aktivne, a kao srednje – strukturirane i aktivne metode: *Participativno modeliranje* i *kartiranje* te *Participativno strateško planiranje*. Nestrukturirane metode u ovoj tipologiji predstavlja metoda *Open space (otvoreni prostor)* te metoda *Medijacije* pri čemu se obje ističu kao iznimno aktivne metode.

Potonje se razlikuju od drugih i prema položaju unutar planerskog procesa (Marušić, 2002 prema Butula, 2004). Naime, obje metode se najčešće koriste izvan planerskog procesa no vrlo se lako prilagođavaju, stoga se, kada je to potrebno mogu koristiti i unutar planerskog procesa. Tako se metoda *Medijacije* često pojavljuje kao proces unutar drugih metoda. Marušić (2002) prema Butula (2004) pritom metodu upitnika stavlja na početak procesa.

Opisane metode i alati usporedile su se i prema ljestvici participacije (Mostert, 2003) prema kojoj se metoda upitnika kvalificira kao konzultiranje dok se velika većina grupnih participativnih metoda koje je opisao Steinier (1999) smještaju u područje rasprave. Manje formalne grupne participativne metode kao što su metode participativnog planiranja (*Planning cell tehnika*, *Tehnika Radionica planiranja za stvarno*) te metode iz Soft OR spektra (*SSM*, *SODA*, *Participativno kartiranje* i dr.) kvalificiraju kao metode koje se koriste u fazi pripreme prostornog plana stoga su prema Mostertovoj (2003) ljestvici nalaze na razini ko-dizajna i

suodlučivanja. Pritom će stvaran položaj na ljestvici participacije ovisiti o brojnim vanjskim faktorima neovisno o osnovnoj karakterizaciji metode.

Tako, unatoč tome što je svakoj od metoda pripisan određeni proces, karakter i stupanj na ljestvici participacije ili pak u teoriji pripadaju u određeni dio planerskog postupka, u praksi se karakteristike metoda koje tipologije predstavljaju kao jasne i nedvosmislene pojavljuju kao nešto nejasnije. Cornwall (2008) navodi kako je to „zamućenje granica“ rezultat utjecaja različitih dionika koji sudjeluju u tim procesima i koji u proces donose različite interese i od kojih svaki ima vlastitu sliku „participacije“. Vrlo česta pojava je i preklapanje procesa koji se pripisuju različitim metodama. Na primjer, metoda *Planning cell* može obuhvaćati procese karakteristične za druge metode, kao što su *Delphi radionice*; a metoda *Višekriterijske analize*; metode upitnika, grupne radionice i niz drugih alata.

Na to upućuju i brojne studije slučaja iz literature koje opisuju detaljne i jedinstvene procese karakteristične za niz različitih metoda i alata (Rowe i Frewer, 2005). U sljedećem poglavlju analizirat će se, prema stadijima planiranja koje je opisao Marušič (2002) prema Butula (2004), dva različita primjera u kojima je korišten određeni oblik sudjelovanja javnosti. Tako će se u prvom redu analizirati participativne metode korištene u tzv. analitičkoj fazi planiranja – upitniku, kroz anketno istraživanje znanja: stavova, preferencija i vrijednosti te očekivanja lokalne zajednice u procesu oblikovanja prostornog plana općine Komenda (Slovenija) prema studiji slučaja (Golobič i Marušič, 2007). Na istom primjeru analizirat će se i participativni procesi karakteristični za drugi stadij planerskog postupka - neposredno sudjelovanje javnosti u pripremi prostornih planova kroz planerske radionice. Drugi primjer, studija participativnih procesa u formulaciji prostornog plana Parka prirode Medvednica, obrađuje metodu javne rasprave koju Marušič (2002) prema Butula (2004) namjenjuje u trećem stadiju planerskog procesa - raspravi oko predloženih rješenja.

## 10. Analiza studija slučaja

Prvi primjer opisuje participativne procese u formulaciji prostornog plana – plana namjene i korištenja zemljišta na području općine Komenda (Slovenija) na kojoj obitava oko 4000 stanovnika. Prema Golobič i Marušič (2007), koji su proveli istraživanje lokalnog znanja, vrijednosti i ciljeva lokalne zajednice, osnovna ideja je inovativan pristup planiranju kroz integraciju lokalnog i stručnog znanja u svrhu poboljšanja:

- a) konačnog produkta planiranja: dogovornih, prihvatljivih planerskih prijedloga koji su istovremeno znanstveno i stručno utemeljeni i prihvatljivi lokalnoj zajednici i u skladu za njenim vrijednostima
- b) samog procesa planiranja: osnaživanje zajednice i socijalna kohezija kroz viši nivo demokratskog suodlučivanja kroz kooperaciju tijela zaduženih za odlučivanje, stručnjaka i laika (Golobič i Marušić, 2007).

U prvom dijelu planerskog procesa, autori opisuju participativnu metodu upitnika koju Marušić (2002) svrstava u analitičku fazu planiranja. Prema autorima, cilj ove faze, je sakupljanje 'grubog' znanja i informacija koja lokalna zajednica posjeduje bez utjecaja stručnjaka, vlasti ili drugih društvenih skupina, pri čemu je naglasak stavljen na subjektivno znanje: stavove, vrijednosti i očekivanja lokalnih stanovnika ali i na informiranje stanovnika o sljedećoj fazi planiranja te poticanje na aktivno sudjelovanje u njemu.

### *12.1. Anketa*

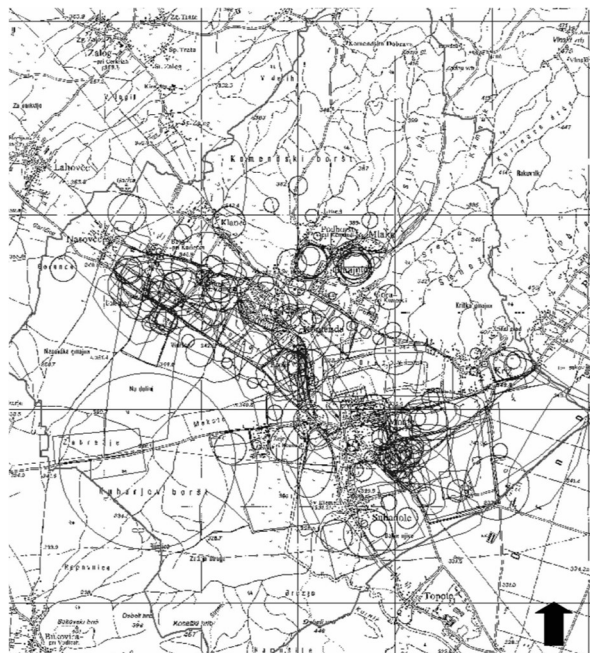
Marušić i Golobič (2007) navode kako je zbog veličine društvene skupine, za anketu odabran reprezentativan uzorak od 10% (cca 400 stanovnika). Anketni upitnici ravnomjerno su raspoređeni po cijeloj zajednici podijeljeni i ostavljeni da ih ispitanici samostalno ispunjavaju.

Upitnik je sadržavao demografska pitanja i pitanja o životnim stilovima, vrijednosnoj orijentaciji te stavovima prema razvojnim i zaštitnim pitanjima u prostoru. Autori su priložili i nekolicinu pitanja koja su bila postavljena u upitniku kao što su: Što bi se trebalo nastaviti razvijati a što zaštititi? Koji su najvažniji okolišni problemi u području?, a kako bi poboljšali iskoristivost rezultata u planerskom procesu, u upitnik su uključena i pitanja koja zahtijevaju grafički odgovor kroz pristup preko kognitivnih (mentalnih) mapa koje prema Tuan (1975) predstavljaju važno sredstvo komuniciranja prostornih informacija (Golobič i Marušić, 2007).

U upitniku, autori navode, ispitanici su dobili osnovnu kartu u mjerilu 1:25 000 (OK 1:25 000) te je od njih traženo da iscrtaju područja koja smatraju prikladnima za predložene kategorije korištenja zemljišta (naselja i industrija) kao i područja za koja smatraju da trebaju biti zaštićena u svrhu očuvanja prirode i prirodnih resursa. Autori pritom ističu kako je izrada ovakve karte intuitivan proces gdje je percepcija prostora u vezi sa vrijednostima i ciljevima izražena u jednom proizvodu koji predstavlja individualnu odluku o korištenju prostora u budućnosti pri čemu se fokus odmiče od izražaja reprezentativnog znanja o prostoru prema normativnom (Golobič i Marušić, 2007). Pretpostavka autora je da kartiranjem preferencija



korištenja prostora, pojedinci implicitno jednako izražavaju svoje vrijednosne sustave kao i očekivanja u svezi sa promjenom u krajobrazu koji su od iznimnog značaja u procesu prostornog planiranja (Golobič i Marušić, 2007) pri čemu autori ističu sličnost ovakvog participativnog procesa sa procesom višekriterijskog vrednovanja (multicriteria evaluation (ME)), a sakupljene informacije sadrže više slojeva kao što su: percepcija prostornih/krajobraznih karakteristika i potencijala za različite namjene; percepcija potrebe različitih vrsta razvoja i dr. (Golobič i Marušić, 2007).



Slika 11. Kognitivna mapa smještaja industrije - preklapljeni svi sakupljeni grafički prilozi (Golobič i Marušić, 2012)

Pritom, autori upozoravaju na potencijalne poteškoće ovakvog tipa participacije navodeći postojanje trivijalnih kriterija u ispitanika, individualnim znanjem ili načinom promišljanja te sposobnost čitanja ili oblikovanja karata (Golobič i Marušić, 2007). To, navode autori, otežava interpretaciju i predstavlja osnovni ograničavajući faktor u njegovoj upotrebi, (Golobič i Marušić, 2007 prema Polić i sur., 2000; Weiner i sur., 1998) stoga je njihova osnovna namjena dobivanje vrijednosnih kriterija koji nadopunjuju proces stručne procjene pogodnosti zemljišta za različite razvojne djelatnosti (Golobič i Marušić, 2007).

Posljednji korak u stadiju dobivanja znanja odnosno analitičkoj fazi planiranja je vraćanje na analizu i razumijevanje društvene strukture temeljene na pretpostavci da vrijednosna orijentacija ispitanika može biti grupirana u ograničen broj artikuliranih interesnih skupina sa sličnim socijalnim karakteristikama i stavovima prema razvojnim/zaštitnim problemima (Golobič i Marušić, 2007). Nakon nje, autori su pristupili statističkoj analizi (kroz K-means clustering) rezultata dvaju ključnih pitanja: „koje aktivnosti bi se trebale daljnje razvijati?“ i „koje vrijednosti bi se trebale zaštititi?“ te drugim analizama u svrhu zadobivanja boljeg opisa socijalnih karakteristika koje autori uspoređuju sa metodom identifikacije relevantnih društvenih skupina – SA (Stakeholder analysis) (Golobič i Marušić, 2007). Golobič i Marušić (2007) upućuju na slične metode koje se koriste u praksi u svrhu zadobivanja laičkog znanja, preferencija i vrijednosnih sustava, među kojima ističu korištenje metode upitnika u obliku


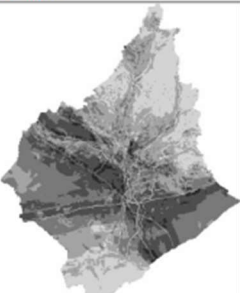

problemsko orijentiranih kvalitativnih intervjua (Golobič i Marušič, 2007 prema Buchecker i sur., 2003).

Drugi stadij planerskog procesa obuhvatio je sintezu laičkog i stručnog znanja, kojem se prema Golobiču i Marušiču (2007) u praksi često vrlo različito pristupa. Umjesto korištenja dobivenih informacija kao kvalitativne dopune u mjeri koju određuje sam planer, autori u planerskom procesu, dobivene informacije tretiraju kao jednako vrijedne onima koje iznose stručnjaci. Kako bi proces sinteze te dvije kategorije bio što transparentniji, autori predlažu formalniju metodu integracije kroz korištenje GIS informacijskih sustava. Karte dobivene u participativnom procesu su se digitalizirale i grupirale prema identificiranim interesnim skupinama, a input od strane eksperata dobiven je kroz karte modela pogodnosti kroz odabrane kriterije kao što su kvaliteta (privlačnost) okoliša za stanovanje; osjetljivost na buku; kvaliteta prirodnog okoliša, tla za agrikulturnu djelatnost ili kulturnih vrijednosti i dr., koje su, u oblikovanju svojih karata koristili i ispitanici. Završni korak u sintezi dva dobivena tipa znanja (laičko i stručno) predstavlja karta združenog modela pogodnosti kroz tehniku preklapanja sa ponderiranjem parametara pri čemu su ponderi dobiveni regresijskom funkcijom korištenom u konstruiranju grupno - specifičnih modela pogodnosti (slika 13) (Golobič i Marušič, 2007).

### 12.2. Radionice

Treća faza planiranja, odnosno druga participativna faza, obuhvaća kolektivno odlučivanje i pomirenje različitih stavova. Grupno specifični modeli pogodnosti iz prethodne faze korišteni su kao input u grupnim sastancima (Golobič i Marušič, 2007). Prema autorima, na navedenim grupnim sastancima koristila se tehnika skupne dinamike slična planerskim radionicama.

Proces komunikacije potpomognut je računalnim kartama i modelima i računalnim uređajima u svrhu vizualizacije alternativnih prijedloga koji se na taj način mogu dopunjavati ili mijenjati te testirati na licu mjesta. Radionice su bile otvorenog tipa, a sudionici su pozvani

		Industry		
		Group A	Group B	Group C
Criteria	Suitability models			
		Use of the existing potentials along urban edges, including visually more exposed and vulnerable areas	Use of the existing potentials within urban areas, including areas of high living quality, consideration of nature, and water protection	Use of the existing potential on fringes of the community area

Slika 12. Modeli pogodnosti dobiveni višekriterijskom evaluacijom sa ponderima deriviranim iz regresijske analize (Golobič i Marušič, 2007)

na sudjelovanje putem lokalnih medija. Prva od tri sjednice bila je posvećena prezentaciji rezultata istraživanja i modela pogodnosti te razmatranju valjanosti identificiranih interesnih klastera i sakupljanja prvih povratnih informacija.

Sljedeće dvije radionice pružile su interaktivnije sudjelovanje: druga se sjednica usredotočila na interaktivnu kalibraciju zajedničkih modela. Modeli su pripremljeni s relativno lako razumljivim i transparentnim softverom. Profesori su također bili prisutni kako bi objasnili ekspertne modele i komentirali prijedloge sudionika te prilagođavali modele u skladu sa dobivenim komentarima. Treća radionica bila je posvećena identifikaciji sukoba među skupinama, raspravama o alternativnim scenarijima i pronalaženju zajedničkih rješenja (Golobič i Marušić, 2007).

### *12.3. Javna rasprava*

Drugi primjer, u najvećem dijelu obuhvaća metodu javne rasprave koju Marušić (2002) namjenjuje u trećem stadiju planerskog procesa - raspravi oko predloženih rješenja. Temelji se na studiji participativnih procesa u formulaciji prostornog plana Parka prirode Medvednica koju su izradili Lovrić i sur. (2012).

Prema autorima, donošenje prostornog plana Parka prirode Medvednica trajalo je više od 30 godina, a povijesno i politički se može podijeliti na 3 perioda. Prvi period trajao je od 1981. do 1991. godine u kojem, autori identificiraju najvišu razinu participacije brojeći devetnaest izrađivača plana i dvadeset i šest stručnih konzultanata iz različitih ekspertnih područja te četrdeset i četiri identificirana dionika. Među stanovnicima parka prirode Medvednica provedena je konzultacija kroz metodu upitnika – ankete, a autori navode i održavanje brojnih grupnih sastanaka identificiranih dionika te naposljetku i javne rasprave na kojoj su također sudjelovali gotovo svi dionici.

Drugi period trajao je od 2002. do 2008. godine i prema Lovrić i sur. (2012) pokazao najnižu razinu sudjelovanja javnosti. Izrađivači plana iz tog perioda identificirali su dvadeset i jednog dionika, plan je izrađivala skupina od dvadeset i tri izrađivača uz konzultacije sa pet vanjskih stručnjaka. Participativne procese tijekom ovog perioda predstavlja javno izlaganje nakon kojeg su sudionici imali rok od 30 dana da ulože žalbu koju su izrađivači mogli prihvatiti ili odbaciti. Prostorni plan predstavljen je javnosti 2005. godine, nakon čega je uslijedila javna rasprava na kojoj je, prema autorima sudjelovao značajan broj dionika, uključujući članove raznih javnih uprava, zainteresirani građani, predstavnici različitih nevladinih udruga za zaštitu okoliša, lokalna zajednica te susjednih općina na koje plan utječe (Lovrić i sur. 2012). Autori

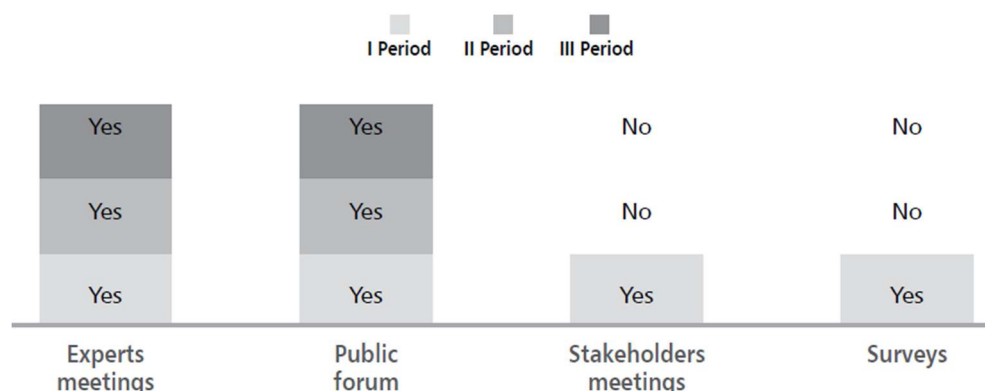
navode kako je javna rasprava imala turbulentan tijek kojeg su karakterizirali agresivni stavovi, a sudionici, pogotovo dio koji je na području parka prirode posjedovao nekretnine, su tražili znatne promjene plana. Tijekom ovog perioda, ministarstva u nadležnosti inicirala su usvajanje amandmana kojim se mijenjaju granice PP Medvednica. Amandman je prihvaćen 2009. godine, a njime je područje PP Medvednica smanjeno, suprotno mišljenju stručnjaka, sa početnih 22 826 ha na 17 938 ha (Lovrić i sur. 2012).

U trećem i posljednjem periodu koji je trajao od 2009. do 2014. godine, izrađivači plana identificirali su dvadeset i šest dionika od kojih je devet bilo pojedinačno konzultirano u fazi izrade plana, dok je ostalih 17 pozvano samo na javnu raspravu. Ponovna javna rasprava, gotovo deset godina nakon prvotne javne rasprave, započela je 10. veljače 2014. godine i završila 11. ožujka 2014. godine, a Prostorni plan Parka prirode Medvednica donesen je 15. srpnja 2014. godine.

Prema Lovrić i sur. (2012), u posljednja dva stadija procesa donošenja prostornog plana Parka prirode Medvednica odsutna je bilo kakva metoda sudjelovanja javnosti tijekom izrada prostornog plana osim javne rasprave u drugom periodu i ponovne javne rasprave u trećem periodu donošenja plana. Prema Lovrić i sur. (2012) u javnoj raspravi provedenoj 2005. god. uložene su 733 primjedbe od kojih je samo 81. prihvaćena, njih 12 djelomično prihvaćeno a 14 nije potrebno prihvatiti (Lovrić i sur., 2012) dok je tijekom ponovne javne rasprave zaprimljeno je više od 650 primjedbi od oko 65 podnositelja, među kojima su nevladine udruge, pojedinačni građani, javne ustanove i uprave, zavod za prostorno uređenje zagrebačke županije, ministarstva te privatne tvrtke. Unatoč brojnosti primjedbi, iz tablice se može iščitati niska razina znanja i informiranosti o predmetu planiranja pa se tako među odgovorima na uloženi prijedlog ili prigovor vrlo često pojavljuje ovaj: „Primjedba se ne odnosi na prostorni plan Parka prirode Medvednica“. Problem pomicanja granica parka ponovno se pojavljuje iako ona nije predmetom PPPP Medvednica što ponovno upućuje na nedostatak razumijevanja, ali i komunikacije u prethodnim stadijima i drugim razinama planiranja istog područja. Tablica sa provedene ponovne javne rasprave prikazuje i vrlo čest slučaj neprihvatanja primjedbi koje izrađivači nisu obavezni obrazložiti što upućuje na vrlo nisku razinu moći javnosti u postupku takove vrste participacije (Lovrić i sur., 2012).

Iako, kako je istraživanje Lovrić i sur. (2012) pokazalo, korištenje različitih metoda sudjelovanja javnosti nije inovacija u ovom dijelu svijeta te je prisutno u administrativnoj tradiciji Hrvatske već dugo, rezultati su pokazali jasne indikatore regresije u razvoju i

korištenju participativnih postupaka (slika 15) unatoč povećanju zanimanja i prisustva na javnim raspravama (Lovrić i sur., 2012).



Slika 13. Usporedba participativnih postupaka kroz tri perioda planiranja PPPP Medvednica prema (Lovrić i sur. 2012)

Istraživanje Lovrić i sur. (2012) pritom ukazuje na neadekvatnost i nedostatnost samostalnog korištenja metoda javne rasprave i javnog izlaganja kao jedinog participativnog procesa jer, kako ističu, ne postižu zadovoljavajuću razinu participacije kako zbog položaja u hodogramu procesa planiranja, tako i zbog minimalnih uvjeta njihove provedbe. Tako je, navode, proces planiranja netransparentan jer dionici nemaju uvid u proces. Korištenje dobivenih informacija u javnoj raspravi/izlaganju prepušteno izrađivaču plana te se sama komunikacija često provodi na način: „svatko ima svoje mišljenje“ (Marušić, Butula, materijali sa predavanja) što ju čini nekonstruktivnom jer su u trenutku provedbe sve važne odluke već donesene. To često dovodi i do rezignacije i nezainteresiranosti javnosti, pogotovo u slučajevima kada u pitanju nisu njihovi osobni interesi.

Suprotno tome, Golobić i Marušić (2007) zaključuju kako je upotrebom metode upitnika postignuto nekoliko ciljeva. Dokazana je učinkovitost u širenju informacija i informiranja lokalnog stanovništva o namjeri izmjene prostornog plana od strane lokalne uprave. Isto tako, ističu autori, omogućila je sakupljanje stavova ljudi u širem obuhvatu i pravilnijoj raspoređenosti. Pokazala se i kao dobra motivacija za sudjelovanje u radionicama koje su uslijedile ali i u pružanju uvida u probleme koje su kasnije poboljšale učinkovitost sudjelovanja i suradnje, što, zaključuju autori, umanjuje problem nedostatka interesa u preuzimanju aktivne uloge u procesu planiranja i donošenja odluka. Osim navedenih, Golobić i Marušić (2007) upućuju i na prednosti takvog tipa upitnika u stjecanju iskustva u odlučivanju koji posljedično pomaže u razumijevanju ciljeva radionica koje slijede i oblikovanju konstruktivne rasprave. Na taj način, radionice su se mogle lakše usmjeriti prema osnovnom cilju – konsenzusu oko korištenja i namjene površina, a često prisutni problemi kao što je sindrom NIMBY (not in my

back yard) ili rasprava tipa `request-for-building-permit' (zahtjev za dozvolu izgradnje), gotovo u potpunosti izbjegli (Golobič i Marušič, 2007).

Radionice se pokazale kao dobra potpora u interaktivnom procesu participativnog planiranja, gdje se sukobi mogu riješiti tijekom procesa traženja rješenja, na komunikativan i dogovorani način. Prema autorima, osnovni doprinos predložene metode je što kroz transparentnije oblikovanje temeljnih vrijednosnih pretpostavki omogućuje jasniji proces donošenja odluka i doprinosi međusobnom razumijevanju među sudionicima pritom uravnotežujući tehnokratske i demokratske aspekte odlučivanja (Golobič i Marušič, 2007).

Svi prethodni koraci korištene metodologije pomogli su u oblikovanju radionica na način koji Buchecker i sur. (2003) nazivaju "sigurnim okvirom" participacije, gdje se pojedinci i njihovi stavovi ne smatraju suparničkim, već gdje su sudionici usmjereni na traženje zajedničkih rješenja za probleme u svojoj zajednici (Golobič i Marušič, 2007). Budući da je ova metodologija razvijena posebno za studiju slučaja (neki dijelovi čak i tijekom procesa), autori ističu kako je njen razvoj u određenim pogledima bio težak i dugotrajan. Stoga je teško reći da je ukupan proces planiranja olakšala, skratila ili pak umanjila njegov opseg i zahtjevnost – koji predstavljaju osnovne kriterije koji se smatraju presudnima u poticanju provedbe participativnih postupaka među planerima ili javnosti (Pløger, 2001 prema Golobič i Marušič, 2007). Međutim, čak i u ovom obliku, ono je olakšalo najzahtjevnije i najvažnije dijelove procesa - rješavanje sukoba i oblikovanja rješenja - čime ukupni procesi planiranja i donošenja odluka postaju učinkovitiji (Golobič i Marušič, 2007).

### 13. Zaključak

Svaki izazov s kojim se suočavaju planeri je nov i iziskuje originalne metode rješavanja problema. Metoda koju su opisali Golobič i Marušič (2007) prikazuje samo jedan od brojnih metoda koja se nalazi na raspolaganju planeru. To, pritom, upućuje na činjenicu da se svaka od njih mora koristiti sa dozom kreativnosti i u skladu sa karakteristikama problema što ukazuje na potrebu preispitivanja kako uloge planera tako i tijela nadležnih za odlučivanje te ulogu i status javnosti, a posljedično i odnos moći između društva i vlasti (Golobič i Marušič, 2007).

Neprecizno definirana, participacija danas preuzima mnoge oblike, u različitim kontekstima, s mnogo različitih vrsta sudionika, interesa i ciljeva za koje su često potrebni različiti mehanizmi kako bi se povećala učinkovitost (kako god je definirali) (Rowe i Frewer, 2005). Rowe i Frewer, (2005), pritom ističu kako postojanje velike količine različitih mehanizama sudjelovanja javnosti upućuje na nesigurnost stručnjaka oko problema najboljeg načina uključivanja javnost u proces donošenja odluka. Drugim riječima, autori argumentiraju, kada bi participacija bila jednostavan dobro shvaćen proces, tada bi jedan određeni mehanizam koji bi omogućio učinkovito sudjelovanje javnosti mogao biti dovoljan, a istraživanje bi se moglo usmjeriti prema njegovom pronalasku (Rowe i Frewer, 2005).

Diskusija i konačan konsenzus među istraživačima tek treba uslijediti, a on će, osim o metodološkim pitanjima, ovisiti i o svakom pojedincu i njegovoj svijesti, odgovornosti i moralu, koji kao član ljudske ali i ukupne svjetske zajednice sudjeluje u procesu odlučivanja. Pitanje participacije tako postaje pitanje etike i morala, dosega društva, demokratskih načela i čovjekovih izbora. Ona sežu do korijena same demokracije kako ju opisuje Atifete Jahjaga (2012): „Demokracija mora biti izgrađena kroz otvorena društva koja dijele informacije. Kada postoje informacije, postoji prosvjetljenje. Kad se raspravlja, postoje rješenja, a kada nema dijeljenja moći i odgovornosti, postoji zlostavljanje, korupcija, podvrgavanje i ogorčenje.“

Kada i ako ikada konačno odgovorimo na navedena pitanja, u raspravi će se fokus moći promijeniti sa *uključivanja* javnosti prema *sudjelovanju* javnosti odnosno zajedničkom odlučivanju, a umjesto koncentriranja na sudjelovanje javnosti u proceduralnim aspektima odlučivanja, okrenuti njenom produktu (Butula, 2002) – moralnim, održivim i društveno prihvatljivim rješenjima.

## 14. Literatura

1. Alkan, H. Korkmaz, M., Tolunay, A. (2009) Assessment of primary factors causing positive or negative local perceptions on protected areas. *Journal of Environmental Engineering and Landscape Management*, Vol. 17, No. 1. (20-27).
2. Andlar, G.. Nastavni materijali studija Krajobrazne arhitekture za modul: Uređenje ruralnog krajobraza pri Agronomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu.
3. Arhuška konvencija (u originalu: Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters. (1998). Fourth Ministerial Conference of The United Nations Economic Commission for Europe. Aarhus, Danska.
4. Arnstein, S. R. (1969) A Ladder Of Citizen Participation', *Journal of the American Planning Association*, 35: 4, 216 — 224. Dostupno na: <http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf> Pristupljeno: travanj, 2018
5. Basco-Carrera, L., Warren, A., van Beek, E., Jonoski, A., Giardino, A. (2017). Collaborative modelling or participatory modelling? A framework for water resources management. *Environmental Modelling & Software*, Vol. 91. (95-110)
6. Bohnet, I. (2002). The role of social aspects and cooperation between disciplines in landscape planning. *Landscape in the era of globalisation. Conference proceedings.* (204-212).
7. Butler, A. (2014). *Developing Theory of Public Involvement in Landscape Planning. Democratising Landscape. Doctoral Thesis.* Swedish University of Agricultural Sciences. Dostupno na: [https://pub.epsilon.slu.se/11251/1/butler\\_a\\_140603.pdf](https://pub.epsilon.slu.se/11251/1/butler_a_140603.pdf). Pristupljeno: Travanj, 2018.
8. Butula, S. (2002). Between globalised policy and genuine public involvement. U: Ogrin, D., Marušič, I., Simonič, T. *Proc Intl Conference on Landscape Planning in the Era of Globalisation, Portorož, Slovenia.* (219-225).
9. Butula, S. (2003). Planning for sustainable development: the significance of different social interests in landscape. *Društvena istraživanja.* 12(3-4) (427-441).
10. Butula, S. (2004). *Vrijednosni sustavi riječnih krajobraza kao osnova za planiranje, Doktorska disertacija, Agronomski fakultet, Sveučilište u Zagrebu.*



11. Butula, S., Tomić, D. (2015). Nastavni materijali studija Krajobrazne arhitekture za modul: Zaštita okoliša i krajobraza pri Agronomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu.
12. Carvalho Ribeiro, S., Migliozzi, A., Incerti, G., Pinto Correia, T., (2013) Placing land cover pattern preferences on the map: Bridging methodological approaches of landscape preference surveys and spatial pattern analysis. *Landscape and Urban Planning* 114 (53–68).
13. Chambers, R. (2006). Participatory Mapping and Geographic Information Systems: Whose Map? Who is Empowered and Who Disempowered? Who Gains and Who Loses? *Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries*, Vol. 25, No. 2 (1-11).
14. Chandra, G. (2010). Participatory Rural Appraisal. Issues and Tools for Social Science Research in Inland Fisheries. Central Inland Fisheries Research Institute. Bulletin 163. Pp. 286-302286-302.
15. Chevalier, J.M., (2001). Stakeholder analysis and natural resource management. Sustainable Agriculture and Natural Resource Management (SANREM) Knowledgebase. Dostupno na: <https://vtechworks.lib.vt.edu/handle/10919/66508> Pristupljeno: Svibanj, 2018.
16. Connor, D.M., (1988). A New ladder of Citizen participation. *National Civic Review* V.77 No. 3. str. 249-257.
17. Corbett, J. (2009). Good practices in participatory mapping. A review of The International Fund for Agricultural Development (IFAD), UN. Dostupno na: <https://www.ifad.org/documents/10180/d1383979-4976-4c8e-ba5d-53419e37cbcc>. Pristupljeno: travanj, 2018.
18. Cornwall, A. (2008) Unpacking ‘Participation’: models, meanings and practices. *Community Development Journal*, Vol. 43, No. 3. (269 –283).
19. Direktiva 2001/42/EC, Direktiva o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš. *Službeni list Europske unije*. (17-24).
20. Dumičić, K. i Žmuk, B. (2009). Karakteristike korisnika interneta u Hrvatskoj i reprezentativnost internetskih anketa. *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 7 No. 2, (115-140). Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/44432>, Pristupljeno: travanj, 2018.
21. Eastman, J.R., (1999). Multi-criteria evaluation and GIS. *Geographical Information Systems*, New York : John Wiley and Sons, (493-502). Dostupno na: [https://www.geos.ed.ac.uk/~gisteac/gis\\_book\\_abridged/files/ch35.pdf](https://www.geos.ed.ac.uk/~gisteac/gis_book_abridged/files/ch35.pdf)

22. ELC. European Landscape Convention. (2000). European Treaty Series - No. 176. Florence. Vijeće Europe, dostupno na: <<https://rm.coe.int/1680080621>>. Pristupljeno: 12. veljače, 2018.
23. Explanatory Report to the European Landscape Convention, (2000). European Treaty Series - No. 176 <<https://rm.coe.int/16800cce47>> Pristupljeno: 12. veljače, 2018.
24. Garth, A., (2008). Analysing data using SPSS. A practical guide. Nastavni materijali sa Sheffield Hallam University.
25. Glass, James J. (1979): Citizen Participation in Planning: The Relationship Between Objectives and Techniques, Journal of the American Planning Association, 45:2, 180-189
26. Golobič, M., Marušič, I. (2007). Developing an integrated approach for public participation: a case of land-use planning in Slovenia. Environment and planning B: planning and design, Vol. 34, No.6. (993-1010). Dostupno na: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.471.5686&rep=rep1&type=pdf>. Pristupljeno: lipanj, 2018.
27. Grimble, R., Chan, M., Aglionby, J., Quan, J. (1995) Trees and Trade-offs: A stakeholder approach to natural resource management. Research report. International Institute for Environment and Development. Dostupno na: <http://pubs.iied.org/pdfs/6066IIED.pdf>. Pristupljeno: travanj, 2018
28. Grunig, J.E., Hunt. T. (1984.) Managing public relations, Holt, Rinehart and Winston. CBS College Publishing.
29. Gudelj, I., Pavić, M. (2013). Zastupljenost i značaj nevladinih udruga u nacionalnoj zaštiti okoliša. // Hrvatske vode : časopis za vodno gospodarstvo. Vol. 21. Br. 86. (337-339).
30. Hardin, G. (1868). The Tragedy of the Commons, Science, New Series, Vol. 162, No. 3859, (1243 – 1248)
31. Hrvatska Enciklopedija, Leksikografski zavod Miroslav Krleža Dostupno na: <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=16328>, Pristupljeno: 6. travnja, 2018.
32. Hrvatski jezični portal. Dostupno na: <[http://hjp.znanje.hr/index.php?show=search\\_by\\_id&id=eFpgWRc%3D](http://hjp.znanje.hr/index.php?show=search_by_id&id=eFpgWRc%3D)>. Pristupljeno 7. veljače, 2018.

33. Innes, J.E., i Booher, D.E. (2005). Reframing public participation: Strategies for the 21st Century. UC Berkeley: Institute of Urban and Regional Development.
34. Irvin, R. A. i Stansbury, J. (2004). Citizen participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public administration Review*; 64, 1; (55-65). Dostupno na: <https://www.cornellcollege.edu/politics/IrvinParticip.pdf>. Pristupljeno: veljača, 2018.
35. Jahaga, A. (2012). Govor sa konferencije U.S. Agency for International Development's Frontiers in Development. Georgetown University. Dostupno na: <http://www.president-ksgov.net/?page=2,8,2378>. Pristupljeno: lipanj, 2018.
36. Jelić, M. (2016). Nastavni materijali studija Krajobrazne arhitekture za modul: Ekološka psihologija pri Agronomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu.
37. Jones, M. (2007). The European Landscape Convention and the question of public participation. *Landscape research*, Vol.32, No.5. (613-633).
38. Jones, M., Stenseke, M., (2011) The Issue of Public Participation in the European Landscape Convention u The European Landscape Convention Challenges of Participation. Landscape series. Springer.
39. Kangas, J., Store, R. (2003). Internet and teledemocracy in participatory planning of natural resource management. *Landscape and Urban Planning*. Vol. 62. No 2. (89-101).
40. Kirn, A. (2000). Održivi razvoj i environmentalističke vrijednosti. *Socijalna ekologija: časopis za ekološku misao i sociologijska istraživanja okoline*, Vol.9 No.3. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/141734>. Pristupljeno: 23. travnja, 2018.
41. Lane, M. B. (2005). Public Participation in Planning: an intellectual history. *Australian Geographer*, Vol. 36, No. 3. (283 – 299). Dostupno na: <https://pdfs.semanticscholar.org/3875/72fe0b4c2b86e478266dca300f0030666bcf.pdf>. Pristupljeno:
42. Lawrence, R. R., Deagen, D. A. (2001). Choosing Public Participation Methods for Natural Resources: A Context-Specific Guide. *Society & Natural Resources* Vol. 14, No. 10 (857-872). Dostupno na: <http://remotesensing.montana.edu/documents/lawrenceDeagen2001.pdf>. Pristupljeno, svibanj, 2018.
43. Leljak Gracin, Ž., Redulescu, C., Matoz Ravnik, A., Stolpe, F., Kiss, C., Alge, T., Vaarmari, K., Ofak, L., Bizjak, D., Stefanović, Đ. (2012). Najbolji model sudjelovanja javnosti u donošenju planova upravljanja slivovima rijeka. *Zelena Akcija*. Zagreb. Dostupno na: [http://s3-eu-west-1.amazonaws.com/zelena-akcija.production/zelena\\_akcija](http://s3-eu-west-1.amazonaws.com/zelena-akcija.production/zelena_akcija)

/document\_translations/865/doc\_files/original/brosura\_najbolji\_model.pdf?1352570414.

Pristupljeno: travanj, 2018.

44. Leopold, A. (1949). *The Land Ethic*. A Sand County Almanac (201 – 226). Oxford university press, New York.
45. Lovrić, N., Lovrić, M. i Martinić, I. (2011). Analysis of Participatory Processes in the Formulation of Spatial Plan for Nature Park Medvednica. *South-east European forestry*, Vol. 2, No. 2, (61-71). Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/120732>, Pristupljeno: lipanj, 2018.
46. Lukić, A. (2014). Nastavni materijali studija Krajobrazne arhitekture za modul: Osnove prostornog planiranja okoliša pri Agronomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu.
47. Makarow, M., Rodríguez-Peña, Á., Žic-Fuchs, M., Caball, M. (2010). *Landscape in a Changing World Bridging Divides, Integrating Disciplines, Serving Society*. Science policy briefing. European Science Foundation (ESF) i COST. Dostupno na: [http://archives.esf.org/fileadmin/Public\\_documents/Publications/SPB41\\_Landscape\\_ChangingWorld.pdf](http://archives.esf.org/fileadmin/Public_documents/Publications/SPB41_Landscape_ChangingWorld.pdf). Pristupljeno: siječanj, 2018.
48. Marušić, I. (1995). Towards a general conservation theory. *Nature conservation outside protected areas*. Proceedings of the Conference on the occasion of the european year of nature conservation. Council of Europe. (43-55).
49. Milas, G. (2005). *Istraživačke metode u psihologiji i drugim društvenim znanostima*, Jastrebarsko: Naklada Slap.
50. Mlakar, A. (1999). *Alternative Proposals and Landscape Protection*, *Agriculturae conspectus Scientificus*, Vol. 64, No. 4: (275-285).
51. Mostert, E. (2003). The challenge of public participation. *Water Policy* Vol. 5 No. 2. (179–197). Dostupno na: [https://www.researchgate.net/publication/279887742\\_The\\_Challenge\\_of\\_Public\\_Participation](https://www.researchgate.net/publication/279887742_The_Challenge_of_Public_Participation). Pristupljeno: Svibanj, 2018.
52. Ndubisi, F. (2002). *Ecological Planning*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore. New Economics Foundation (1999) *Participation Works!: 21 techniques of community participation for the 21st century*. Dostupno na: [https://partycypacjaoobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/07/participation\\_works.pdf](https://partycypacjaoobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/07/participation_works.pdf). Pristupljeno: lipanj, 2018.

53. Ofak, L. (2009). Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o pitanjima okoliša. Hrvatska i komparativna javna uprava : Časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol.9. No.2. (443 - 470). Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/200245>. Pristupljeno, ožujak, 2018.
54. Parker, Bob, Nastavni materijali za modul: Planning Analysis pri University of Oregon. Dostupno na: <http://pages.uoregon.edu/rgp/PPPM613/class10theory.htm> Pristupljeno: 23. ožujka, 2018.
55. Partidário, M. R. (2012). Strategic Environmental Assessment Better Practice Guide: Methodological guidance for strategic thinking in SEA. Agência Portuguesa do Ambiente e Redes Energéticas Nacionais. Lisboa. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/2012%20SEA\\_Guidance\\_Portugal.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/2012%20SEA_Guidance_Portugal.pdf). Pristupljeno: travanj, 2018.
56. Partidário, M. R. (2007). Strategic Environmental Assessment Good Practices Guide - methodological guidance. . Agência Portuguesa do Ambiente e Redes Energéticas Nacionais. Lisboa. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/environment/eiaGuidance\\_Portugal.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eiaGuidance_Portugal.pdf). Pristupljeno: travanj, 2018.
57. Pavlović, A., Mikulić, N., Mateljak, D. (2013). Dublji uvid u praksu PUO u Hrvatskoj – istraživanje stavova o kvaliteti i djelotvornosti postupka PUO i informiranja javnosti. Zbornik radova. Prva regionalna konferencija o procjeni utjecaja na okoliš. (44-60).
58. Pidd, M. (1996) Tools for Thinking– Modelling in Management Science, John Wiley & Sons, Chichester.
59. Prieur, M. i Dourousseau, S. (2006). Landscape and public participation u Landscape and sustainable development: Challenges of the European Landscape Convention. Council of Europe Publishing. (165 – 206) Dostupno na: <https://rm.coe.int/16804895e6>. Pristupljeno: veljača, 2018.
60. Prohić, E. Nastavni materijali studija Geologije za modul: Geokoemija okoliša pri Prirodoslovno Matematičkom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Dostupno na: [http://geol.pmf.hr/~eprohic/Geokemija\\_okolisa1.pdf](http://geol.pmf.hr/~eprohic/Geokemija_okolisa1.pdf) Pristupljeno, veljača, 2018
61. Proleksis enciklopedija. 1. Dostupno na: <http://proleksis.lzmk.hr/42798/> Pristupljeno: veljača, 2018. 2. Dostupno na: <http://proleksis.lzmk.hr/18558/> Pristupljeno: ožujak, 2018.
62. Radeljak, P. (2012). Prostorno planiranje na području Šibensko-kninske županije od druge polovice 20. stoljeća. Sociologija i prostor, Vol. 50, No. 3. (345-377).

63. Regionalni centar. (1994). Priručnik za sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu: tekuća praksa i dalje mogućnosti. Budimpešta: Regionalni centar zaštite okoliša za Srednju i Istočnu Europu.
64. Richardson, B.J., Razzaque, J. (2006). Public Participation in Environmental Decision-making u Richardson, B. J. ,Wood, S., (2006). Environmental Law for Sustainability. Hart Publishing (165-194).
65. Rowe, G., Frewer, L. J. (2005). A Typology of Public Engagement Mechanisms. Science Technology Human Values; 30, (251 – 290). Dostupno na: [https://www.researchgate.net/publication/40121401\\_A\\_Typology\\_of\\_Public\\_Engagemen\\_t\\_Mechanisms](https://www.researchgate.net/publication/40121401_A_Typology_of_Public_Engagemen_t_Mechanisms). Pristupljeno: lipanj, 2018.
66. Salet, W., Faludi, A., (2000). Three approaches to strategic spatial planning. The Revival of Strategic Spatial Planning. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. Dostupno na: [http://www.academia.edu/download/42719910/Three\\_approaches\\_to\\_strategic\\_spatial\\_pl\\_20160215-2621-n90ev9.pdf](http://www.academia.edu/download/42719910/Three_approaches_to_strategic_spatial_pl_20160215-2621-n90ev9.pdf). Pristupljeno: ožujak, 2018.
67. Schoot Uiterkamp, T. (2014) „Charette.“ Participedia. <https://participedia.net/en/methods/charrette>. Pristupljeno: travanj, 2018.
68. Scott, J. T. (2012) The major political writings of Jean-Jacques Rousseau, The University of Chicago Press, Ltd., London
69. Scott, L. (2005). Participatory Multi-criteria Decision Analysis: A New Tool for Integrated Development Planning. Development Southern Africa. Vol. 22, No. 5. (695-716).
70. Seagriff, T., Lord, S. (2009). Soft Operational Research Techniques: current and future uses. YoungOR 17 conference. (40–53). Dostupno na: [https://www.theorsociety.com/Media/Documents/Users/CaraQuinton01011978/OriginalDocument/13\\_09\\_2011-09\\_48\\_11.pdf](https://www.theorsociety.com/Media/Documents/Users/CaraQuinton01011978/OriginalDocument/13_09_2011-09_48_11.pdf), Pristupljeno: svibanj, 2018.
71. Simon, H. A. (1996). The Sciences of the Artificial. MIT Press.
72. Slocum, N. (2003). Participatory Methods Toolkit: A practitioner’s manual. King Baudouin Foundation and the Flemish Institute for Science and Technology Assessment (viWTA) i nited Nations University (UNU).
73. Smjernice za primjenu postupka strateške procjene utjecaja na okoliš u prostornom planiranju, IPA 2010 „Jačanje kapaciteta za provedbu strateške procjene utjecaja na okoliš

- na regionalnoj i lokalnoj razini“. (2010). Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, konzorcij EPTISA Servicios de Ingeniería S.L. i Dvokut Ecro d.o.o. (SPUO Hrvatska tim).
74. Staničić, F. (2017). Sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu u procesima prostornog planiranja. Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, (1-2/2017), (31-52). Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/176744>, Pristupljeno: Ožujak, 2018
75. Steiner, F. (1999). The Living Landscape. The Second edition. McGraw-Hill.
76. Steinitz, C. (1990) A Framework for Theory Applicable to the Education of Landscape Architects (and Other Environmental Design Professionals). Landscape Journal Vol. 9, No. 2. (136-143).
77. Stiles, R. (2002)., Changing approaches to landscape change: planning, participation and persuasion. Proceedings from the Conference on Landscape Planning in the Era of Globalisation, Portorož, Slovenia. (43 - 55).
78. Taylor, P.W. (1981). The Ethics for Respect for Nature <<http://rintintin.colorado.edu/~vancecd/phil3140/Taylor.pdf>> Pristupljeno: veljača, 2018.
79. The Aldo Leopold foundation. Dostupno na: <https://www.aldoleopold.org/about/the-land-ethic/>. Pristupljeno: veljača, 2018.
80. Tomić, D. i Butula, S. (2013). Participativni postupci u procesu krajobraznog planiranja. Zbornik radova sa prve regionalne konferencije o procjeni utjecaja na okoliš. Hrvatska udruga stručnjaka zaštite prirode i okoliša. (76 - 91).
81. Vujčić, V. (2000). Politička participacija. Politička misao. Vol XXXVII, br. 1, (115—140). Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/43382>, Pristupljeno: Travanj, 2018.
82. Zakon o potvrđivanju Konvencije o europskim krajobrazima. Hrvatski sabor, Zagreb. NN-MU 012/2002.
83. Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša. Hrvatski sabor, Zagreb. NN 01/2007.
84. Zakon o prostornom uređenju. Pročišćeni tekst zakona, Hrvatski sabor, Zagreb. NN 153/13, 65/17.
85. Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara. Hrvatski sabor, Zagreb. NN 152/14, 44/17.
86. Zakon o zaštiti okoliša. Pročišćeni tekst zakona. Hrvatski sabor, Zagreb. Hrvatski sabor, Zagreb. NN 80/13, 153/13, 78/15, 12/18.
87. Zakon o zaštiti prirode. Hrvatski sabor, Zagreb. NN 80/2013, 15/18.

88. Zube, E. H., (1987). Perceived land use patterns and landscape values. *Landscape Ecology*. Vol. 1 No. 1. (37-45). Dostupno na: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.5.4942&rep=rep1&type=pdf>.  
Pristupljeno: Siječanj, 2018.
89. Žmire, A. (2016). Primjena metoda krajobrazne ekologije u krajobraznom planiranju. Diplomski rad. Agronomski fakultet, Sveučilište u Zagrebu.



## 15. Popis priloga i njihovi izvori

### Slike

**Slika 1.** *Protok informacija u različitim tipovima sudjelovanja javnosti.* Rowe, G., Frewer, L. J. (2005). A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science Technology Human Values*;30.

**Slika 2.** Studentski plakat korišten tijekom studentsko – radničkih protesta. Arnstein, S. R. (1969) A Ladder Of Citizen Participation', *Journal of the American Planning Association*, 35: 4, 216 — 224. Dostupno na:  
<http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf> Pristupljeno: travanj, 2018

**Slika 3.** *Ljestvica participacije.* Arnstein, S. R. (1969) A Ladder Of Citizen Participation', *Journal of the American Planning Association*, 35: 4, 216 — 224. Dostupno na:  
<http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf> Pristupljeno: travanj, 2018

**Slika 4.** *Paralelni prikaz planerskog procesa i postupka PUO u Portugalu.* Partidário, M. R. (2007). *Strategic Environmental Assessment Good Practices Guide - methodological guidance.* . Agência Portuguesa do Ambiente e Redes Energéticas Nacionais. Lisboa.

**Slika 5.** *Paradigma racionalnog rješavanja problema.* Lyle J.T. (1985). *Design for Human Ecosystems.* Van Nostrand Reinhold, New York

**Slika 6.** *Modeli promjene u krajobrazu prema Steinitzu (1990).* Dangermond, J. 2010. *Designing our future u Changing Geography by Design: Selected Readings in GeoDesign.* Dostupno na: <http://www.esri.com/library/ebooks/GeoDesign.pdf>

**Slika 7.** *Proces oblikovanja plana prema modelu ekološkog planiranja.* Steiner, F. (1999). *The Living Landscape. The Second edition.* McGraw-Hill. (11).

**Slika 8.** *Logički slijed, tipologija i metodologija SA.* Reed, M.S. i sur. (2009). *Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management.* *Journal of Environmental Management* Vol. 90 (str. 1936).

**Slika 9.** *Matrica klasifikacije utjecaja i nesigurnosti za oblikovanje scenarija.* Conway, M. (2003). *An introduction to Scenario Planning.* Foresights Methodologies Workshop.

Dostupno na: <https://www.slideshare.net/mkconway/introduction-to-scenario-planning>.

Pristupljeno: Travanj, 2018.

**Slika 10.** *Struktura kolaborativnog GIS-MCDA procesa.* Boroushaki, S. i Malczewski, J. (2010). Measuring consensus for collaborative decision-making: A GIS-based approach. Computers, Environment and Urban Systems. Vol. 34. (325). Dostupno na: [https://www.researchgate.net/publication/222607962\\_Measuring\\_consensus\\_for\\_collaborative\\_decision-making\\_A\\_GIS-based\\_approach](https://www.researchgate.net/publication/222607962_Measuring_consensus_for_collaborative_decision-making_A_GIS-based_approach). Pristupljeno: svibanj, 2018.

**Slika 11.** *Kognitivna mapa smještaja industrije - preklapljeni svi sakupljeni grafički prilozi.* Golobič, M., Marušič, I. (2007). Developing an integrated approach for public participation: a case of land-use planning in Slovenia. Environment and planning B: planning and design, Vol. 34, No.6. (993-1010).

**Slika 12.** *Modeli pogodnosti dobiveni višekriterijskom evaluacijom sa ponderima deriviranima iz regresijske analize.* Golobič, M., Marušič, I. (2007). Developing an integrated approach for public participation: a case of land-use planning in Slovenia. Environment and planning B: planning and design, Vol. 34, No.6. (993-1010).

**Slika 13.** *Usporedba participativnih postupaka kroz tri perioda planiranja PPPP Medvednica.* Lovrić, N., Lovrić, M. i Martinić, I. (2011). Analysis of Participatory Processes in the Formulation of Spatial Plan for Nature Park Medvednica. South-east European forestry, Vol. 2, No. 2, (61-71). Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/120732>, Pristupljeno: lipanj, 2018.

## Tablice

**Tablica 1.** *Tablica usporedbe etika i s njima vezanih problema/konflikta.* Marušič, I. (1995). Towards a general conservation theory. Nature conservation outside protected areas. Proceedings of the conference on the occasion of the european year of nature conservation. Council of Europe.

**Tablica 2.** *Komparativni prikaz karakteristika Hard i Soft OR metodologije.* Pidd, M. (1996) Tools for Thinking– Modelling in Management Science, John Wiley & Sons, Chichester.

**Tablica 3.** *Komparativni prikaz u radu opisanih participativnih metoda i alata.*

## 16. Životopis autora

Filipa Rajič rođena je 05.08.1991. godine u Varaždinu. Osnovnu školu pohađa i završava u Varaždinskim Toplicama. 2006. godine upisuje Strukovnu školu u Varaždinu, a 2007. Graditeljsku školu u Čakovcu. Za vrijeme trajanja srednjoškolskog obrazovanja, profilira se u području likovne umjetnosti i dizajna i sudjeluje na međuzupanijskim i državnim natjecanjima u tom području. Godine 2010. završava svoje srednjoškolsko obrazovanje te stječe strukovnu kvalifikaciju/zanimanje dizajner unutrašnje arhitekture.

Godine 2011. upisuje preddiplomski studij Krajobrazne arhitekture. 2015. godine stručnu praksu obavlja kroz projekt krajobraznog uređenja Dječjeg vrtića „Ciciban“ u Velikoj Gorici. Preddiplomski studij završava 2015. godine obranom Završnog rada pod naslovom ***Oblikovne i boravišne kvalitete botaničkih vrtova i prijedlog preoblikovanja Botaničkog vrta u Zagrebu*** pod mentorstvom doc.dr.sc. Petre Pereković te upisuje diplomski studij Krajobrazne arhitekture. Iste godine sudjeluje na međunarodnoj radionici studenata krajobrazne arhitekture „Design & Build“, na kojoj surađuje u oblikovanju idejnog rješenja kroz natjecanje šest internacionalnih grupa u izvedbi krajobraznog elementa.

Za vrijeme trajanja diplomskog studija, izvan studija izrađuje projekt uređenja prostorije za osobe s posebnim potrebama na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu te radi kao asistent projektnom menadžeru za prodaju medijskih rješenja u 24sata d.o.o. U sklopu studija, 2016. godine izlaže rezultate kako radionice „Design & Build“ tako i ostalih postignuća studenata Krajobrazne arhitekture na kongresu arhitekata Dani ORISA 16. Također sudjeluje u izradi i prezentaciji studentskih rješenja za uređenje parka Podpinjol u Rijeci.

Za vrijeme studija, a posebice prilikom sudjelovanja i izrade navedenih projekata stječe, koristi i produbljuje svoje znanje u QGIS, ProVal, AutoCad, SketchUp, Adobe Photoshop, Adobe InDesign i dr. alatima te znanje engleskog jezika kojeg je izvrstan govornik. U slobodno vrijeme bavi se učenjem njemačkog jezika te nastavlja nadograđivati i proširivati vlastito znanje unutar i izvan struke.