



Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku



Pravni fakultet Osijek

Danijela Romić

Mjesna samouprava kao instrument provedbe načela sudjelovanja građana

DOKTORSKA DISERTACIJA

Osijek, 2023. godina.



Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku



Pravni fakultet Osijek

Danijela Romić

Mjesna samouprava kao instrument provedbe načela sudjelovanja građana

DOKTORSKA DISERTACIJA

Mentor: prof. dr. sc. Boris Bakota

Osijek, 2023. godina.



Josip Juraj Strossmayer University of Osijek



Faculty of Law Osijek

Danijela Romić

Sub-Municipal Governance as an Instrument of Participation Principle Implementation

Doctoral Thesis

Supervisor: Boris Bakota, Ph. D., Full Professor

Osijek, 2023.

Sažetak

Mjesna samouprava, kao oblik decentralizacije unutar pojedine jedinice lokalne samouprave, jedno je od najmanje istraženih aspekata lokalne samouprave. Detaljnija je razrada normi o mjesnoj samoupravi, u pravilu prepuštena jedinicama lokalne samouprave. Zbog toga je moguća velika neujednačenost među oblicima mjesne samouprave unutar svake pojedine države. Osim što je značajna s aspekta funkcioniranja i organizacije lokalne samouprave, mjesna samouprava može se proučavati i kao jedan od modaliteta ostvarivanja načela sudjelovanja (participacije) građana u formuliranju, izradi, odlučivanju i implementaciji javnih politika, čime se ujedno ostvaruje i načelo supsidijarnosti.

Temeljni cilj disertacije je sveobuhvatna analiza mogućnosti sudjelovanja građana u odlučivanju na lokalnim razinama preko oblika mjesne samouprave u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji, te uloga mjesne samouprave u jačanju europskih načela supsidijarnosti i sudjelovanja građana u upravljanju lokalnim poslovima u sustavu lokalne samouprave u prethodno spomenutim županijama. Glavno istraživačko pitanje stanje je mjesne samouprave u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji sukladno postojećem pravnom okviru i prema mišljenju lokalnih političkih elita.

Nakon pregleda domaćih i stranih istraživanja, znanstvene literature, te odgovarajućih europskih i domaćih pravnih izvora, za dokazivanje postavljenih hipoteza provedena je pravna analiza općenormativnih akata svih jedinica lokalne samouprave u dvije županije, te empirijsko istraživanje. Empirijsko istraživanje provedeno je anketnim upitnikom poslanim svim gradonačelnicima/načelnicima, predsjednicima općinskih/gradskih vijeća i članovima vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji. Odgovori ispitanika analizirani su upotrebom deskriptivne statistike, a razlike i povezanosti među odgovorima pojedinih skupina ispitanika analizirane su pomoću odgovarajućih statističkih testova (Kruskal-Wallis H test sa Bonferroni testom kao post-hoc testom, Mann Whitney U test, Kendall's Tau-b koeficijent korelacije i Ordinal Regression PLUM analiza). Osim statističkih, ostale upotrijebljene metode su: povijesna metoda, komparativna metoda, metoda deskripcije, metoda kompilacije, a prilikom analize pravne regulative upotrijebljene su gramatička, logička i teleološka metoda tumačenja.

Upotrebom istraživačkih metoda utvrđeno je kako postoje statistički značajne razlike među stavovima pojedinih kategorija ispitanika o ulozi mjesne samouprave i važnosti sudjelovanja građana u odlučivanju na lokalnim razinama koje su statistički značajno

povezane s obilježjima nezavisnih varijabli. Utvrđeno je kako mjesna samouprava u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji nije učinkovit mehanizam za sudjelovanja građana, te je potrebno mijenjati zakonodavni okvir mjesne samouprave u cilju njezine europeizacije.

Ključne riječi: mjesna samouprava, mjesni odbor, sudjelovanje građana, načelo supsidijarnosti, lokalna samouprava.

Abstract

Municipal self-government, as a form of decentralization within an individual local self-government unit, is one of the least researched aspects of local self-government. A more detailed elaboration of norms on municipal self-government is usually left to local self-government units. As a result, a great disparity may be observed when comparing the forms of municipal self-government within each individual state. In addition to being significant from the point of view of the functioning and organization of local self-government, municipal self-government can also be studied as one of the modalities of realizing the principle of citizen participation in formulating, drafting, decision-making and implementing public policies, which also realizes the principle of subsidiarity.

The primary objective of this dissertation is a comprehensive analysis of the possibility of citizen participation in decision-making at local levels through the forms of municipal self-government in Osijek-Baranja and Vukovar-Srijem counties, and the role of municipal self-government in strengthening the European principles of subsidiarity and citizen participation in the management of local affairs in the system of local self-government in the aforementioned counties. The main research question is the state of municipal self-government in Osijek-Baranja and Vukovar-Srijem counties pursuant to the existing legal framework and according to the opinion of local political elites.

After analysing domestic and foreign research, scientific literature, and appropriate European and domestic legal sources, a legal analysis of general normative acts of all local self-government units in the two counties was conducted with an aim of proving the hypotheses, in addition to an empirical research. The empirical research was conducted with a survey questionnaire sent to all mayors/heads, municipal /city council presidents and members of local committees/city districts in Osijek-Baranja and Vukovar-Srijem counties. The responses were analysed using descriptive statistics, and differences and associations between the responses provided by individual groups of respondents were analysed using appropriate statistical tests (Kruskal-Wallis H test with Bonferroni test as a post-hoc test, Mann Whitney U test, Kendall's Tau-b correlation coefficient and Ordinal Regression PLUM analysis). In addition to statistical methods, other methods used include the following: historical method, comparative method, descriptive method, compilation method, while grammatical, logical and teleological interpretation methods were used during the analysis of legal regulations.

By utilizing the aforementioned research methods, it was determined that there are statistically significant differences between the attitudes of certain respondent categories regarding the role of municipal self-government and the importance of citizen participation in decision-making at local levels that are statistically significantly related to the characteristics of independent variables. It was determined that municipal self-government in Osijek-Baranja and Vukovar-Srijem counties is not an effective mechanism for citizen participation, and that it is necessary to change the legislative framework of municipal self-government in order to Europeanize it.

Keywords: municipal self-government, municipal committee, citizen participation, principle of subsidiarity, local self-government.

SADRŽAJ

1. UVOD	1
1.1. Cilj, problemi, istraživačka pitanja i predmet istraživanja.....	5
1.2. Postavljanje i eksplanacija istraživačkih hipoteza	6
1.3. Pregled dosadašnjih istraživanja	9
1.4. Struktura rada.....	15
1.5. Očekivani znanstveni doprinos	16
2. POJMOVNO I KONCEPCIJSKO ODREĐENJE SUDJELOVANJA GRAĐANA.....	18
2.1. Neposredna demokracija.....	20
2.2. Posredna demokracija	24
2.3. Sudjelovanje građana u odlučivanju	28
2.3.1. Političko sudjelovanje građana.....	28
2.3.2. Argumenti za i protiv sudjelovanja	31
2.3.3. Žele li građani sudjelovati?	35
2.3.4. Načini sudjelovanja građana.....	38
2.4. Sudjelovanje građana na lokalnim razinama i načelo supsidijarnosti.....	40
2.4.1. Načelo supsidijarnosti	44
2.4.2. Načelo supsidijarnosti i Europska unija	46
2.4.3. Načelo supsidijarnosti na lokalnim razinama	50
2.4.4. Sudjelovanje građana u Republici Hrvatskoj	53
2.4.5. Načini sudjelovanja na lokalnim razinama u Republici Hrvatskoj	55
3. LOKALNA SAMOUPRAVA	60
3.1. Povijesni razvoj osnovnih modela lokalne samouprave	60
3.1.1. Lokalna samouprava u Velikoj Britaniji	62
3.1.2. Lokalna samouprava u Njemačkoj	69
3.1.3. Lokalna samouprava u Francuskoj.....	71
3.2. Definiranje pojma i uloge lokalne samouprave	73
3.2.1. Kategorizacija javnih oblika lokalne samouprave.....	78
3.2.2. Određivanje područja jedinice lokalne samouprave.....	79
3.2.3. Pronalaženje optimalne veličine jedinica lokalne samouprave	80
3.2.4. Stupnjevanje lokalnih jedinica	83
3.2.5. Vrste lokalnih jedinica.....	84
3.2.6. Specifična pitanja gradova kao jedinica lokalne samouprave	85
3.2.7. Sudjelovanje građana u odlučivanju na lokanim razinama	88
3.2.8. Određivanje poslova jedinica lokalne samouprave	89
3.3. Reforme lokalne samouprave.....	91
3.4. Lokalna samouprava u Hrvatskoj	96

3.4.1.	Povijesni prikaz razvoja lokalne samouprave u Hrvatskoj	96
3.4.1.1.	Lokalna samouprava od sredine 18. stoljeća do 1945. godine	98
3.4.1.2.	Lokalna samouprava od 1945. godine do osamostaljenja Republike Hrvatske ..	100
3.4.2.	Lokalna samouprava u suvremenoj Hrvatskoj	103
3.4.3.	Sustav lokalne samouprave u Hrvatskoj	107
3.4.3.1.	Vrste jedinica lokalne samouprave (općine i gradovi)	107
3.4.3.2.	Djelokrug jedinica lokalne samouprave	114
3.4.3.3.	Financiranje lokalne samouprave	118
3.4.3.4.	Lokalni izborni sustav	120
3.4.3.5.	Sudjelovanje građana	122
4.	UNUTARNJA DECENTRALIZACIJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE	
	(SUBMUNICIPALNA ILI MJESNA SAMOUPRAVA)	128
4.1.	Razlozi za unutarnju decentralizaciju	131
4.2.	Argumenti protiv unutarnje decentralizacije lokalnih jedinica	134
4.3.	Oblici sudjelovanja građana na submunicipalnim razinama	137
4.4.	Uloge submunicipalnih tijela	141
4.5.	Načini izbora submunicipalnih vijećnika	144
4.6.	Financiranje submunicipalnih tijela	146
4.7.	Komparativni prikaz submunicipalne uprave u odabranim državama	148
4.7.1.	Države anglosaksonske upravne kulture	149
4.7.1.1.	Sjedinjenje Američke Države	149
4.7.1.2.	Velika Britanija	152
4.7.2.	Države kontinentalno europske upravne kulture	154
4.7.2.1.	Njemačka	155
4.7.2.2.	Švedska	156
4.7.2.3.	Grčka	157
4.7.2.4.	Nizozemska	158
4.7.2.5.	Portugal	159
4.7.3.	Države bivših komunističkih sustava	160
4.7.3.1.	Mađarska	160
4.7.3.2.	Češka	161
4.7.3.3.	Poljska	162
4.7.3.4.	Slovenija	162
4.7.3.5.	Bosna i Hercegovina	164
4.7.3.6.	Sjeverna Makedonija	165
4.7.3.7.	Srbija	166
4.7.4.	Začarani krug sudjelovanja na submunicipalnoj razini	166
5.	MJESNA SAMOUPRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ	168

5.1.	Mjesna samouprava u Hrvatskoj do 1992. godine	168
5.2.	Mjesna samouprava u modernoj Hrvatskoj.....	172
5.2.1.	Mjesna samouprava do 2001. godine	172
5.2.2.	Mjesna samouprava u Hrvatskoj nakon 2001. godine.....	175
5.2.2.1.	Pravna regulacija mjesne samouprave.....	175
5.2.2.2.	Mjesna samouprava u Gradu Zagrebu.....	178
5.2.2.3.	Što je danas mjesna samouprava u Hrvatskoj?.....	181
5.2.2.4.	Broj i prepoznatljivost oblika mjesne samouprave.....	185
5.2.2.5.	Vidljivost oblika mjesne samouprave građanima.....	189
5.2.2.6.	Uloge mjesnih odbora/gradskih četvrti.....	191
5.2.2.7.	Ovlasti mjesnih odbora/gradskih četvrti.....	196
5.2.2.8.	Ovlasti mjesnih odbora i gradskih četvrti u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji	198
5.2.2.8.1.	Ovlasti mjesnih odbora i gradskih četvrti Grada Osijeka	200
5.2.2.8.2.	Financiranje mjesne samouprave u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji	205
5.2.2.9.	Preporuke za poboljšanje mjesne samouprave	207
6.	EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE MJESNE SAMOUPRAVE U OSJEČKO-BARANJSKOJ I VUKOVARSKO-SRIJEMSKOJ ŽUPANIJU.....	210
6.1.	Metodološki okvir istraživanja.....	210
6.2.	Izbor uzorka i definiranje postupka empirijskog istraživanja	212
6.3.	Rezultati empirijskog istraživanja.....	214
6.4.	Testiranje hipoteza rezultatima empirijskog istraživanja.....	243
6.5.	Rasprava.....	247
7.	ZAKLJUČAK S PRIJEDLOZIMA ZA POBOLJŠANJA.....	258
	POPIS LITERATURE I IZVORA	266
	Popis priloga	322
	Prilog 1a. Broj vijećnika VMO, izlaznost na izbore, stranačka pripadnost, spolna razdioba – Osječko-baranjska županija	322
	Prilog 1b. Broj vijećnika VMO, izlaznost na izbore, stranačka pripadnost, spolna razdioba – Vukovarsko-srijemska županija	326
	Prilog 2. Iznos plana proračuna i plana sredstava namijenjenih za rad mjesnih odbora/gradskih četvrti u 2021. i 2022. godini	328
	Prilog 3: Anketni upitnik.....	331
	Popis tablica i grafikona	336
	Životopis.....	338

1. UVOD

U počecima društvenog organiziranja ljudi u zajednice, rješavanje lokalnih potreba (i problema) bio je posao svih članova zajednice. Doprinositi razvoju svoje zajednice bila je obveza svakog člana. Kako se društvo razvijalo, gospodarski, društveni i politički odnosi postaju sve kompleksniji. Male zajednice nisu mogle više osigurati sve potrebe svoje zajednice i stupale su u međusobne interakcije koje su dovodile do stvaranja država. Državu čine legitimni nositelji vlasti koji imaju ingerenciju nad ljudima koji žive na određenom području. Upravljanje sve kompleksnijim sustavima zahtjeva takve modele vlasti koji zadržavajući svoj legitimitet, vlast daju grupi pojedinaca. Ono što je nekad bila skupština svih stanovnika sada postaju različita politička tijela, prvenstveno predstavnička tijela. Predstavnička demokracija iznikla iz Francuske revolucije svoj legitimitet crpi iz volje građana koji su ju izabrali. Međutim, povijest nas je naučila kako pod krinkom demokracije mogu izrasti destruktivni totalitarni režimi koji rastaču demokraciju na kojoj su nastali. S druge strane, industrijska i tehnološka revolucija doprinosi nevjerojatnom rastu i razvoju kojim se stvara boljitak građana, ali i brojni novi izazovi. Sve kompleksnije mreže odnosa među ljudima i državama zahtijevaju nove modele upravljanja. Nakon što su klasična i neoklasična teorija organizacije dale svoj doprinos boljem upravljanju, kada se više od ulaznih elemenata, unutar odgovarajuće strukture ne može proizvesti više izlaznih elemenata, znanstvenici počinju tražiti nešto novo, nešto što će osvježiti zastarjele modele upravljanja društvom. Nastaje koncept višerazinskog upravljanja u kojem se nadležnosti i odgovornosti za donošenje odluka disperziraju među više subjekata koji se međusobno ne nalaze uvijek u hijerarhijskom odnosu. U tom umrežavanju više različitih razina odlučivanja, pod utjecajem teorije sustava i institucionalne otpornosti, ponekad se zaboravi osnovni razlog zbog kojih institucije postoje – ostvarivanje prava i interesa građana. Kako bi se institucije „vratile na pravi put“, pronašle svrhu svoga postojanja u pružanju onih usluga koje građanima trebaju i koje građani očekuju, trebalo je naći novi način definiranja njihovih ciljeva. Ponekad su ciljevi institucija usmjereni na nametanje različitih obveza građanima. Kako bi građani svojevrijedno prihvatili nametnute obveze moraju smatrati takve obveze neophodnima, korisnima za sebe i društvo. Stoga se postavlja pitanje kako doći do odluka koje će građanima, iako nametnute i otegotne, biti prihvatljive? I lijek se pronalazi u nečem novom – starom, dobrom sudjelovanju građana u odlučivanju.

Država je, kao i svaka druga organizacija, pod utjecajem svojih unutrašnjih organizacijskih čimbenika, ali i pod utjecajem vanjskih čimbenika iz okruženja. Ako se na državu gleda kao na organizaciju, ona ima svoje ciljeve, sredstva, organizacijski strukturu i ljude (stanovništvo). Po *teoriji otvorenog sustava*, organizacija razvija odnose s okolinom i prilagođava se vanjskim utjecajima (Villa, 1983: 32). Utjecaj okoline na državu-organizaciju, onda i na njezine dijelove, ogleda se u globalizaciji koja teži ujednačavanju pravila kako bi se kapital mogao nesmetano kretati. Kao što čovjek nije otok sam za sebe, tako ni država ne može postojati sama, nepriznata i neprepoznata od svog okruženja. U tom višerazinskom okruženju lokalna samouprava samo je jedan dio unutar organizacijske strukture države pomoću kojeg se ostvaruju ciljevi. Pod pojmom okoline koja djeluje na sustav možemo obuhvatiti ljude (koji su dijelovi sustava, a ujedno dio okoline), institucije (skupove ponašanja nastali u društvenoj interakciji) i prirodnu okolinu unutar koje institucije djeluju (Pusić, 1985: 47-48). Pod utjecajem okoline organizacija može razviti mehanicistički ili organski sustav upravljanja. Mehanicistički sustav upravljanja počiva na klasičnim organizacijskim značajkama: postizanju ciljeva, podjeli zadataka, hijerarhijskoj strukturi kontrole i autoriteta koja rezultira vertikalnim vezama i racionalizaciji. Organski sustav upravljanja uvažava specifične probleme organizacije, teži mrežnom i horizontalnom načinu komunikacije, te posebno uvažavanju specifičnih osobina pojedinaca (Perko-Šeparović, 1975; 89-90. Koprić et al, 2021: 83-85). Na važnost osobnih karakteristika pojedinaca ukazuje teorija odlučivanja, posebno teorija racionalnog izbora koja proučava motive za određena ponašanja pojedinaca (više: Pattie et al, 2003: 443).

Obzirom da je lokalna samouprava politička institucija, najrelevantnija teorija koja pojašnjava ponašanje političkih institucija je *neoinstitucionalna teorija*. Institucionalizam kao teorija koja opisuje političke poretke temeljila se na legalizmu, strukturalizmu, historicizmu i normativnoj analizi. Ova teorija temeljila se na opisivanju političkih poredaka analiziranjem pravnih sustava i njihovoj usporedbi kroz vrijeme i među pojedinim državama (Peters, 2007: 8-12). Institucije su važne zbog svog kontinuiteta i vrijednosti koje njeguju u svom radu. Dok su pojedinci u sustavu prolazni, institucije opstaju i pokušavaju se održati socijalizacijom novih članova. Ključna misao je u tome da su institucije i pojedinci uključeni u stalni proces interakcije koji vodi promjeni, pa i zamjeni postojećih institucija novima (Peters, 2000: 5-6). Spomenuta teorija racionalnog izbora kao i biheviorističke teorije koje su imale veliki utjecaj sredinom 20. stoljeća polaze od toga da pojedinci djeluju samostalno, temeljem svojih osobina, dok institucije na njih nemaju

utjecaj (Peters, 2007: 3-4). Neoinstitucionalizam polazi od toga da se za pojašnjenje ponašanja ljudi moraju uvažiti institucije koje svojim pravilima, značenjima i ritualima utječu na neizvjesnost i kompleksnost svijeta, ujedno ograničavajući djelovanje pojedinaca (Musa, 2009: 8).

Neoinstitucionalizam kao teorija nije jedinstven, čine ga brojne pod teorije, ovisno o kriterijima koji se uvažavaju za definiranje temeljnih pojmova i razgraničenje od drugih teorija. Na lokalnu samoupravu (i mjesnu samoupravu kao njezin sastavni dio) moguće je primijeniti *normativni institucionalizam* jer norme institucija služe kao sredstvo za razumijevanje i određivanje ponašanja ljudi. Norme institucija propisuju poželjna ponašanja i stvaraju „logiku prikladnosti“ kojima se utječe na ponašanja pojedinaca. Bez obzira na osobne motivacije pojedinaca u instituciji, pojedinac se uklapa u obrazac ponašanja i time razvija privrženost ciljevima institucije (Peters, 2007: 30-31). Primijenjeno na lokalnu samoupravu, neovisno o sebičnim motivima za uključivanje, pojedinci se uklapaju u postojeći regulatorni okvir i tako ostvaruju ciljeve lokalne samouprave. Stoga je važno analizirati regulatorni okvir mjesne samouprave i dati prijedloge za njegovom promjenom kako bi se utjecalo na ponašanje ljudi unutar sustava. Na lokalnu samoupravu primjenjiv je i *institucionalizam racionalnog izbora* unutar kojeg se pravila i poticaji institucije koriste za pojašnjenje ponašanja pojedinaca. Institucije su sustavi pravila i poticaja ponašanja unutar kojih pojedinci pokušavaju uvećati svoje koristi, ujedno ograničavajući druge koji žele, isto tako, maksimizirati svoje koristi. Navedena pravila i poticaji stvaraju okvir unutar kojeg se postiže ravnoteža među skupinom racionalnih egoista. Institucionalna pravila mehanizmi su ograničenja ponašanja racionalnih pojedinaca koji misle na svoje koristi, ali oni ih prihvaćaju jer su svjesni kako ista ograničenja djeluju i na njihove suparnike. Iako motivacija pojedinaca ostaje isključivo povećanje osobnih koristi, pojedinci shvaćaju da te svoje koristi mogu najbolje ostvariti unutar institucija i racionalno odabiru nametnuta ograničenja. Postojanje pravila i poticaja omogućava institucijama stvaranje predvidivosti i pravilnosti ishoda koji koriste svima (Peters, 2007: 50-51). Na kraju, na lokalnu samoupravu primjenjiv je i *historijski institucionalizam* prema kojemu treba analizirati prvotne odluke o nekim politikama kako bi se razumio njihov dalji razvoj. Politike jako ovise o početno odabranom smjeru, u svom razvoju nastavljaju se kretati tim smjerom dok se ne pojavi neka politički dovoljno snažna sila koja će ih usmjeriti na drugi put. Obzirom na relativno mladu lokalnu i mjesnu samoupravu, moguće je istražiti prvotne odluke kojima se definira mjesna samouprava u Hrvatskoj. Štoviše, ona je nastala

pod utjecajem institucija koje su postojale u doba bivše Jugoslavije i uvelike utjecale na oblikovanje današnje mjesne samouprave (Peters, 2007: 23). Na kraju, nezaobilazna teorija u proučavanju javne uprave bilo koje razine je *teorija europeizacije*, odnosno proučavanje institucionalnih promjena u državama kandidatkinjama za članstvo i državama članicama pod utjecajem Europske unije. Utjecaj Europske unije može se odraziti na javne politike, na političke procese, te na političke i druge institucije (Koprić et al, 2012: 64-65).

Nakon što je lokalna samouprava stavljena u kontekst odgovarajućih teorija, potrebno je istražiti čimbenike koji utječu na institucije i procese unutar nje. Sukladno ustavnim odredbama, lokalna samouprava pravo je građana koje služi kao ograničenje državne vlasti, a ostvaruje se preko neposredno izabranih tijela. Osim preko tijela lokalne samouprave, građani svoje pravo na samoupravu mogu ostvariti neposrednim sudjelovanjem u upravljanju lokalnim poslovima putem zborova građana, referendumu i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom. Jedan od zakonom predviđenih mehanizama neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanja o lokalnim pitanjima je mjesna samouprava.

Na važnost dimenzije sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima ukazuje Europska povelja o lokalnoj samoupravi (dalje: Povelja)¹ koja u uvodnim odredbama naglašava kako su lokalne jedinice jedan od glavnih temelja svakog demokratskog sustava, dok je pravo na sudjelovanje u upravljanju javnim poslovima jedno od demokratskih načela zajedničko svim državama članicama Vijeća Europe. U članku 3., stavku 2. Povelja naglašava kako se odredbe o izabranim tijelima lokalne samouprave ni na koji način ne mogu smatrati ograničavajućima u odnosu na primjenu bilo kojih oblika neposrednog sudjelovanja građana. Načelo sudjelovanja građana jasno je definirano i u Bijeloj knjizi europske vladavine² koja sudjelovanje građana smatra preduvjetom kvalitetnih, primjerenih i učinkovitih javnih politika Europske unije pri čemu naglašava kako pitanje sudjelovanja građana presudno ovisi o ponašanju središnjih vlada. Upravo zbog poticanja središnjih vlasti na istinsko prihvaćanje načela sudjelovanja građana Vijeće Europe je donijelo

¹ Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine – Međunarodni ugovori broj 14/1997, 4/2008.

² Commission of the European Communities (2001). European Governance a White Paper. COM (2001) 428.

Dodatni protokol uz Povelju³ kojim se pozivaju države članice da u svom zakonodavstvu osiguraju učinkovite mehanizme sudjelovanja građana u lokalnim pitanjima.

Druga iznimno važna odredba Povelje je odredba članka 4., stavka 3. prema kojoj se preferira obavljanje javnih ovlasti od strane onih vlasti koje su najbliže građanima (načelo supsidijarnosti). Iako je lokalna samouprava najniža formalna razina vlasti u državi, ispod ove razine mogu biti osnovani različiti, više ili manje formalni oblici preko kojih građani mogu ostvariti svoje ustavno pravo na lokalnu samoupravu. Osnivanjem mjesne samouprave omogućava se ostvarivanje oba spomenuta načela: načela sudjelovanja građana i načela supsidijarnosti.

Republika Hrvatska svoje europsko usmjerenje očitovala je pristupom Vijeću Europe i Europskoj uniji, te je dužna osigurati odgovarajuće preduvjete za oživotvorenje svih europskih načela. Spomenuti dokumenti, kao i brojni drugi koji će biti spomenuti dalje u radu, trebali bi imati utjecaja na lokalne političke institucije, njihovo oblikovanje i načine ostvarivanja svojih ciljeva. No, koliko se i kako u praksi ova načela primjenjuju? Prije svega, je li Republika Hrvatska u svom zakonodavnom okviru iskoristila sve moguće mehanizme za poticanje i ostvarivanje ovih načela? Kakav utjecaj na hrvatske institucije lokalne samouprave imaju spomenuta načela, odnosno koliko je hrvatska lokalna samouprava europeizirana? Iako sudjelovanje građana u odlučivanju na lokalnim razinama nije nešto novo za hrvatske građane, u praksi je neposredno sudjelovanje građana vrlo sporadično i nevažno. Tome svakako treba tražiti uzroke i ponuditi rješenja koja bi podigla razinu sudjelovanja građana. Stoga u ovom radu istražujemo kakva je mjesna samouprava u Hrvatskoj danas, kakva je uloga mjesne samouprave u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji, te mogu li rezultati empirijskog istraživanja poslužiti kao vodič za razvoj bolje mjesne samouprave u Hrvatskoj. Postavljamo pitanje s kojim se problemima susreće mjesna samouprava u Hrvatskoj i što bi trebalo učiniti kako bi se mjesna samouprava učinila mehanizmom za stvarno sudjelovanje građana u pripremanju, izradi i provedbi lokalnih politika.

1.1. Cilj, problemi, istraživačka pitanja i predmet istraživanja

³ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, <https://rm.coe.int/168008482a>, 14.2.2023. Republika Hrvatska nije ratificirala Dodatni protokol.

Temeljni cilj disertacije je sveobuhvatna analiza mogućnosti sudjelovanja građana u odlučivanju na lokalnim razinama preko oblika mjesne samouprave u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji, te uloga mjesne samouprave u jačanju europskih standarda sudjelovanja, otvorenosti i dobrog upravljanja u sustavu lokalne samouprave u dvije navedene županije. Glavno istraživačko pitanje je kakvo je stanje mjesne samouprave u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji sukladno postojećem pravnom okviru i prema mišljenju lokalnih političkih elita?

Kako bi se cilj ostvario, bilo je potrebno razviti metodologiju koja omogućuje strukturnu i sustavnu analizu pravne regulative mjesne samouprave u Republici Hrvatskoj u dvije proučavane županije, te utvrditi stavove i mišljenja lokalnih političara o važnosti, ulozi i mogućnostima mjesne samouprave. Postavljanje metodološkog okvira istraživanja predstavljalo je temeljni korak pri definiranju istraživačkog postupka kojim se dolazi do odgovora na postavljena istraživačka pitanja, vrednovanja postavljenih hipoteza, ostvarivanja postavljenog cilja, te do očekivanog znanstvenog doprinosa ove disertacije.

Istraživačka problematika usmjerena je na utvrđivanje mogućnosti građana za aktivno sudjelovanje u odlučivanju o lokalnim pitanjima koji su od životnog značaja za svakodnevni život i rad. Vezano uz istraživački problematiku nameću se sljedeća pitanja: osigurava li mjesna samouprava u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji primjeren mehanizam za sudjelovanje građana na lokalnim razinama, potiču li jedinice lokalne samouprave ustrojavanje mjesne samouprave, kakva je uloga mjesne samouprave sukladno postojećem pravnom okviru, osigurava li postojeći zakonodavni okvir mjesne samouprave aktivno sudjelovanje građana na lokalnim razinama, kako veličina jedinice lokalne samouprave utječe na potrebu osnivanja oblika mjesne samouprave, jesu li lokalni političari spremni surađivati s građanima u odlučivanju i kako mjesna samouprava doprinosi ostvarenju europskih načela i standarda.

Postavljanjem cilja istraživanja, određivanjem istraživačke problematike i definiranjem istraživačkih pitanja možemo reći kako su predmet ovog istraživanja stavovi i mišljenja lokalnih političara o mjesnoj samoupravi i potrebi njezinog osnivanja radi osiguravanja utjecaja građana na odlučivanje na lokalnim razinama u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji.

1.2. Postavljanje i eksplanacija istraživačkih hipoteza

Iz definiranog cilja, istraživačke problematike i predmeta istraživanja postavljene su hipoteze čija će se provjera vršiti isključivo uporabom inferencijalne statistike na rezultatima prikupljenim anketnim upitnikom. Rezultati pravne analize regulatornog okvira mjesne samouprave, kao i podataka dostupnih na mrežnim stranicama jedinice lokalne samouprave u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji bit će korišteni u raspravi za dodatna pojašnjenja uočenih pojava.

Načelo sudjelovanja građana u odlučivanju o pitanjima važnim za svakodnevni život građana doživjelo je svoju renesansu posljednjih desetljeća. Zbog kompleksnosti modernog društva i raznih devijacija pravnog sustava, sudjelovanje građana sve se više aktualizira i potiče. Jedan od brojnih mehanizama sudjelovanja građana je mjesna samouprava. Sukladno postojećem zakonodavnom okviru, sva važna pitanja uređenja mjesne samouprave uređuju se statutima i drugim općim aktima jedinice lokalne samouprave. Mjesna samouprava egzistencijalno i sadržajno ovisi o volji svoje matične jedinice lokalne samouprave. Iako inicijativu za osnivanje mjesne samouprave mogu podnijeti i građani, uvjete pod kojima je to moguće opet propisuju jedinice lokalne samouprave. Dostupna znanstvena i stručna literatura ukazuje kako jedinice lokalne samouprave u Hrvatskoj jako rijetko povjeravaju obavljanje poslova iz svog samoupravnog djelokruga oblicima mjesne samouprave na svom području. Analizom dostupne literature i podataka o broju oblika mjesne samouprave, uočen je trend smanjivanja njihova broja u Hrvatskoj. Stoga je kao prvi istraživački zadatak postavljeno dokazivanje hipoteze koja glasi:

H1: Jedinice lokalne samouprave ne podržavaju submunicipalnu decentralizaciju.

Osnivanjem mjesne samouprave područje jedinice lokalne samouprave dijeli se na manja interesna područja u kojima je lakše ostvariti bliže kontakte s građanima. Blizina građanima znači mogućnost međusobne interakcije u cilju pružanja vrste i razine usluga koju građani žele. Međutim, prema popisu stanovništva Republike Hrvatske iz 2021. godine, većina jedinica lokalne samouprave u dvije promatrane županije pripadaju kategoriji malih jedinica lokalne samouprave.⁴ Postavlja se pitanje treba li u tako malim jedinicama još jedna među razina, odnosno jedan posrednik između građana i lokalne vlasti i uprave? Utječe li veličina jedinice lokalne samouprave na to hoće li biti osnovana mjesna samouprava ili ne? Stoga je drugi istraživački zadatak provjeriti podhipotezu:

⁴ Od ukupnog broja 78,38% JLS ima manje od 5.000 stanovnika, vidjeti Tablicu 1.

H1a: Na nesklonost ustrojavanju oblika mjesne samouprave utječe veličina lokalne jedinice.

Ključnu ulogu u definiranju položaja i uloge mjesne samouprave imaju osobe koje donose odluke – lokalni političari. Upravo o njihovim stavovima ovisi kakvu će ulogu imati mjesna samouprava, odnosno hoće li podijeliti svoje ovlasti odlučivanja s nekim drugim subjektima (u ovom slučaju predstavnicima građana). Stoga je treći istraživački zadatak provjeriti hipotezu:

H2: Lokalni političari ne podržavaju submunicipalnu decentralizaciju.

Lokalni političari mogu biti za ili protiv mjesne samouprave, no ukoliko postoje određene zakonske obveze vezano uz mjesnu samoupravu, one se moraju ispuniti. Načelo sudjelovanja građana u odlučivanju na svim razinama vlasti prihvaćeno je u našem pravnom sustavu. Stoga zakonodavac ima mogućnosti za dodatnim uređenjem pitanja vezanih uz mjesnu samoupravu kao način sudjelovanja građana. Četvrti je istraživački zadatak utvrditi stavove i mišljenja ispitanika o aktualnom zakonodavnom uređenju mjesne samouprave, odnosno provjera hipoteze:

H2a: Postojeći zakonodavni okvir ne potiče sudjelovanje građana na submunicipalnoj razini.

Sudjelovanje građana u donošenju političkih odluka kontroverzno je pitanje. Postoji podjednak broj argumenata za sudjelovanje, kao i onih protiv, kako je prikazano u drugom poglavlju disertacije. Protivnici sudjelovanja građana kao argumente najčešće navode nezainteresiranost i nekompetentnost građana za odlučivanje. Stoga je peti istraživački zadatak stjecanje uvida u stavove ispitanika o kompetentnosti i zainteresiranosti građana za sudjelovanje u odlučivanju, odnosno provjeriti hipotezu:

H2b: Lokalni političari ne prepoznaju prednosti sudjelovanja građana u obavljanju lokalnih poslova.

Na kraju, obzirom da je Republika Hrvatska članica Europske unije, naše zakonodavstvo i praksa trebaju se uskladiti s pravnom stečevinom i zakonodavstvom Europske unije. Šesti je istraživački zadatak provjeriti u kojoj mjeri mjesna samouprava danas u Hrvatskoj služi usklađivanju s europskim standardima o sudjelovanju građana. Posljednja postavljena hipoteza je:

H3: Osnivanjem oblika mjesne samouprave osigurava približavanje europskim standardima sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima.

1.3. Pregled dosadašnjih istraživanja

Oblici mjesne samouprave dio su lokalnih jedinica koje ostvaruju svoju demokratsku, političku i društvenu ulogu u modernim državama. Stoga se istraživanje ovog fenomena mora promatrati kao dio strukturnih reformi lokalne samouprave unutar šireg koncepta reformi javne uprave. Druga dimenzija je pitanje demokratičnosti i legitimiteta vlasti pri čemu se oblici mjesne samouprave istražuju kao mjesta na kojima građani mogu aktivno sudjelovati u odlučivanju, čime se ostvaruju načela sudjelovanja i supsidijarnosti. Oba načela izdašno su akademski argumentirana, a svoje temelje nalaze u međunarodnim i europskim aktima.

Kao temeljne radove koji se bave problematikom demokracije i njezine održivosti u modernom društvu moramo prije svega navesti Roberta Dahla i njegovo djelo *On Democracy* (2015), prvi puta izdano 1998. godine. Dahl je smatrao kako knjiga može biti vodič demokracijama u modernom svijetu i shema glavnih izazova s kojima se demokracije susreću. David Held u svojoj knjizi *Models of Democracy* (2006) postavlja konceptualni okvir različitih oblika demokracije. Monica Ferrin i Hanspeter Kriesi sa suradnicima proveli su istraživanje u 29 europskih država kojim su ispitali građane o percepciji demokracije u njihovim državama. Rezultati su prezentirani u cjelovitom djelu *How Europeans View and Evaluate Democracy* (2016). Bowler i Donovan u svom radu *Perceptions of Referendums and Democracy: The Referendum Disappointment Gap* (2019) iznose stavove iz istraživanja svjetskih razmjera po kojem su zagovornici neposredne demokracije samo oni koji se osjećaju zapostavljeno, dok građani koji podržavaju aktualnu vlast ne daju toliki značaj neposrednom sudjelovanju. Na sustavnu nejednakost glasača, unatoč svim demokratskim procedurama, ukazuju Verba, Schlozman, Brady i Nie. Oni su u sveobuhvatnom istraživanju američke populacije dokazali postojeće nejednakosti u sudjelovanju i objavili ih u radu *Citizen Activity: Who Participates? What Do They Say?* (1993). Nakon dvadeset petogodišnjeg istraživanja Schlozman, Verba i Brady u knjizi *The Uneven Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy* (2012) naglašavaju kako američka demokracija sustavno generira klasnu nejednakost jer se dobro obrazovani i dobro situirani građani aktiviraju, dok se glasovi svih drugih skupina manje čuju. Slične rezultate donosi i Mancur Olson u knjizi *The Logic of*

Collective Action iz 2002. godine naglašavajući kako su svi oni koji pate u tiši potpuno nezastupljeni jer su neorganizirani. Za Veliku Britaniju vrlo slične rezultate objavili su Pattie, Seyd i Whiteley u knjizi *Citizenship in Britain: Values, Participation and Democracy* (2004).

Pozitivni učinci sudjelovanja građana na odlučivanje i demokraciju općenito dokazani su u radu kojeg su Ank Michels i Laurens De Graaf revidirali i ponovo objavili pod nazivom *Examining citizen participation: local participatory policymaking and democracy revisited* (2017). John Matsusaka u svom radu *Direct Democracy Works* (2005) zastupa tezu kako postoje brojni pozitivni učinci sudjelovanja građana, posebno negirajući argumente nekompetentnosti građana. U novijem radu *Public policy and the initiative and referendum: a survey with some new evidence* (2018) Matsusaka je iznio argumente kojima dokazuje pozitivne učinke referenduma i inicijativa na javne troškove, odnosno dokazao je kako čista predstavnička demokracija troši i zadužuje se više. Slične rezultate iznosi i Linda Maduz u radu *Direct Democracy* (2010) u kojem je provela usporedbu Sjedinjenih Američkih Država i Švicarske, te dokazala kako neposredna demokracija dovodi do boljih javnih politika. Posebno je važan i često citiran rad Vivien Lowndes i Helen Sullivan *How Low You Can Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance* (2008) u kojem autorice postavljaju teorijsku podlogu opravdanja za spuštanje upravljanja na najniže razine. Nakon značajnih participativnih reformi provedenih u Velikoj Britaniji, Joanie Willett i Joe Cruxon u radu *Towards a Participatory Representative Democracy? United Kingdom Parish Councils and Community Engagement* (2019) dokazuju kako su formalne strukture (parish councils) korisne za poticanje sudjelovanja i potrebno ih je dodatno jačati.

Bas Denters, Michael Goldsmith, Andreas Ladner, Poul Mouritsen i Lawrence Rose u svojoj monografiji *Size and Democracy* (2014) donose prvo sustavno istraživanje utjecaja veličine lokalne jedinice na kvalitetu lokalne demokracije. Pitanje utjecaja veličine lokalne jedinice na sudjelovanje građana istraživali su i Antonio Tavares i Jered Carr koji su u svom radu *So Close, Yet so far away? The Effects of City Size, Density and Growth on Local Civic Participation* (2013) dokazali kako veličina lokalne jedinice ima negativan učinak na sudjelovanje građana jer se smanjuje psihološka povezanost među građanima. Gustoća pak naseljenosti do neke mjere ublažava negativne učinke veličine lokalne jedinice i to su Carr i Tavares dokazali su svom radu *City Size and Political Participation in Local Government: Reassessing the Contingent Effects of Residential Location Decision Within Urban Regions*

(2014). Glavni smisao sudjelovanja građana u odlučivanju, osim donošenja boljih odluka, je zastupanje interesa različitih skupina građana. Na tom tragu postoje brojna istraživanja od kojih izdvajamo istraživanje Pawela Swianiewicza i Karoline Chestowske *Neighbourhood Council as a Path of Political Career Development in Poland* (2015) u kojem istražuju razloge za uključivanje građana, dobnu i spolnu strukturu onih koji se uključuju, te utjecaj aktivnosti na submunicipalnoj razini na dalji razvoj političke karijere.

Sudjelovanje građana u oblicima unutarnje decentralizacije jedinica lokalne samouprave očituje se kroz različita tijela koja se često nazivaju susjedstva (*neighbourhoods*). Vrlo je bogata literatura o motivima i ograničenjima za sudjelovanje građana, ulogama susjedstva u razvoju grada, posebno velikih urbanih sredina, uloga susjedstva u socijalnoj integraciji mladih, osoba s invaliditetom, migranata i brojna druga pitanja. Richard Briffault u svom radu *The Rise of Sublocal Structures in Urban Governance* (1997) daje prikaz različitih oblika susjedskih struktura u američkim gradovima koje su usmjerene na postizanje učinkovitosti. Među značajnijim autorima je Kenneth Stahl koji u radu *Neighborhood Empowerment and the Future of the City* (2013) propitkuje mogućnosti davanja većih ovlaštenja susjedskim organizacijama kako bi se gradovi mogli bolje nositi s rastućim problemima. Unutarnja decentralizacija velikih gradova i u Europi je često predmet istraživanja. Tako su Geidne, Froeding, Montin i Eriksson istraživali mogućnosti sudjelovanja građana u švedskim gradovima i zaključili kako je za aktivno sudjelovanje važna implementacijska struktura sudjelovanja (prikazano u radu *Implementation Structure and Participation at Neighbourhood Level – A Multiple Case Study of Neighbourhood Development in Sweden* (2012)), dok su Durose i Lowndes u radu *Neighbourhood Governance: Contested Rationales within a Multi-Level Setting – A Study of Manchester* (2010) dokazali kako postoje različiti stavovi o motivima za sudjelovanje građana, ovisno o grupi ispitanika. Stavove građana o sudjelovanju istraživali su Vivien Lowndes, Lawrence Pratchett i Gerry Stoker koji u radu *Trends in Public Participation: Part 2 – citizens' perspectives* (2001) dokazuju kako građani ne sudjeluju zbog nepovjerenja u lokalne vlasti i osjećaja beskorisnosti sudjelovanja. Michael Pagano urednik je zbornika radova *The Return of the Neighborhood as an Urban Strategy* (2015) u kojem skupina autora polemizira i dokazuje kako su susjedstva sve važnija što je grad veći, te donose brojna praktična rješenja za urbano upravljanje. Unutar zbornika Janet Smith u radu *Neighborhoods Matter...Neighborhood Matters* (2015) ukazuje na postojanje „kulture siromaštva“ na koju je potrebno sustavno reagirati.

Znanstveno proučavanje lokalne samouprave u Europi posljednjih dvadesetak godina dobilo je poseban značaj unutar više istraživačkih projekata. Norbert Kersting, Janice Caulfield, Andrew Nickson, Dele Olowu i Hellmut Wollmann u zborniku *Local Government Reform in Global Perspective (2009)* propitkuju i izlažu odnos različitih strategija razvoja lokalne samouprave: od decentralizacije, preko političko upravnih do participativnih reformi, sve u komparativnoj perspektivi prema azijskim, afričkim i južno američkim iskustvima. Projekt proveden pod okriljem SIGMA prezentiran je u zborniku *The Future of Local Government in Europe, Lessons from Research and Practice in 31 Countries (2017)* kojeg su priredili Christian Schwab, Gert Bouckaert i Sabine Kuhlmann. U zborniku autori propitkuju kako se jedinice lokalne samouprave nose s rastućim izazovima koji se stavljaju pred njih.

Posebno je važan petogodišnji projekt međunarodne mreže stručnjaka (European Cooperation in Science and Technology – COST) “Local Public Sector Reforms: An International Comparison (‘LocRef’)“ unutar kojeg su nastale brojne tematske publikacije među kojima je za ovu disertaciju ključna *Sub-Municipal Governance in Europe, Decentralization Beyond the Municipal Tier (2018)* čiji urednici su Nikolaos-Komninos Hlepas, Norbert Kersting, Sabine Kuhlmann, Pawel Swianiewicz i Filipe Teles. Ovo je jedino izdanje koje na cjelovit način sistematizira ulogu mjesne samouprave i to s povijesnog, političkog i demokratskog aspekta, te prikazuje mjesnu samoupravu u 10 europskih država.

O izazovima i problemima razvoja lokalne samouprave pisali su i brojni domaći autori među kojima moramo istaknuti Eugena Pusića koji je svojim znanstvenim doprinosom ostavio nemjerljiv trag u razvoju hrvatske upravne znanosti. Njegova djela i danas su osnovna literatura za proučavanje organizacijskih aspekata upravnih organizacija (*Upravni sistemi I i II (1985)*, *Upravne organizacije: interakcija-struktura-interes (2005)*). Od njegovih brojnih radova kojima je analizirao lokalnu samoupravu istaknut ćemo samo *Komuna i općina (1981)* i *Lokalna samouprava (1990)*. Stjepan Ivanišević u svojim radovima analizira posebno teritorijalni aspekt organizacije lokalne samouprave (*Teritorijalna osnova lokalne i regionalne samouprave uz posebni osvrt na položaj Grada Zagreba (2000)*) i pitanja određivanja optimalnog broja stupnjeva lokalne samouprave (*Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica (2009)*). Željko Pavić je svoj interes usmjerio na pitanja određivanja optimalne veličine i vrste jedinica lokalne samouprave (*Veličina*

lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice (2010), Monotipski i politipski ustroj lokalne samouprave (1992)). Ivan Koprić neupitno je najvažniji teoretičar moderne hrvatske javne uprave. Među mnogobrojnim radovima možemo izdvojiti *Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave (2005)* u kojem na sustavan i analitičan način promišlja o problemima određivanja djelokruga jedinica lokalne samouprave. U radu *Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj (2010)* ukazuje na brojne izazove s kojima se lokalna samouprava susreće i daje praktične prijedloge za poboljšanja, dok u radu *Problemi s decentralizacijom ovlasti u Hrvatskoj - između ustavnih načela i stvarnosti (2014)* posebno naglašava kako u Hrvatskoj lokalna samouprava nije prepoznata kao ustavna kategorija, niti uživa primjerenu ustavnopravnu zaštitu. Zvonimir Lauc svoj fokus istraživanja usmjerio je na pitanja decentralizacije, posebno u svjetlu primjene Europske povelje o lokalnoj samoupravi i načela supsidijarnosti (*Promicanje i provedba načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, osobito načela supsidijarnosti (1999), Decentralizacija – uvjet optimalizacije lokalne i regionalne samouprave (2001), Odnos države i samouprave promatran kroz načelo supsidijarnosti (2010)*). Najsustavniju analizu načela supsidijarnosti donosi Boris Bakota u svojoj doktorskoj disertaciji *Problemi primjene načela supsidijarnosti (2007)*. Isti autor u radu *Utjecaj načela supsidijarnosti na razmišljanja o ustrojstvu lokalne samouprave (2010)* promišlja o utjecaju načela supsidijarnosti na oblikovanje hrvatske lokalne samouprave, dok u radu *Uloga EPLS u zaštiti položaja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nasuprot središnjoj vlasti (2018)* analizira primjenu Europske povelje o lokalnoj samoupravi u hrvatskoj ustavnosudskoj praksi. U skladu s načelom supsidijarnosti, Bakota zagovara istinsko uključivanje građana u procese donošenja odluka i ratifikaciju Dodatnog protokola uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi (*Pravo građana na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti (2011)*). Sudjelovanje građana u odlučivanju može se promatrati i kao jedan od kontrolnih mehanizama nad javnom upravom kako na to ukazuju Boris Bakota i Boris Ljubanović u radu *Citizen participation as a form of active control of public administration (2011)*.

Znanstvenim proučavanjem mjesne samouprave u Hrvatskoj sustavno se bavi Mirko Klarić koji u radu *Mjesna samouprava u Republici Hrvatskoj (2008)* analizira promjene u konceptu mjesne samouprave nakon zakonodavnih izmjena iz 2001. godine, dok u radu *Nova uloga mjesne samouprave (2010)* donosi prikaz povijesnog razvoja i sustavnu analizu hrvatske mjesne samouprave. Koprić i Klarić objavljuju rad pod nazivom *New Developments in Local Democracy in Croatia (2015)* u kojem, nakon provedenog istraživanja, analiziraju

stvarnu ulogu mjesne samouprave u Hrvatskoj danas i prema kojem mjesna samouprava ima smisla samo u urbanim naseljima. Klarić u svom radu *Problems and Developments in The Croatian Local Self-Government (2017)* ukazuje na važnost ozbiljne reforme lokalne samouprave kako bi mjesna samouprava mogla ojačati svoju ulogu i postati više od konzultativnog mehanizma. U novijim radovima Klarić naglašava kako, u postojećem fragmentiranom sustavu lokalne samouprave, mjesna samouprava nije alat za bolje upravljanje ili pružanje lokalnih usluga (*New Perspectives in Development of Sub-Municipal Government, 2019*), već samo alat za artikuliranje glavnih stavova, percepcija, očekivanja i razmišljanja lokalne jedinice, te iniciranje aktivnosti za poboljšanje kvalitete života u lokalnoj zajednici (*Decentralization and Sub-Municipal Government in South-Eastern European Countries, 2021*). Nakon empirijskog istraživanja submunicipalnih jedinica država jugoistočne Europe, u svom radu *Development of Sub-Municipal Government in South-East European Countries (2022)* Klarić konstatira kako je djelokrug mjesne samouprave u Hrvatskoj nebitan, kao i njihova uloga u upravljanju lokalnim poslovima.

Istraživanjem mjesne samouprave u kontekstu ostvarivanja načela otvorenosti i transparentnosti, te mogućnosti sudjelovanja građana u odlučivanju na lokalnim razinama bavile su se Romea Manojlović Toman i Tijana Vukojičić Tomić. U radu *Načelo demokracije Europske povelje o lokalnoj samoupravi i sudjelovanje građana u hrvatskoj lokalnoj samoupravi (2018)* izlažu rezultate istraživanja mrežnih stranica hrvatskih gradova prema kojima mjesna samouprava nije dovoljno vidljiva i dostupna građanima. Drugo istraživanje koje su provele Vukojičić Tomić i Manojlović Toman na primjeru Grada Rijeke dokazuju rezultate svih prethodnih istraživanja, odnosno marginalnu ulogu mjesne samouprave u Hrvatskoj. U radu pod nazivom *Role of the Sub-Municipal Government in Croatia - Learning from Positive Experience (2019)* autorice naglašavaju potrebu sustavnijeg reguliranja mjesne samouprave na razini cijele države. Na temelju istog istraživanja, Manojlović Toman, Vukojičić Tomić i Koprić u radu *Neuspješna europeizacija hrvatske mjesne samouprave: nedovoljna atraktivnost ili loše institucionalno oblikovanje (2019)* zaključuju kako mjesna samouprava u Hrvatskoj, ovako institucionalno oblikovana, nema kapacitet za jačanje sudjelovanja građana.

Među relevantne autore svakako moramo navesti i Vojka Rešetara koji je dao značajan doprinos proučavanju mjesne samouprave u Republici Hrvatskoj. Najprije u radu *Mjesni*

odbor: predstavnik građana ili lokalnih političkih elita (2009) analizira različite praktične aspekte mjesne samouprave i identificira trinaest značajki mjesnih odbora kao stvarnih društvenih zajednica, zatim u radu *Istraživanje mjesne samouprave i neposrednog sudjelovanja građana u javnim poslovima na mjesnoj razini (2011)* Rešetar ukazuje na važnost sustavnijeg proučavanja mjesne samouprave, te istražuje odnos mjesne samouprave prema lokalnoj samoupravi. Jasnu distinkciju mjesne i lokalne samouprave Rešetar prezentira u radu *Mjesna i lokalna samouprava – isto ili različito (2012)*. Osim praktičnih aspekata mjesne samouprave, Rešetar je istraživao i analizirao utjecaj politike na mjesnu samoupravu u radovima *Politička moć u mjesnoj samoupravi (2011)* i *Pledoaje za nestranački koncept lokalnih izbora (2018)* u kojima naglašava kako je mjesna samouprava prije svega društvena zajednica, te stoga zagovara važnost smanjenja utjecaja političkih stranaka na političke procese u mjesnoj samoupravi. Na kraju, potrebno je spomenuti i Juraja Hrženjaka koji je u svom radu *Ustrojstvo i funkcioniranje mjesne samouprave u Gradu Zagrebu (2011)* analizirao mjesnu samoupravu Grada Zagreba. Mjesna samouprava u Gradu Zagrebu jedini je primjer donekle funkcionalne mjesne samouprave. Unatoč tome, Hrženjak konstatira kako je mjesna samouprava zanemarena od strane gradskih vlasti i zahtjeva nužne promjene u smjeru omogućavanja ustavnog prava građana na sudjelovanje u upravljanju na lokalnim razinama.

1.4. Struktura rada

Doktorska disertacija strukturirana je tako da osim uvoda sadrži još pet poglavlja i zaključak.

U uvodnom dijelu rada navodi se znanstvena i stručna relevantnost mjesne samouprave kao mehanizma za sudjelovanje građana u odlučivanju, te se razvija teorijski okvir za proučavanje i analiziranje dobivenih rezultata. U svrhu znanstvenog pristupa istraživanju, u uvodnom dijelu definira se istraživački problem i cilj rada, te postavljaju istraživačke hipoteze. Nakon kratkog pregleda relevantne znanstvene i stručne literature opisana je struktura rada i naveden očekivani znanstveni doprinos.

U drugom se poglavlju rada pojmovno i konceptijski definira pojam sudjelovanja građana i propituje njegov odnos prema demokraciji. Nakon analize argumenata koji idu u prilog intenzivnijem sudjelovanju građana i onih koji su protiv, sudjelovanje građana analizira se u kontekstu ostvarivanja europskih načela supsidijarnosti i načela sudjelovanja građana. U

ovom dijelu rada prikazane su mogućnosti za sudjelovanje građana u odlučivanju u Republici Hrvatskoj na državnoj i lokalnim razinama.

U trećem poglavlju rada analizirani su različiti aspekti lokalne samouprave kao *lokusa* unutar kojeg je smješteno naše istraživanje. Nakon prikaza osnovnih modela lokalne samouprave, analizirani su pojedini segmenti lokalne samouprave posebno važni za provedbu istraživanja. Intenzivnije promoviranje sudjelovanja građana u odlučivanju odvija se unutar intenzivnih reformi kojima je lokalna samouprava konstantno podvrgnuta. Stoga su navedeni osnovni smjerovi i učinci provedenih reformi. U nastavku trećeg dijela prikazan je povijesni razvoj i aktualno stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj.

U četvrtom dijelu rada fokus istraživanja usmjeren je na unutarnju decentralizaciju lokalnih jedinica. U ovom dijelu analizirana je uloga koju mjesna samouprava može imati unutar svoje matične lokalne jedinice s posebnim naglaskom na mogućnosti sudjelovanja građana preko oblika mjesne samouprave. U posebnom dijelu četvrtog poglavlja iznesen je komparativni prikaz mjesne samouprave u anglosaksonskim, europskim i tranzicijskim državama.

U petom dijelu rada iznesena je sustavna analiza mjesne samouprave u Hrvatskoj. Nakon povijesnog pregleda, analizirana je aktualna regulativa mjesne samouprave, ovlasti, financiranje i uloge koje mjesna samouprava ima. U ovom dijelu izneseni su rezultati analize pravnih akata kojima je uređena mjesna samouprava u jedinicama lokalne samouprave u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji.

U šestom dijelu rada prikazano je empirijsko istraživanje mjesne samouprave u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji. Najprije je obrazložena metodologija provedenog istraživanja, te izneseni rezultati provedbe anketnog upitnika. Nakon toga provedeno je testiranje hipoteza korištenjem isključivo inferencijalne statistike, dok se u raspravi povezuju rezultati inferencijalne i deskriptivne statistike, analize pravnih akata i podataka prikupljenih pregledom mrežnih stranica svih jedinica lokalne samouprave u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji.

Na kraju, u zaključku su iznesena promišljanja proizašla iz provedenog istraživanja, daju prijedlozi za provedbu budućih istraživanja, te prijedlozi za poboljšanja do kojih se došlo primjenom navedenih istraživačkih metoda.

1.5. Očekivani znanstveni doprinos

Provedeno istraživanje prvo je takve vrste u Republici Hrvatskoj. U jednom istraživanju obuhvaćena je analiza pravne regulative, pregledani dostupni podaci o radu mjesne samouprave i provedeno ispitivanje stavova i mišljenja ključnih sudionika mjesne samouprave na području dvije županije. Po prvi puta zajednički su analizirani podaci o svim jedinicama lokalne samouprave, bez obzira na njihovu vrstu i veličinu. Stoga je znanstveni doprinos ove studije višestruk. Prije svega, znanstveni doprinos ogleda se u razvijanju teorijske podloge na kojoj se temelji empirijsko istraživanje. Teorijska podloga razvijena je korištenjem znanstvenih i stručnih radova, te pravnih propisa koji čine izvore relevantnih informacija i na temelju kojih će biti tumačeni dobiveni rezultati. Drugo, provedbom empirijskog istraživanja utvrdit će se stavovi i mišljenja grado/načelnika, predsjednika općinskih/gradskih vijeća i članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti o ulozi mjesne samouprave i potrebama za promjenom pravnog okvira kako bi mjesna samouprava mogla biti učinkovit mehanizam za ostvarivanje načela sudjelovanja građana u odlučivanju. Mišljenja ovih kategorija ispitanika važna su jer oni mogu utjecati na institucionalno oblikovanje i poboljšanje mjesne samouprave. Treće, temeljem dobivenih rezultata empirijskog istraživanja i pravne analize dostupnih općih akata, bit će izneseni prijedlozi za dalja istraživanja, te normativna i institucionalna poboljšanja.

2. POJMOVNO I KONCEPCIJSKO ODREĐENJE SUDJELOVANJA GRAĐANA

Govoreći o slobodi, još su antički mislioci tvrdili da je slobodan samo čovjek koji se može samorealizirati preko građanskog sudjelovanja u državnom životu. Temeljna pretpostavka opstanka grada – države je sreća njegovih građana (Kovačić, 2006: 469). Građanin je dio cjeline koja ima sposobnost promijeniti pojedinca od osamljenog i nezavisnog čovjeka u dio te cjeline. Tek kada postane građanin, čovjek postaje biće zajednice, „autonomna moralna individua“ (Lalović, 2002: 63). Čovjekova sloboda ne ogleda se u slijepom pokoravanju pravilima već u mogućnosti da svojim umom i svojom savješću slijedi vječne zakone prirode i poretka (Lalović, 2002: 65). U filozofskim i znanstvenim raspravama oko pojma demokracije postoji iskonski sukob oko toga što je demokracija. Je li demokracija sustav u kojem su svi građani uključeni u samoupravljanje i samoregulaciju ili je demokracija samo pomoć za donošenje odluka? Polazeći od te dvojbe moguće je definirati tri temeljna modela demokracije: neposredna ili participatorna, liberalna ili predstavnička i jednopartijski model demokracije (Held, 1992: 12). Kriesi i Morolino u svojoj analizi kao vizije demokracije navode osnovni model liberalne demokracije, socijalnu i neposrednu demokraciju. Navode kako Europljani, osim osnovnog modela liberalne demokracije koji podrazumijeva glasovanje na izborima, prihvaćaju oblike neposredne demokracije i očekuju da vlast štiti sve građane od siromaštva. Njihovi nalazi pokazuju kako Europljani od demokracije očekuju puno više od realističnog minimuma (Kriesi, Morolino, 2016: 307-310; tako i Hernandez, 2016: 63; Kriesi et al, 2016: 89; Schwab et al, 2017: 102). Fishkin pak navodi četiri vrste demokratskih praksi: kompetitivnu demokraciju, elitnu deliberaciju, participativnu demokraciju i deliberativnu demokraciju samih ljudi. Dok su prva tri modela već spomenuta, on navodi novi model deliberativne demokracije koji bi se temeljio na međusobnom promišljanju većeg broja ljudi o nekim pitanjima uz sustavno propitkivanje nastalih rezultata (Fishkin, 2019: 109). Sličnu sistematizaciju navode Loughlin i suradnici koji najprije definiraju agregatnu nasuprot integrativnoj demokraciji. Agregatna je većinska (odluke se donose voljom većine), dok je integrativna deliberativna, pokušava se postići što širi konsenzus. Dalje razrađuju četiri modela: demokracija klatna ili njihala (Westminsterska demokracija koja počiva na natjecanju dvije političke formacije i njihovog vodstva). Ona je posredna, predstavnička i agregatna (glasači samo povremeno izlaze na izbore i ne sudjeluju dalje). Biračka demokracija kombinira agregatno odlučivanje s neposrednim odlučivanjem, dok participatorna demokracija kombinira elemente

neposrednog odlučivanja i integrativnog odlučivanja. Na kraju, konsenzualna ili konsonacijska demokracija, demokracija kod koje se predstavnici pojedinih interesnih skupina u društvu izdižu iznad svojih ciljeva i traže najbolje rješenje. Po ovom modelu politike se formuliraju na temelju široke političke i socijalne podrške (Loughlin et al, 2011: 14-16).

Demokracija je temeljni standard kojim se legitimiziraju političke organizacije i vlast u Europi i unutar kojega je građanin najvažnija institucija i čimbenik (Olsen, 2007: 7). Iako ovo zvuči pozitivno, koliko je stvarno građanin važan ako njegova sloboda znači živjeti pod pritiskom kapitala, pod uvjetima koji su izvan njihove kontrole i koje propisuju bogati (Held, 2006: 119)? Demokraciju kao načelo, kako ga navodi i Europska povelja o lokalnoj samoupravi, možemo definirati kao uključivanje građana u donošenje relevantnih odluka (Laur, 1998: 11). Iako se može reći da su načela demokracije uglavnom postignuta i dalje se u filozofiji liberalne demokracije govori jezikom težnje za demokracijom, a ne jezikom njezinog imanja. Sloboda i demokracija su sustavna načela organizacije društva, ne načela određenja svrhovitosti društva (Becker, 1995: 7-12). Tako unatoč svim proklamacijama demokracije, danas živimo u paradoksu demokracije: postoji opće prihvaćena želja i ideal demokracije, dok u isto vrijeme demokracije nema (Kriesi, Morlino, 2016: 310; Smith, 2017: 74). Ona je postala „politička verzija špinata: svi kažu da je dobar, ali malo tko ga jede“, sudjelovanje je opće prihvaćeni ideal, ali nam je teško živjeti taj ideal (Lerner, 2014: 7). Strukture socijalne moći u modernim državama nepovoljne su za demokratske procese, ali u isto vrijeme osiguravaju mehanizme organizacijskog pluralizma bez kojeg nema demokratskog sustava (Dahl, 1956 prema Ravlić, 2000: 96). Bit demokracije je u mogućnosti promjene jedne vlasti drugom u slučaju prevelikog jačanja neke političke opcije (Held, 2006: 152). Čak i vrlo učinkoviti i djelotvorni politički sustavi koji ispunjavaju potrebe građana, sukladno njihovim zahtjevima, nisu istinski demokratski ako su građani isključeni iz političkog procesa odlučivanja (Denters et al, 2014: 7). Na temelju svih definicija možemo zaključiti da je demokracija primjer jednog esencijalno spornog koncepta o kojem se beskrajno raspravlja, a koji nije rješiv argumentima ikakve vrste, dok ga istovremeno podržavaju vrlo respektabilni dokazi i argumenti (Gallie, 1956 prema Coppedge, 2012: 11). No, kakva je demokracija danas? Obzirom na utvrđena nesuglasja s proklamiranim idealima demokracije i načinima njihove provedbe, moguće je reći da je demokracija, kao oblik kolektivnog odlučivanja, razočaravajuća. Građanima se daje pravo

na uključivanje, no ne i mogućnost odlučivanja (Stoker, 2013: 28). Njihov utjecaj na javne politike ostaje ograničen na davanje ideja i prijedloga (Michels, De Graaf, 2017: 877). No, važno je ukazati na nalaze istraživanja prema kojima su, nakon velikih ekonomskih kriza, Europljani razočarani domaćom i europskom politikom, ali još osvješteniji o važnosti temeljnih demokratskih principa i same demokracije. Zbog navedenih rezultata Kriesi smatra da demokracija u Europi ipak nije u krizi (Kriesi, 2018: 78-79).

2.1. Neposredna demokracija

Kako je prije navedeno, bit demokracije je u određenom stupnju aktivacije, sudjelovanja građana. To uključivanje građana može biti neposredno i posredno.

Neposredna demokracija je sustav u kojem narod sam neposredno obnaša sve ili neke funkcije vlasti (Smerdel, Sokol, 2006: 213). To je skupni naziv za različite političke procese koji dopuštaju običnim građanima neposredno glasanje o zakonima, ne samo o predstavnicima (Matsusaka, 2005: 187). Neposredna demokracija je „jaka demokracija,“ sustav samoupravljanja umjesto predstavničkog upravljanja u ime građana (Barber, 1984 prema Maduz, 2010: 2). Svoje korijene neposredna demokracija pronalazi u antičkom dobu, na primjeru grčkih polisa, gdje su se svi slobodni ljudi sastajali na jednom mjestu, raspravljali o pojedinim pitanjima i donosili odluke na temelju argumenata (Held, 2006: 25). Jedan od najvećih zagovornika neposredne demokracije bio je neupitno J. J. Rousseau koji pojedinca vidi uključenog u izradu zakona kojima je njegov život reguliran, oni kojima se vlada trebaju biti ti koji vladaju (Rousseau, 1968 prema Held, 2006: 56). Danas nije moguća klasična demokracija atenskog tipa (Fung, 2006), no postoje brojne druge mogućnosti za njezino osnaživanje. Tako model participatorne demokracije možemo promatrati kao modernu, prilagođenu verziju neposredne demokracije jer se pod njim podrazumijeva lepeza različitih demokratskih modela, od onih atenskih do nekih marksističkih (Held, 2006: 220). Ovaj model se pojavljuje šezdesetih godina prošlog stoljeća kao reakcija na preveliki utjecaj poslovnih subjekata na politički život težeći ponovnom otkrivanju demokracije (Stewart, 2009: 3). Neposredni oblici sudjelovanja neće zamijeniti reprezentativni model već ga nadopuniti omogućavajući grupama birača da pokrenu neka pitanja i inicijativu za glasanje o njima, referendumom preispitaju neke odluke vladajućih (Ferrin, Kriesi, 2016: 7; Matsusaka, 2018: 134) i anuliraju bezbroj načina na koje elite svoje glasove učine glasnijima i uvjerljivijima (Goldfrank, 2011: 14). Naravno da nisu sve odluke jednako pogodne za neposredno odlučivanje. Oblici neposredne

demokracije dobri su za odlučivanje o nekim pitanjima koja se odnose na vrijednosti ili znatno odstupaju od aktualnog stanja, dok je tehničke odluke bolje donositi u zakonodavnoj proceduri za koju ih pripreme stručnjaci (Matsusaka, 2005: 94).

Učinak oblika neposredne demokracije na javne politike može biti neposredan i posredan. Kada referendum ili građanska inicijativa uspiju nametnuti svoje rješenje koje inače ne bi prošlo u zakonodavnom tijelu, govorimo o neposrednim učincima neposredne demokracije. O posrednim učincima govorimo kada se, temeljem rezultata aktivnosti neposredne demokracije, utječe na zakonodavni proces i njegove rezultate (Maduz, 2010: 5). Zanimljivo je da referendumske inicijative mogu imati taj posredni učinak čak i ako do njih ne dođe, sama prijetnja pokretanja inicijative ili referenduma može zakonodavca motivirati na željeno ponašanje (Lupia, Matsusaka, 2004: 472).⁵ Ključno je pitanje jesu li odluke, donesene preko nekog oblika neposredne demokracije, bolje ili lošije od onih donesenih u zakonodavnoj proceduri? Na ovo pitanje moguće je dati različite odgovore, ovisno po kojem bi se kriteriju procjenjivalo. Brojni autori na primjeru Švicarske navode da neposredno donesene odluke vode boljoj makroekonomskoj izvedbi, manjem javnom dugu, nižim javnim troškovima, posebice u zdravstvenom sustavu, te boljim javnim uslugama (Feld i Kirchgässner 2001, Feld i Matsusaka 2003, prema Maduz, 2010: 7). Po sličnim kriterijima federalne države u SAD koje primjenjuju modele neposredne demokracije manje se zadužuju, troše manje novca (Matsusaka, 2018: 108), imaju brži rast i racionalnije troše javna sredstva (Bloomberg et al, 2001, prema Maduz, 2010: 7). Prema nalazima istraživanja, građani Sjedinjenih Američkih država i Švicarske smatraju da čista predstavnička demokracija troši više, zadužuje se više i sklonija je liberalnijim politikama. To se vidi iz pokrenutih inicijativa koje su povezane s konzervativnijim fiskalnim i socijalnim politikama. S druge strane, inicijative na lokalnim razinama rezultirale su većim troškovima što se tumači nezadovoljstvom građana sumom novca koja se izdvaja za lokalne, komunalne potrebe (Matsusaka, 2018: 137). Prema ranijem istraživanju, neposredni utjecaji inicijativa na javne politike znatno su veći nego se očekivalo. Sukladno rezultatima, 16% je vjerojatnije da će države u kojima se inicijative pokreću odabrati

⁵ U Hrvatskoj imamo nekoliko primjera posrednog učinka referendumskih inicijativa. Prvi je primjer izmjene Zakona o radu 2010. godine koji je Vlada Republike Hrvatske, pod vodstvom Jadranke Kosor, povukla iz procedure nakon što su sindikati prikupili više od 800.000 potpisa za raspisivanje referenduma. Vlada Zorana Milanovića odustala je od izdvajanja neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru nakon sindikalnih prijetnji referendumskom inicijativom. Sindikati su odigrali odlučujuću ulogu i 2019. godine u sprječavanju izmjena Zakona o mirovinskom osiguranju prikupivši više od 700.000 potpisa za inicijativu „67 je previše“. U ovom slučaju Vlada Andreja Plenkovića prihvatila je većinu sindikalnih zahtjeva i inkorporirala ih u zakonski tekst.

politike koje su podudarne s javnim mišljenjem, ali ta razlika je 35% kada je inicijativa stvarno i održana (neposredni učinak) u odnosu na 9% kada je mogućnost inicijative samo prijetnja (posredni učinak). Kada govorimo o ideološkim orijentacijama odabira politika, inicijativne države će 16% vjerojatnije odabrati konzervativnije politike nego neinicijativne države. No, razlika je 40% kada je inicijativa stvarno pokrenuta u odnosu na 7% kada samo postoji prijetnja njezinog pokretanja što dokazuje da su posredni učinci neposredne demokracije znatno manje važni od neposrednih (Matsusaka, 2014: 347). Pod utjecajem referenduma i inicijativa, javne politike nametnute od strane vlasti preoblikuju se i formuliraju kako bi izražavale volju većine, onemogućujući tako posebne interese određenih elita koje potkopavaju demokraciju (Matsusaka, 2018: 109).

Osim na kvalitetu donesenih odluka, neposredna demokracija ima učinka i na neka druga područja. Tako se otvara pitanje kako neposredna demokracija utječe na političke stranke, slabi li ili jača njihovu moć? Švicarska iskustva pokazuju da stranke mobiliziraju svoju biračku bazu neposrednim uključivanjem i tako, osim jačanja legitimiteta odluka, jačaju i svoju stranku (Ladner, Braendle, 1999 prema Maduz, 2010: 6). S druge strane, opada stranačka moć utjecaja na ishode glasovanja kod modela neposredne demokracije jer stranke ne mogu kontrolirati svoje biračko tijelo (De Vreese, 2006 prema Maduz, 2010: 6). Kada se pita građane o realnoj upotrebi neposrednih demokratskih procedura, građani Švicarske, koja najčešće koristi takve procedure, stupanj demokracije u svojoj zemlji procijenili su znatno višim nego u svim drugim europskim zemljama (Kriesi, Saris, 2016: 200). Iduće je pitanje implementacije odluka donesenih temeljem neposrednih demokratskih procedura jer njihovi inicijatori nisu ovlašteni provoditi i nametati te odluke, to je prepušteno upravi i zakonodavcu. To je posebno problem kada se u neposrednoj demokratskoj proceduri donesu odluke koje su suprotne onome što je zakonodavac zagovara, odnosno one koje su suprotstavljene postojećem stanju. Takve odluke u svoj život kreću susrećući se sa snažnom postizbornom opozicijom vladajućih koju nositelji inicijative nisu u mogućnosti nadzirati. Teorija igara, koja se ovdje koristi za analizu, kaže da će se takve odluke teško provesti u djelo čime se postavlja pitanje smisla neposredne demokracije (Lupia, Matsusaka, 2004: 476).

Glavni argument koji se navodi protiv neposredne demokracije je nekompetentnost birača, a to je argument protiv same demokracije. Ako pođemo od pretpostavke da birač nije kompetentan odlučivati o nekom konkretnom pitanju za koje je zainteresiran, koliko će

takav birač tek pogriješiti kad odabere jednog predstavnika koji onda treba predstavljati skupinu interesa različitih pojedinaca (Matsusaka, 2005: 198). Za procjenu kompetentnosti birača trebamo znati kakva je njihova motivacija za neposredno sudjelovanje i kako, na temelju čega, donose odluke. U SAD-u oblici neposredne demokracije više su populistički, njihova motivacija polazi od pokušaja da se zaobiđe zakonodavno tijelo i najčešće su inicirani od strane različitih društvenih pokreta i inicijativa (Budge, 1993, Kriesi, 2008, prema Maduz, 2010: 3). U Švicarskoj, političke elite organiziraju i nadziru provedbu takvog odlučivanja koje se najčešće provodi u obliku referenduma. U tom postupku pripreme stranke intenzivnim kampanjama osvještavaju i informiraju birače i tako pomažu oblikovanju njihova mišljenja (Kriesi, 2007: 52-53).

Jedan od prigovora protiv neposredne demokracije su troškovi. Zanimljivo je da zagovornici posredne demokracije nikada ovaj argument ne navode protiv svog modela iako i sam izborni proces zahtijeva znatna financijska sredstva. No, demokracija, lokalna samouprava i sudjelovanje koštaju (Koprić, 2006: 21) što nikako ne može biti argument da ih se ne koristi. Ipak, ima i onih koje zabrinjava populistički paradoks: neposredna demokracija, kojoj je cilj jačati ulogu građana, posredno može ojačati utjecaj pojedinih interesnih skupina koje pokreću inicijative (Gerber, 1999 prema Maduz, 2010: 8). No, nije li i stranački interes, predstavljen u predstavničkoj demokraciji, interes jedne interesne skupine? Osim toga, neki autori smatraju da je neposredna demokracija opasnost za stabilnost države. Ako glavne odluke (ili većinu njih) donosi narod, ne formalna državna tijela, to bi moglo dovesti do arbitrarnosti u državnim postupanjima i ometanja političkog sustava u postavljanju jasnih prioriteta. Ove prigovore anuliraju Švicarska iskustva gdje se putem plebiscita razvio sustav pregovaračke demokracije zbog snažnog pritiska demokratskih institucija na političke sudionike koji tada moraju iznaći neka kompromisna rješenja. Uključivanje građana dovodi do takvih javnih politika koje puno više odgovaraju građanima (Maduz, 2010: 7-10).

Idući prigovor protiv neposredne demokracije je da njezini rezultati imaju učinak samo na dio populacije koja se zalaže za neku inicijativu. Međutim, iza svake zakonske intervencije stoje neki interesi, proizašli oni iz neposrednih inicijativa ili lobističkih interesnih organizacija. Zato Matsusaka odbija ovaj prigovor obrazlažući da građanske inicijative ne moraju nužno pokretati pitanja koja su u suprotnosti s mišljenjem i interesom većine. Baš naprotiv, prijedlog može biti u interesu većine samo što se nitko prije nije potrudio staviti

to pitanje na političku agendu (Matsusaka, 2004: 12). Na kraju navedimo samo neka pogrdna imena koja se koriste u literaturi SAD-a za direktnu demokraciju: destrukcija vlasti i izabrana anarhija (Schrag, 1994), loše zakonodavstvo (Fountaine, 1988) i pravo građana da prave budale od sebe (Warner, 1995, svi navedeni prema Bowler, Donovan, 2000:8). Bez obzira na sve skeptike, Smith smatra da se s pomnim promišljanjem, maštom i političkom voljom može poboljšati sudjelovanje građana u političkom donošenju odluka i da to može donijeti značajne koristi, dok se sve kritike mogu prevazići pomnim osmišljavanjem institucionalnog dizajna tih aktivnosti (Smith, 2009: 193).

2.2. Posredna demokracija

Kada govorimo o posrednoj demokraciji u vidu imamo predstavničku demokraciju koja počiva na izborima. Ona je numerička demokracija jer su predstavnici izabrani većinom uz obvezu zaštite prava svih koji su u manjini i temelj je modernih liberalnih demokracija (Kersting, 2015: 323). Po svojoj prirodi predstavnička demokracija je proceduralna demokracija u kojoj su svi članovi zajednice politički jednaki, svi trebaju biti uključeni u izborni proces koji svima daje jednaku mogućnost efektivnog sudjelovanja, jednako biračko pravo i jednak udio u kontroli javnih politika (Ferrin, Kriesi, 2016). Dahl predstavničku demokraciju naziva poliarhijom, sustavom koji je relativno demokratiziran visokim stupnjem uključivosti građana i otvoren za javno osporavanje (Dahl, 1971: 8).⁶ Predstavnička demokracija pojavljuje se u više različitih koncepata od kojih je moguće izdvojiti tri temeljna: demokratski elitizam, pluralizam i participatorna demokracija. Demokratski elitizam je model po kojem je demokracija metoda kontrole vladajuće elite. Ta elita je neophodna i poželjna u modernim demokracijama, a kontrola nad elitom obavlja se glasovanjem. Sva druga javna mišljenja promatraju se kao zapreka učinkovitom upravljanju (Held, 1996, prema Larsen, 2002: 319; Smith, 2017: 73; Kersting et al, 2009: 31). U liberalno pluralističkom modelu demokracija se smatra spajanjem različitih interesa u društvu (March, Olsen, 1989, prema Larsen, 2002; 319) i sudjelovanje građana se smatra

⁶ Poliarhija u sebi sadrži osam institucionalnih zahtjeva: 1) skoro svi odrasli građani imaju pravo glasovati, 2) skoro svi odrasli građani imaju pravo aplicirati za javnu dužnost, 3) političke vođe imaju se pravo natjecati za glasove birača, 4) izbori su slobodni i poštjeni, 5) svi građani su slobodni osnivati i udruživati se u političke stranke i druge organizacije, 6) svi su građani slobodni izraziti svoja politička uvjerenja, 7) postoje različiti izvori informacija o politici i zaštićeni su zakonom i 8) javne politike koje zagovara vlast počivaju na glasovanju i drugim načinima izražavanja preferencija (Dahl, 1971). Poliarhija se razlikuje od predstavničke demokracije kakva je bila primjerice u 19. stoljeću jer je pravo glasa bilo ograničeno, zato možemo reći da su današnje demokratske države poliarhije (Dahl, 2015: 98). No, Dahl naglašava da je poliarhija moguća jedino u kapitalističko-tržišnoj ekonomiji koja je vođena osobnim ekonomskim ciljevima, oni vode ekonomskom rastu, a ekonomski rast pogoduje demokraciji (Dahl, 2015: 166-167).

poželjnim. Ako sudjelovanje izostane, to se može protumačiti zadovoljstvom građana predstavljenošću njihovih interesa (Held, 1996, prema Larsen, 202: 319). U participativnom modelu izostanak sudjelovanja građana smatra se problematičnim, dok se sudjelovanje poima kao osnovna funkcija demokracije, temelj za pokretanje političkih procesa (March, Olsen, 1989, prema Larsen, 2002: 319). S druge strane, liberalno-tržišna teorija demokratskog kapitalizma (koja se podudara s demokratskim elitizmom) ističe opasnosti „prevelike“ angažiranosti građana koje se smatra izvorom nestabilnosti. Za političku stabilnost poželjna je građanska apatija i slijepa poslušnost političkom režimu. Polazeći od kapitalističkog koncepta kupac – proizvođač, u slučaju nezadovoljstva trebaju odabrati drugog dobavljača političke usluge (Offe, 2013: 21, Arendt, 2006 prema Smith 2017: 74; Ekenberg et al, 2017: 33). Ovakvo stanje dominacije profita, konkurentnosti i dominacije tržišta nad socijalnim pravima i preraspodjelom možemo nazvati postdemokracija za koju se očekuje da će trajati još dugo u budućnost (Streeck, 2011 prema Offe, 2013: 23). Ne dođe li do političke modernizacije preko jačanja jednakih prava građana, suvereniteta naroda i socijalne pravde, Europi prijeti novi autoritarizam koji prijeti građanskim slobodama, pravu na političko sudjelovanje i socijalnoj sigurnosti (Offe, 2000: 20-21). Istraživanja na uzorku europskih zemalja pokazuju da građani izražavaju jako nezadovoljstvo nejednakom raspodjelom dobara koja je rezultat ovakvih politika, te slabim mogućnostima sudjelovanja u odlučivanju (Gomez, Palacios, 2016: 176). Sve te tvrdnje idu u korist zagovornicima participativne demokracije koji sudjelovanje građana vide kao temeljni uvjet demokracije (Vujčić, 2000: 139; Held, 2006: 223).

Iako je predstavnički tip demokracije danas jedini mogući, realnost nam ukazuje na njegove brojne negativnosti i mane. Politika od samih početaka organizira apsolutno različite ljude s obzirom na njihovu relativnu jednakost, a ne s obzirom na njihovu relativnu različitost (Arendt, 2012: 164). Stoga osnovna zamjerka polazi od činjenice da jedan čovjek kao jedinstveni pojedinac, s jedinstvenim mišljenjem, treba predstavljati grupu ljudi od kojih svaki pojedinici ima različite, čak potencijalno sukobljene interese i mišljenja. Kako odabrati osobu koja će nas predstavljati? Kako navodi Arendt, glasači tada biraju osobu za koju smatraju da im je najbližnja, isto to pokušava i svaki drugi glasač. Procjenu sličnosti glasači obavljaju temeljem slike koja se plasira u javnost marketingom imidža ili brenda. Prije su građani tu sličnost tražili u temeljnim odrednicama političkog programa stranaka. Danas, fokusiranjem na prezentiranje pojedinca, zanemaruje se fokus na program i politiku koju bi

taj kandidat trebao predstavljati (Arendt, 2006, prema Smith, 2017: 73-74). Krive predodžbe koje mediji serviraju bombastičnim napisima samo dodatno doprinose tome (Kersting et al, 2009: 14). Političke kampanje vođene su marketinškom logikom veličanja kulta ličnosti, politički argumenti zamijenjeni su *celebrity* blještavilom i na kraju izaberemo svoje predstavnike kao da bismo deterdžent (Fishkin, 1991, prema Held, 2006: 245).

Kako smo rekli, protivnici neposredne demokracije posebno naglašavaju nesposobnost „običnih“ građana za donošenje kvalitetnih odluka, kao da su naši izabrani predstavnici sve redom vrhunski stručnjaci i znanstvenici. Za kandidiranje na izborima, za bilo koju razinu vlasti, ne traže se nikakvi posebni uvjeti, potpuno su nebitna njihova prethodna radna iskustva, vještine i stručne kvalifikacije. Argumenti za to proizlaze iz same demokracije – građanin je slobodan birati koga god želi. Tako izabrani predstavnik, sa svim svojim osobnim karakteristikama (i deficitima) treba predstavljati interese svojih birača. Ali kad se nađu u političkoj areni, želeći sebi osigurati iduće mandate, oni glasuju pragmatično. Taj pragmatizam ogleda se u podržavanju prijedloga (ponekad i populističkih) za koje znaju da će se svidjeti glasačima, dodvoravaju se biračima, iako ta odluka možda nije u javnom interesu (Peters, 2010: 21). Osim dodvoravanja biračima, izabrani predstavnici u parlamentima glasuju kao poslušni članovi stranke ili u interesu neke interesne skupine, prodajući tako svoj glas za novac i izigravajući volju svojih birača (Lalović, 2002: 62). Sve to je utjecalo na porast nepovjerenja u političke stranke koji se prelijeva i na mlade, pojedince koji trebaju biti budući aktivni građani u zajednici, nositelji demokratskih promjena u društvu (Ilišin, Spajić Vrkaš, 2017: 248).

Porast nepovjerenja prema političkim strankama, političkim institucijama i onima na vlasti rezultirao je krizom legitimiteta, koja svoju renesansu doživljava pedesetih godina prošlog stoljeća. Kriza se, osim gubitkom povjerenja, očituje u sve većoj razini političke otuđenosti i nemoći i opadajuće izlaznosti na izbore (Stoker, 2013: 27; Deters, 2017: 83; Đurman, 2020: 81; Džinić, Škarica, 2017: 199; Lazar, 2014: 64; Marcou, Wollman, 2008:156; Smith, 2009: 4). Legitimnost je spremnost građana da se pokoravaju naredbama vladajućih (Weber, 1972 prema Wessels, 2016: 236). Ona počiva na pretpostavci da je država (i njezina vlast) nastala temeljem pristanka građana izraženog na unaprijed predviđen način (Pusić, 2014: 45). Ako građani vlast smatraju legitimnom, dobrovoljno će prihvatiti i slijediti odluke vlasti (Wessels, 2016: 235). No, ukoliko vlast izigrava volju birača, javlja se nepovjerenje i protest protiv vlasti. Uključivanje građana na samo prividan način, kako bi

se stvorila legitimacija za nešto što je već unaprijed odlučeno, vrlo je rizično i štetno jer će dodatno povećati razinu nepovjerenja (Stewart, 2009: 67). Zbog navedenog otuđenja izabranih predstavnika od svoje izborne baze,⁷ postoji razlika između onoga što građani očekuju od demokracije, kako ju oni zamišljaju, i onoga što praksa pokazuje (to je mjerilo legitimnosti kako je pokazalo istraživanje na uzorku od 29 europskih zemalja (Wessels, 2016: 254)) a takvi sustavi nisu legitimni (Ferrin, Kriesi, 2016: 10, Stoker, 2013: 28).

Spomenuti problem otuđenja ili političke alijenacije može se očitovati na različite načine. Građani mogu osjećati političku nemoć zbog nemogućnosti utjecaja na djelovanje izvršne vlasti ili političku besmislenost zbog dojma da su političke odluke nejasne i nepredvidljive. Ako građani smatraju da se norme kojima se uređuju politički odnosi ne poštuju ili je njihovo zaobilaženje ili čak kršenje uobičajena pojava govorimo o političkoj izvannormiranost, dok je politička izolacija odbacivanje, barem formalno, općeprihvaćenih političkih vrijednosti i pravila (Grubiša, 2012: 52). Prema mišljenju političara, građani su sposobni samo sudjelovati u izbornom procesu, odnosno samo su sposobni izabrati njih, sve drugo je za građane previše složeno (Bakota, Ljubanović, 2011: 14). Rezultat toga je odbojnost prema politici općenito. Umjesto doprinosa općem dobru, politika se danas gotovo svugdje smatra prljavom (Lerner, 2014: 10).

Kriza legitimiteta za sobom nosi problem demokratskog deficita koji se očituje nesuglasjem između onih koji vladaju i onih kojima se vlada. Do demokratskog deficita može doći na četiri ključna mjesta u sustavu: 1) između interesa građana i preferencija koje oni izraze, 2) između građana i njihovih predstavnika, 3) između predstavnika i politika koje se u stvarnosti provode od strane izvršne vlasti i 4) između izvršne vlasti i ishoda koje oni ostvare. Oblici deliberativne demokracije građanima olakšavaju jasnije izražavanje svojih preferencija čime se umanjuje jaz između stvarnog i željenog. Osim toga, izbori su rijetko, pa se političari lako udalje od svog biračkog tijela. Deliberativna demokracija omogućava održavanje susreta i veze između političara i birača. Treći i četvrti prigovori odnose se na udaljenost profesionalaca od građana i činjenicu da ne postoji baš previše učinkoviti nadzor nad upravom od strane građana. Bez obzira na navedeno, postoje teoretičari koji smatraju da su ovi problemi demokratskog deficita pretjerano naglašeni (Stewart, 2009: 11-13).

⁷ Uloga političara je dvostruka: on je predstavnik određene grupacije čije potrebe i interese treba nametnuti u političkoj agendi. S druge strane, on je onaj koji odlučuje, koji utvrđuje prioritete između više konkurirajućih potreba i interesa (Montin, 2000: 4).

Unatoč svim naporima za promidžbom i poticanjem sudjelovanja građana, empirijska istraživanja potvrđuju da je obrazac pristranog predstavnništva onih koji sudjeluju još uvijek nazočan u većini modela (Agger, 2012:41). Bez obzira na sve napore oko promicanja sudjelovanja, u Njemačkoj se nije prešlo na više razine sudjelovanja i prebacivanje odlučujućih moći na građane (Ladner, 2017: 49). Treba reći da predstavnička demokracija nije u opasnosti zbog raznih društvenih pokreta i inicijativa već se predstavnička demokracija promijenila, uskladila se s novim trendovima (Sulkunen, 2012: 6). Sudjelovanje građana je dopuna predstavničkoj demokraciji pomoću koje bi se mogao prebroditi rascjep među izabranim predstavnicima i njihovih glasača (Garcia-Espin et al, 2017: 59) pod uvjetom da su vladajući voljni prepustiti nekome drugome odlučivanje o javnim politikama, što nisu (Kettl, 2013: 39).

Zbog svih navedenih i ne navedenih mana predstavničke demokracije na državnim, ali i lokalnim razinama, postoje sustavni pokušaji dodatne demokratizacije političkog sustava upravno neposrednim sudjelovanjem građana (Koprić, 2018a: 14).

2.3. Sudjelovanje građana u odlučivanju

Put ka sudjelovanju nije baš lak kako se nadaju zagovornici, no nije ni nemoguć kako impliciraju skeptici (Goldfrank, 2011: 11). Participatorna paradigma počiva na ideji povratka klasičnom demokratskom idealu gdje je široka, javna, argumentirana rasprava temelj za razumijevanje postojećih problema i dogovor oko neke odluke (Lee, 2014: 34). Ona počiva na uvjerenju kako će uključivanje građana dovesti do takvog odlučivanja koje je usmjereno na javne preferencije i koje će zajednica podržavati (Irvin, Stansbury, 2004: 56). To uključivanje mora biti praćeno redistribucijom moći jer u suprotnom sudjelovanje postaje besmislen i frustrirajući proces za one bez moći, istovremeno vlastodršcima dajući alibi jer su svi saslušani, a samo neki će od procesa imati koristi (Arnstein, 1969: 216).

2.3.1. Političko sudjelovanje građana

Pojam sudjelovanja razlikuje se od pojma političkog sudjelovanja, koji je uži pojam i obuhvaća one aktivnosti kojima se, na neki način, utječe na izbor osoba koje vladaju. Kada se govori o sudjelovanju građana misli se na sve moguće aktivnosti kojima građani utječu na odluke vlasti (Schlozman et al, 2012: 10-13; Whiteley, Seyd, 2002: 1; Kersting, 2015: 320; Verba, Nie, 1972 prema Vujčić, 2000: 119). Političko sudjelovanje je svako sudjelovanje u formalnim institucijama ili formaliziranim procesima kao što su izbori,

referendum i slično. Neposredniji načini političkog sudjelovanja su kontakti s političarima, aktivnost u političkim grupama, ali i prosvjedovanje, bojkotiranje i drugo (de Weerd et al, 2005: 19). Za razliku od ovog mišljenja, Verba i Nie pod političkim sudjelovanjem smatraju samo aktivnosti koje su legitimne u sustavu, dok bilo kakve oblike prosvjednog ponašanja isključuju iz sadržaja pojma političkog sudjelovanja (Verba, Nie, 1972 prema Vujčić, 2000: 119). Prevladalo je mišljenje da je političko sudjelovanje svaka aktivnost običnih građana kojom se na neki način utječe na političke ishode društva. Tako po najnovijoj tipologiji političko sudjelovanje obuhvaća pet dimenzija: izborno sudjelovanje, potrošačko sudjelovanje, stranačke aktivnosti, protestne aktivnosti i kontaktne aktivnosti (Teorell et al, 2007, prema Ekman, Amna, 2012: 287). Da bi se neko društveno djelovanje nazvalo političkim sudjelovanjem ono treba imati četiri temeljna obilježja: a) mora biti aktivnost, b) aktivnost mora biti dobrovoljna, ne naređena od strane vladajućih ili nametnuta pravilom, c) odnosi se na ljude u njihovoj ulozi neprofesionalca, amatera i d) odnosi se na upravljanje, politiku ili državu (Yannis, van Deth, 2018: 143).

Znanstvenici su se dosta bavili pitanjima motivacije za aktivaciju u političkom životu i tu možemo izdvojiti pet teoretskih pristupa ili modela političkog sudjelovanja: građanski voluntarizam, model racionalnog izbora, socijalno-psihološki model, mobilizacijski model i model poticaja (Whiteley, Seyd, 2002: 37).⁸ Njima se pokušalo pojasniti uzroke i razloge sudjelovanja, ali i predvidjeti buduća ponašanja ljudi u političkom diskursu. Polazeći od najčešće primjenjivog, voluntarističkog modela, znanstvenici su razvili socioekonomski model (SES model) koji kaže da se ljudi boljeg socioekonomskog statusa više uključuju

⁸ *Voluntarizam* – za ovaj teorijski koncept volja je ključni čimbenik koji definira djelovanje ljudi. Volja građana za sudjelovanje oslanja se na pitanja žele li sudjelovati, imaju li dovoljno vremena, znanja i novca, je li ih netko potaknuo ili pozvao na sudjelovanje. Ove čimbenike možemo grupirati na resurse, motivaciju i mobilizaciju (Seyd et al, 2001: 144). Teorija je utemeljena na socijalno ekonomskom modelu koji kaže da se uključuju samo oni boljeg socioekonomskog statusa (Whiteley, Seyd, 2002: 39; Pattie et al, 2003: 445). Obzirom na opći rast razine obrazovanja i ekonomskog statusa, po toj logici bi trebalo doći do porasta političkog sudjelovanja, a ona je u opadanju. Ova teorija ne uspijeva pojasniti zašto se resursi ne prelijevaju u političko sudjelovanje (Seyd et al, 2001: 144). *Teorija racionalnog izbora* – ljudi odlučuju sukladno svojim preferencijama prema nekom pitanju, na temelju argumenata i po tom načelu njihove se odluke mogu predvidjeti. Ljudi će se uključiti ako su troškovi uključivanja manji, a koristi veće (Pattie et al, 2003: 443). Zbog takve logike dolazi do paradoksa sudjelovanja jer racionalan čovjek neće trošiti svoje resurse na postizanje ciljeva koji su zajednički (Whiteley, Seyd, 2002: 39-40). Teorija racionalnog izbora temelj je neoinstitucionalne teorije racionalnog izbora koja na čovjeka gleda kao kalkulativnog pojedinca koji se ponaša sukladno pravilima (Musa, 2009: 17). Po *socijalno-psihološkom modelu* pojedinac će se ponašati sukladno očekivanju neke koristi, sudjelovat će ako se uključuje osobe koje on poštuje i kada smatra da je neko ponašanje nepošteno i treba ga ispraviti. *Mobilizacijski model* pojašnjava uključivanje građana dostupnošću mogućnosti za sudjelovanje ili poticajima bliskih osoba. I na kraju, *teorija općih poticaja* nastala kombinacijom racionalnog izbora i socijalno psihologijskog modela i pojašnjava specifične, intenzivne vrste sudjelovanja (Whiteley, Seyd, 2002:39- 41-51).

(Verba et al, 1995 prema Lowndes et al, 2006: 540, Whiteley, Seyd, 2002: 38; Pattie et al, 2004: 92-93; Stoker, 2013).⁹ Osim utjecaja socioekonomskog statusa, vrlo je važno međusobno povjerenje među ljudima (Pattie et al, 2004: 36; Pattie et al, 2003: 466) pa će se osoba lakše uključiti ako već je član političke stranke ili ako motivacija za sudjelovanje dolazi od prijatelja ili rodbine (Brady et al, 1999: 154-155). Značajan utjecaj na sudjelovanje ljudi ima i veličina lokalne jedinice i gustoća naseljenosti. Rast lokalne jedinice ima štetan učinak na uključivanje građana zbog izostanka socijalnih veza, smanjenja psihološke povezanosti među ljudima i teže mobilizacije, dok gustoća naseljenosti lokalne jedinice može imati pozitivan učinak na sudjelovanje, odnosno u gušće naseljenim jedinicama može doći do porasta sudjelovanja (Tavares, Carr, 2013: 298-299). Jednako je važan učinak vanjske motivacije, građane treba uvjeriti u djelotvornost i smislenost njihovog sudjelovanja, potrebno je stalno podizati njihov interes za sudjelovanjem jer ako ih prepustimo njima samima, neće sudjelovati (Pattie et al, 2003: 465-466). Utjecaj obiteljskih prilika vrlo je značajan za pitanje sudjelovanja žena.¹⁰ Mnogi od čimbenika za koje se očekivalo da će utjecati – npr. visina prihoda, podjela poslova ili ovlast raspolaganja novcem – nisu presudna za sudjelovanje žena, već pitanje kako ih njihov partner doživljava i vjeruju li one u jednakost partnera kod kuće. Ako partner poštuje svoju partnericu (što su iskazivali na način da su svoje partnerice više rangirali na listi povjerljivih savjetnika), žena će biti sklonija sudjelovanju. Isto tako, žene koje vjeruju u jednakost kod kuće vjerojatnije je da će biti političke aktivne, neovisno o poslu kojeg imaju (Burns et al, 1997: 382). Zanimljivi su rezultati istog istraživanja za muškarce: važno je samo je li on gazda kod kuće ili ne. Oni muškarci koji imaju veću vlast nad kućnom blagajnom i slobodu raspolaganja svojim vremenom, vjerojatnije će biti politički aktivni. Zaključak je da pitanje ravnopravnosti spolova među partnerima ne jača muškarce za političko sudjelovanje već kontrola nad resursima (Burns et al, 1997: 384). Recimo na kraju da bez političkog

⁹ Socioekonomski status obuhvaća elemente obrazovanja, prihoda i ranga posla kojeg ljudi obavljaju. Po prirodi stvari, ljudi koji su bogatiji imaju bolje obrazovanje, a samim time i bolje poslove (Verba et al, 1995 prema Lowndes et al, 2006: 540). Model socioekonomskog statusa više puta je testiran s ponavljajućim rezultatima koji pokazuju da visokoobrazovani muškarci srednjih godina na radnim mjestima menadžera ili profesionalaca znatno bolje poznaju političke prilike nego mladi i siromašni, zaposleni na manualnim radnim mjestima. Isto tako, stariji muškarci u profesionalnim i menadžerskim poslovima, bogati i dobro obrazovani vrlo su zainteresirani za politiku za razliku od mladih, žena, fizičkih radnika i manje obrazovanih. Puno su zainteresiraniji za politiku oni koji ostaju u sustavu obrazovanja nakon 19. godine nego oni koji odu iz obrazovanja sa 18 godina ili ranije (Pattie et al, 2004: 92-93).

¹⁰ Povijesna dominacija muškaraca u politici rezultat je tradicije patrijarhalnog društva u kojem su žene bile bića manje vrijednosti. Novi neinstitucionalizirani oblici političkog sudjelovanja dokazano umanjuju ovu mušku prevlast i opovrgavaju teze o nezainteresiranosti žena za politiku (Marien et al, 2010: 204-205).

sudjelovanja nema konstituiranja demokratske vlasti, ali ni njezinog nadziranja, popravljavanja i stalnog “demokratiziranja” ili neophodnog ograničavanja (Vujčić, 2000: 138).

2.3.2. Argumenti za i protiv sudjelovanja

Tezu o nužnosti neposrednih oblika sudjelovanja građana u političkom carstvu najbolje pojašnjavaju nalazi istraživanja Verbe i suradnika. Dokazali su kako različite grupe ispitanika izražavaju različite motive za sudjelovanje pri čemu je posebno važno što kažu ispitanici koji su u nepovoljnijem socioekonomskom statusu. Ova skupina se odlučuje na sudjelovanje kako bi utjecala na rješavanje svojih konkretnih životnih potreba. Osobama u boljem socioekonomskom položaju motivi za sudjelovanje su drugačiji, više se uključuju zbog utjecaja na oblikovanje javnih politika. Isto istraživanje je pokazalo kako se u sudjelovanje uključuje manje osoba u lošijem socioekonomskom, čime su njihovi interesi slabije zastupljeni u političkoj areni. Skupine građana koje svojom aktivnošću uspiju vlastite preferencije učiniti vidljivima donositeljima odluka, nisu reprezentativne za one koji su pasivni po pitanjima od velikog političkog značaja (Verba et al, 1993: 313-314). Zaboravljene grupe – oni koji pate u tišini nisu organizirani, nitko ih ne zagovara i nemaju tendenciju bavljenja ičime osim svojim interesima (Olson, 2002: 165). Zato je iznimno važno tko sudjeluje, odnosno potrebna je zastupljenost svih interesnih skupina u društvu.

Problem sudjelovanja građana više ne možemo ograničiti na nacionalnu državu. Globalizacija donosi porast razine međuovisnosti međunarodnih subjekata uz pripadajuće opadanje nacionalnog suvereniteta. Tim je intenzivniji problem demokratskog deficita takvih naddržavnih subjekata i potrebno je razviti modele njihove odgovornosti preko delegacije moći i sudjelovanja građana. Upravo višestruke mogućnosti sudjelovanja građana u donošenju odluka imaju izniman značaj kako bi se uravnotežilo načelo reprezentativnosti i načelo većine (Fox, Stoett, 2016: 557-558). Razne aktivnosti koje počivaju na *bottom-up* pristupu, odnosno inicijativi građana, znale su zakazati ili bi trebalo puno vremena da se njihov glas uopće čuje. Zato je Europska komisija odlučila imati aktivnu ulogu u pronalaženju načina za osnaživanje interesnih skupina građana (van Deth, Maloney, 2008: 4). Sudjelovanje građana potaknuto je i od strane međunarodnih organizacija. Tako je svjetska banka već osamdesetih, a posebno devedesetih godina prošlog stoljeća, promovirala ideju sudjelovanja građana kao imperativ za razvoj jer su tradicionalni modeli *top-down* pristupa zakazali u socijalnoj dimenziji. U tom smislu

izrađivani su priručnici i druga pomagala (neobvezujući dokumenti) za jačanje sudjelovanja građana, no provedba je zakazala (Fujita, 2013: 167).

Svi prethodno navedeni argumenti za i protiv neposredne demokracije odnose se i na samo sudjelovanje. Dodajmo ovdje još neke. Manje idealistička definicija sudjelovanja, temeljena na upravljačkoj perspektivi, pojašnjava sudjelovanje kao promjenu procesa preko kojih se javne politike razvijaju (Bherer, 2010: 291). Osim što je sredstvo za izražavanje potreba građana, sudjelovanje je važno i zbog slobode izražavanja, stjecanja široke podrške za pojedinu politiku, jačanja učinkovitosti institucija te jačanja legitimnosti tako donesenih odluka, mogućnosti utjecaja na kvalitetu svog života i postizanje političkog zadovoljstva ljudi (Vujčić, 2000: 116; Manojlović Toman, Vukojičić Tomić, 2018: 345; Kregar, Marčetić, 2017: 367; de Graaf et al, 2015: 47). Moderno upravljanje državom sve je zamršenije, otežano zbog globalizacije što dodatno smanjuje mogućnost pojedinaca da učinkovito utječu na političko odlučivanje. S druge strane, građani su sve osvješteniji i imaju sve više zahtjeva prema vlasti (Denters, 2017: 83). U pokušaju rješavanja navedenih kompleksnosti primjenjuje se pragmatični argument za sudjelovanje po kome su mišljenja građana resurs za rješavanje sve kompleksnijih problema društva (Đurman, 2020: 82). Višestruke mogućnosti sudjelovanja građana u donošenju odluka pridonose uravnoteženju načela predstavništva, dok ujedno daju uvid u preferencije većine (Fox, Stoett, 2016: 558). Kao odgovor na probleme modernog vladanja javlja se koncept *governance*, još uvijek nedovoljno definiran, ali vrlo koristan koncept zbog svoje nejasnoće i sveobuhvatnosti. Oxfordski rječnik definira ga kao akt ili način vladanja, to je novi stil vladanja koji podrazumijeva određene promjene u državi oslanjajući se na široko javno uključivanje, odgovornost i transparentnost, nova vrsta političke inkluzije (Kersting et al, 2009: 16). Koncept *governance* polazi od teze da klasično upravljanje koje vode političari nije neophodno najracionalniji način upravljanja, ishodi *governance-a* su isti, ali je razlika u procesu. Vođenje društva po ovom konceptu počiva na mreži različitih neovisnih, ali međusobno ovisnih upravljačkih čimbenika gdje niti jedan sudionik ne raspolaže resursima niti ovlastima za implementaciju politika. Umjesto toga, mnogi daju svoje kompetencije i resurse radeći za opće dobro putem stalnog pregovaranja, a bit je u dobrovoljnosti i izostanku hijerarhije (Geidne et al. 2012: 307-308). Kao odgovor na izazove upravljanja danas pojavljuje se i koncept interaktivnog upravljanja kojeg obilježava porast sudjelovanja i samoorganizacije građana u cilju stvaranja države blagostanja. Kao jedan od načina

interaktivnog upravljanja i kao strategiju za oblikovanje javnih politika, vlasti mogu inicirati sudjelovanje građana, ali rezultati takvih aktivnosti nisu obvezujući za vlasti. S druge strane, sudjelovanje građana koje sami iniciraju nazivamo građanskim inicijativama, način samoorganiziranja građana do kojeg dolazi zbog nezadovoljstva aktualnom vlašću (Edelenbos, Meerkerk, 2016: 1-3).

Osim već navedenih, razloge za sudjelovanje možemo naći i u jačanju odazivnosti i učinkovitosti države preko pravednijih i participatornijih javnih politika; pretvoriti građane u zahtjevne korisnike i sukreatore javnog upravljanja tako što ih se uključuje u dizajniranje, implementaciju i osnaživanje javnih politika (Agger, 2012: 29-30). Ovdje je potrebno spomenuti i nepovjerenje koje službenici različitih razina uprave imaju prema sudjelovanju. Postoji uvriježeni stav kako su interesi službenika u suprotnosti s interesima građana. Kada se građani uključe, službenici se osjećaju ugroženo (Kathi, Cooper, 2005: 562). S druge strane, posljednjih se godina uočava trend donošenja odluka od strane službenika (posebice u tijelima Europske unije) što je nedopustivo. Demokratske odluke trebaju donositi politička tijela, dok službenici te odluke trebaju samo izvršavati (Bakota, Ljubanović, 2011: 15). Osim posebnog obrazovanja i cjeloživotnog učenja službenika, ovaj cilj moguće je ostvariti i intenzivnijim uključivanjem građana u donošenje političkih odluka. Građanima je potrebno omogućiti češće i jasnije sudjelovanje u postupcima donošenja odluka, ali i u provedbi nadzora nad političkim i upravnim tijelima (Bakota, 2011: 12-12). Čak ako su građani i uključeni, to nužno ne mora jamčiti povrat povjerenja. Schnaudtovo istraživanje je pokazalo da sudjelovanje građana povećava povjerenje u predstavničke institucije, ali ne i povjerenje u regulatorna tijela (Schnaudt, 2019: 276).

Za teorije participativne demokracije uključivanje građana ima pozitivne učinke jer promiče inkluziju građana, jača njihove vještine, potiče racionalno odlučivanje i jača legitimnost samog procesa odlučivanja (Michels, de Graaf, 2017: 875; Kern, 2018: 183). Posebnu važnost neposredni oblici sudjelovanja imaju u zemljama nove demokracije, zemljama koje su prošle tranziciju i gdje participatorni mehanizmi pomažu razvoju i osnaživanju demokratskih praksi (Roberts, 2016: 44).

Edukativni utjecaj sudjelovanja može se vidjeti i u odnosu na mlade, jer sudjelovanje mladih u organizacijama civilnog sektora povećava njihovu zainteresiranost za politiku. Neki autori smatraju da građanski aktivizam mladih ide u smjeru poništavanja tzv. krize

demokratskog sudjelovanja, jer mladi nisu žrtve i problematični, već kritični akteri u društvu (Ilišin, Spajić Vrkaš, 2017: 188).

Suvremeni tehnološki napredak razvio je brojne alate kojima se sudjelovanje može osnažiti i koje možemo također gledati kao argument za sudjelovanje. Svi prigovori koji se odnose na nedostatak vremena i troškove masovnog sudjelovanja padaju u vodu uporabom informacijsko-komunikacijskih tehnologija (dalje: IKT, Đurman, 2020: 82; Smith, 2017: 80; Lazar, 2014: 64; Agger, 2012: 41). Osim što se na ovakav način smanjuju troškovi, laka dostupnost informacija pridonosi osnaživanju i edukaciji građana kod kojih se može pobuditi želja za još intenzivnijim sudjelovanjem (Smith, 2017: 88). Često su postojali prigovori kako se u procesu neposrednog sudjelovanja građana neke politike usvoje zbog neznanja, a ne preferencija građana (Bowler, Donovan, 2000: 19). Internet nam politiku donosi u kuću, ona više nije ograničena nekim fizičkim prostorom gdje samo mali broj ljudi može sudjelovati i tako se anulira jaz između vlasti i građana, omogućujući nam da odluke o pitanjima koje neposredno građani iniciraju, budu donesene od njihovih sugrađana, ne u nekom udaljenom apstraktnom tijelu (Smith, 2017: 82). Ako bi zbog takvih oblika online sudjelovanja i došlo do formiranja nekih novih elita (samoorganiziranih građana voljnih sudjelovati), to je znatno pravednije. Izbor sudjelovati ili ne na svakom je pojedincu. Ako ne sudjelujemo, sami sebe isključujemo iz odlučivanja što je ključna razlika u odnosu na predstavničku demokraciju gdje je elita odabrana od drugih koji ostaju isključeni (Smith, 2017: 94). Prema jednom od novijih istraživanja, digitalno sudjelovanje građana ne doprinosi intenziviranju klasičnih oblika političkog sudjelovanja već stvaraju jedan novi model kojim se dobro nadopunjuje klasična taksonomija. Taj novi model sudjelovanja sporan je jer ga je teško sistematizirati i mjeriti (po postojećim skalama), ali je važan zbog sudjelovanja mladih koji se teško uključuju u klasične oblike sudjelovanja i vrlo su kritični prema političarima i stranačkom sustavu. Ipak, konkretni nalazi tog istraživanja pokazali su da je, barem u Njemačkoj, digitalno sudjelovanje još uvijek marginalan način sudjelovanja (Yannis, van Deth, 2018: 140-158).

Argumenti protiv šireg sudjelovanja građana uporabom informacijsko-komunikacijskih tehnologija mogu se grupirati u dvije grupe: elitističke i populističke argumente. Elitistički argument naslanja se na trajno nazočnu sumnju u inteligenciju običnog čovjeka. Kažu kako zbog lake dostupnosti sudjelovanja putem Interneta svatko može sudjelovati što će rezultirati lošim odlukama, a politika će se pretvoriti u vulgarni talk-show gdje svi viču na

sve (Smith, 2017: 90). Prema populističkom argumentu, ako se previše pozornosti daje kvaliteti odluka, tada će oni malobrojni koji se odluče sudjelovati postati nova elita i tako se neće povećati sudjelovanje. Kao negativnost šireg IKT sudjelovanja navodi se što taj način političkog sudjelovanja samo sudjelovanje čini jako laganim čime se smanjuje vrijednost političkog sudjelovanja, ona pojeftinjuje. Autori odgovaraju protupitanjem, zašto bi političko sudjelovanje moralo biti emocionalno i fizički iscrpljujuće, zavijeno velom poteškoća osim ako se političko odlučivanje ne želi zadržati na nekolicini aristokrata (Smith, 2017: 82; Agger, 2012: 29-30).

Kako smo već rekli, često se sumnja u kognitivne sposobnosti građana za odlučivanje. Stoker smatra da građani donose dobre odluke, posebno ako ih se educira o temi (Stoker, 2013: 34). Glasači se prilikom odlučivanja služe određenim, skraćenim informacijama na temelju kojih donose odluke jer nije moguće o svemu sve znati. Istraživanje koje je proveo Lupia na tri uzorka glasača pokazalo je da su glasači koji su znali jako puno o temi i oni koji su znali malo (temeljem nekih ključnih informacija) glasovali vrlo slično. To je autora navelo na zaključak da prosječni građanin može, uz malo vremena i truda, imati dovoljno informacija za donošenje odluka (Lupia, 1994, prema Lupia, Matsusaka, 2004: 468).

Moramo biti objektivni i ne idealizirati sudjelovanje jer ono ne mora nužno rezultirati povećanjem kvalitete demokracije. Prije svega, kako kaže Machiavelli, svaki oblik vladavine teži degeneraciji i korupciji, pa i sama demokracija nakon određenog vremena pretvori se u anarhiju (Machiavelli, 1983 prema Held, 2006: 51). Poznato je da je široke mase lako izmanipulirati od strane elitnih skupina i političkih opcija (Kersting et al, 2009: 30), što je u vrijeme komercijalizacije javnog sudjelovanja dodatno olakšano (Amelung, Baumgarten, 2017: 8), posebno uz pomoć tehnologije. Postoje nalazi komparativnih analiza na uzorku Španjolske, Slovačke, Estonije i Njemačke koji pokazuju da tzv. deliberativni modeli demokratskog vladanja ne funkcioniraju na način na koji se prezentiraju (Denters, 2017; 86). No, žele li građani uopće sudjelovati?

2.3.3. Žele li građani sudjelovati?

Vrlo često se može čuti prigovor apatije građana, smatra se da oni nisu zainteresirani za sudjelovanje, posebice ako se ne radi o nekom pitanju koje nije vezano uz njihove konkretne interese (Lowndes et al, 2001: 446). No, ta apatija je uvjetovana, ona se može anulirati različitim mehanizmima motiviranja i poticanja građana (Stoker, 2013: 29-30). Osim

formalnih pravila za sudjelovanje, nositelji svih razina vlasti oblikuju i neformalne prakse i običaje (rules-in-use) koja utječu na sudjelovanje građana, mobiliziraju svoje glasače. Upravo ta sustavna mobilizacijska strategija čini razliku među građanima po pitanjima njihovog političkog uključivanja (Lowndes et al, 2006: 542). Moguće je na različite načine klasificirati i sistematizirati čimbenike koji potiču ili koče pojedince u sudjelovanju. Ovi čimbenici mogu se svrstati u pet temeljnih kategorija. *Ambicije*, kao motivacija za sudjelovanje, mogu biti potaknute željom za utjecajem na donošenje javnih odluka, kvalitetu života i kvalitetu uprave. Ti motivi mogu biti isključivo sebični u smislu osiguravanja pojedinačnih koristi, mogućnost druženja s ljudima „na vlasti“ ili jednostavno želja baviti se svojim građanskim dužnostima. *Stjecanje kontakata* druga je kategorije jer se sudjelovanjem stvara relacijski društveni kapital, umrežavanje. Stvarajući mreže kontakata jača se mogućnost pojedinca da sudjeluje pojedinačno ili grupno u nekoj aktivnosti. Kako smo već ranije spominjali, *talenti i vrijeme* govore o neophodnim osobnim resursima potrebnim za sudjelovanje. Ovdje pojam talent stoji i u smislu imanja novca i određenih znanja ili vještina, kao i pitanje vremena koje je postalo iznimno dragocjeno i rijedak resurs. Tri navedene kategorije počivaju na značajkama sudionika, dok druge dvije kategorije ovise o značajkama političko-upravnog konteksta. *Institucije* – sudjelovanje može biti potpomognuto ili zakočeno formalnim ili neformalnim pravilima igre koja, ne samo što određuju strukturu mogućeg sudjelovanja, već određuju i dostupnost, cilj i potencijalne učinke sudjelovanja. Posljednja kategorija su *empatija i odgovornost* – kao dodatak strukturalnoj komponenti, organizacijska kultura u političkim i upravnim strukturama važna je za stimulaciju ili za onemogućavanje sudjelovanja i utjecaju na uspješnost sudjelovanja (Denters, 2017: 97-98).

Na to koliko će pojedinac biti spreman sudjelovati, odnosno koliko je posvećen demokraciji, utječu pojedinačni čimbenici, ali i pitanje iz koje države dolazi. Države središnje i istočne Europe gotovo pola stoljeća bile su podvrgnute nedemokratskim režimima. Od građana se očekivalo određeno ponašanje bez njegova preispitivanja. Svi su se problemi rješavali negdje „gore“, a sudjelovanje građana ne samo što nije bilo poticano, već je bilo nepoželjno. nakon takvog iskustva, građane treba poučiti i potaknuti na sudjelovanje (Bakota, Ljubanović, 2011: 20). Od pojedinačnih čimbenika, viša razina obrazovanja ključna je za posvećenost demokraciji (vezano uz spomenuti SES model), kao i zadovoljstvo vlašću (Alonso, 2016: 150). Prema provedenom istraživanju u kojem su ispitani stavovi lokalnih

službenika, dužnosnika i građana, razlozi zbog kojih ljudi ne žele sudjelovati su negativan stav i nepovjerenje prema lokalnim vlastima, slaba osviještenost o mogućnostima sudjelovanja i najvažnije – izostanak djelotvornosti sudjelovanja (Lowndes et al, 2001: 450). Psihološki uvjet za kvalitetno sudjelovanje građana je njihova unutrašnja politička djelotvornost. Ona pokazuje uvjerenje pojedinaca da su kompetentni shvatiti i sudjelovati u politici (Lassen, Serritzlew, 2011: 238). Da bi građani bili spremni sudjelovati više nego samim glasovanjem na izborima, potrebna su dva čimbenika. Prvi je vjera u odazivnost vlasti, u smislenost njihovih aktivnosti, dok je druga njihovo uvjerenje o svojim sposobnostima za sudjelovanje. Ova dva uvjeta nazivaju se politička djelotvornost pojedinca (Lassen, Serritzlew, 2011; 239). Kao primjere politički djelotvornih građana možemo identificirati građane Švicarske. Zbog učestalih referenduma i drugih oblika neposredne demokracije, Švicarci vjeruju u rezultate svoje aktivnosti. S druge strane, oni koji žele sudjelovati će se na primjeren način pripremiti (saznati sve relevantne informacije o temi), dok se oni koje konkretno pitanje ne zanima ili im nije važno samoeliminiraju iz postupka neposrednog sudjelovanja. Rezultati istraživanja su pokazali kako oni koji sudjeluju znaju više o konkretnom pitanju nego prosječni građanin jer se dobro pripreme i tako, osim postizanja političke djelotvornosti, anuliraju sve prigovore nekompetentnosti građana (Kriesi, 2005 prema Maduz, 2010: 3). Veliko istraživanje koje su proveli Bowler i Donovan na uzorku 25 europskih zemalja navodi kako su politikom nezadovoljni populist, oni koji ne podržavaju aktualnu vlast, koji ne vjeruju političarima i koji se osjećaju da su na dnu društva. Svi oni iskazuju važnost referenduma za njihovu koncepciju demokracije. S druge strane, oni koji podržavaju aktualnu i koji uživaju povjerenje političara znatno manju važnost daju referendumu kao instrumentu ostvarivanja demokracije (Bowler, Donovan, 2019: 237).

Iako se krivica za građanski pasivizam pokušava prebaciti na same građane, upravo nezadovoljstvo ponašanjem političara koji provode takvo prividno uključivanje rezultira apatijom građana (Stoker, 2013; 28). Vlasti propuštaju shvatiti da su problemi nesudjelovanja nastali upravo zbog prirode predstavničke demokracije, a ne u stavu pojedinaca. Potrebno je razmotriti strukturalne i sustavne čimbenike predstavničke demokracije, koji isključuju građane iz sudjelovanja i tako podrivaju politiku (Smith, 2017; 74-75). Ključno kod deliberativne demokracije je da oni koji odlučuju (to su i dalje predstavnička tijela), uvažavaju dobivena mišljenja (Smith, 2017: 80). Osjećaj porasta

nejednakosti u političkim pravima razlog je što su osobe, kojima je ideal političkih prava važniji od socijalnih ideala, znatno aktivnije u prosvjednim aktivnosti nego osobe kojima su socijalna prava ideal demokracije. Unatoč recesijama i objektivnim okolnostima po kojima bi se trebali uključiti, borci za socijalna prava ostaju tiši (Oser, Hooghe, 2018: 726).

Treba objektivno priznati da ima i istraživanja koja nisu pokazala postojanje široke i nekritične podrške oblicima sudjelovanja građana (Garcia-Espin et al, 2017: 59). Najveći rizik šireg sudjelovanja građana je u zbunjujućoj odgovornosti. Ako građani odlučuju, tko je odgovoran za rezultate takvih javnih politika (Stewart, 2009: 75)?

2.3.4. Načini sudjelovanja građana

Na „ljestvama sudjelovanja“ postoji osam stupnjeva koji govore o realnoj mogućnost građanskog utjecaja na rezultat procesa.

Slika 1. Ljestve sudjelovanja

1.	Citizen control	} Degrees of citizen power
2.	Delegated power	
3.	Partnership	
4.	Placation	} Degrees of tokenism
5.	Consultation	
6.	Informing	
7.	Therapy	} Nonparticipation
8.	Manipulation	

Izvor: prilagodba autora prema Arnstein, 1969, 217.

Prva dva su manipulacija i terapija i oni su ne sudjelovanje. Njihov cilj nije omogućiti ljudima sudjelovanje, već samo podučavanje ili pomaganje građanima. Druge dvije razine služe da sudionici čuju i imaju glas o nekom pitanju, to su informiranje i konzultacije. Ako se ponude sudionicima one stvarno omogućuju građanima čuti i biti saslušanim, ali nedostaje mogućnost da se njihovim glasovima promjeni status quo. Placation ili umirivanje je samo malo viša razina istoga jer vlastodršci daju mogućnost savjetovanja, zadržavajući

pravo odlučivanja hoće li poslušati ili ne. Zadnje tri razine daju građanima istinsku moć. To su partnerstvo u kojem je omogućeno njihovo pregovaranje i sudjelovanje u kompromisu s vlastodršcima, delegirane ovlasti i građanska kontrola, stupnjevi u kojima su sudionicima omogućene prave upravljačke ovlasti (Arnstein, 1969: 217).

Druga tipologija sudjelovanja građana navodi tri grupe djelovanja: aktivnosti koje počivaju na pojedinačnim akcijama, kontakti s vlastima i kolektivna aktivnost. Nema nekog jedinstvenog okvira za pojašnjenje kako uključiti građane, već ljude treba uvjeriti u postojanje koristi za njih i trebaju vidjeti smislenost svoga djelovanja. Ako se želi ljude uključiti, mora se jačati njihova svijest za politiku (Pattie et al, 2003: 445-446). Još jednostavnija tipologija razlikuje dvije grupe aktivnosti: konzultacije i deliberacija. Kod konzultacija, ne mijenjaju se preferencije građana, samo se čuje njihovo mišljenje. Kod deliberacije, uporabom određenih alata za razvoj preferencija građana, mišljenje građana se mijenja (Stewart, 2009: 5-6).

Kada govorimo konkretno o oblicima sudjelovanja građana, onda to mogu biti referendumi i participatorni projekti oblikovanja politika. Ovi oblici daju bolji utjecaj građanima na proces izrade i donošenja javnih politika i uključuju više ljudi, dok deliberativni forumi i ankete bolje promoviraju razmjenu argumenata (Michels, de Graaf, 2017: 877). Kada se odlučivanje spusti na lokalnu razinu, tada možemo reći da postoji osam oblika sudjelovanja građana: susjedska vijeća (*neighborhood councils* - sastaju se s gradonačelnikom kako bi se raspravljalo o konkretnom problemu i razmjenjivali informacije), susjedski sastanci (*neighborhood meetings*) – rješavaju žurna pitanja koja se pojave na susjedskom vijeću, čini ih uži krug ljudi nego susjedsko vijeće, koncertacijski ili ujednačavajući sastanci (*concertation meetings*) – služe za informiranje o nekim mega projektima, sektorska vijeća, urbanističke radne skupine, operacija „živjeti zajedno bolje“, građanska dijalog grupa - nastala od neovisnih organizacija koje se bave socijalnim situacijama i vijeće za participatorno upravljanje (Bherer, 2010: 294-295).¹¹ Zanimljivo je kako u SAD-u postoji duga tradicija podnošenja građanskih inicijativa kao ideje da obični građani trebaju imati pravo predložiti i donijeti zakon bez suglasja njihovih izabranih predstavnika. Ta tradicija duža je nego tradicija jednakog ženskog prava glasa (Matsusaka, 2004:1). U skladu s općim trendovima porasta individualizma, Putnam naglašava kako su ti novi oblici sudjelovanja

¹¹ Istraživanje provedeno na slučaju francuskog grada Bordeauxa.

individualistički, uži i imaju manju mogućnost utjecaja na opće ciljeve jer nisu usmjereni na opće ili javne svrhe i manje su solidarni (Putnam, 2002: 412).

Kako će se odvijati sam proces sudjelovanja građana ovisi o nekoliko čimbenika. Prvo je pitanje tko sudjeluje, drugo kako doći do sudionika i kako ih odabrati. Ovdje postoje razne mogućnosti, od sudjelovanja otvorenog za svakoga, preko odabira po nekim kriterijima, slučajnog odabira, uključivanje profesionalnih i postavljenih zainteresiranih strana (Fung, 2006: 67-68). Iduće pitanje kako sudionici razmjenjuju informacije i donose odluku, govori o načinima njihove komunikacije (najčešće samo dobiju informaciju, u manjem broju sudjeluju na način da se razmjenjuju argumenti). Idealno bi bilo da se donošenje odluka zasniva na međusobnim razmjenama ideja, sve u cilju iznalaženja najboljeg rješenja za sve uključene, uvažavajući argumente. Četvrti važan čimbenik autoritet i moć, kako je ono što sudionici kažu povezano s onim što javne vlasti rade, govori o odazivnosti vlasti na rezultate sudjelovanja. Građani mogu imati pet stupnjeva očekivanja: a) nemaju nikakva očekivanja o utjecaju na politike ili akciju, samo rade radi osjećaja potrebe za sudjelovanjem, b) komunikativni utjecaj nastaje tako što se šira javnost mobilizira, priča se o tome, c) savjetovanje i konzultiranje gdje službenici zadržavaju svoje ovlasti i autoritet, ali su spremni prihvatiti preporuke sudionika, d) neki sudionički mehanizmi imaju neposrednu moć i e) ponekad građani koji sudjeluju uživaju tzv. suvladarsko partnerstvo (*cogoverning partnership*), kao npr. školski odbori (Fung, 2006:69). Samo sudjelovanje građana odvija se kroz nekoliko faza. Najprije je potrebno odlučiti koju razinu uključivanja želimo u rasponu od informiranja do odlučivanja o nekom pitanju. Nakon odabira kriterija za izbor sudionika, promišlja se o vremenskom trenutku uključivanja. Ako ih se uključi na samom početku tada je njihova mogućnost za utjecaj veća, ako ih se uključi samo na kraju, tada je to samo odlučivanje bez mogućnosti utjecaja na oblikovanje i dizajn neke javne politike (Edwards et al, 2012: 152).

2.4. Sudjelovanje građana na lokalnim razinama i načelo supsidijarnosti

Kvaliteta demokracije u nekoj zemlji ovisi o kvaliteti lokalne demokracije (Čepo, Ravlić, 2018: 261), demokracija koja djeluje ishod je djelovanja lokalnih mreža i aktivnih građana (Putnam, 1993 prema Mouritsen, 2003: 650). Kada priču o sudjelovanju građana svedemo na niže razine vlasti tada je potrebno naći ravnotežu između zahtjeva za smanjenjem udaljenosti vlasti od građana i mogućnost da građani sami oblikuju bitne aspekte svoga života s jedne, i zahtjeva za smislenim i učinkovitim raspravljanjem i obavljanjem velikog

opsega poslova, s druge strane (Čepo, Ravlić, 2018: 268). Kada govorimo o Hrvatskoj (i drugim zemljama iz okruženja), sudjelovanje u odlučivanju na lokalnim razinama pokušaj je odgovora na „glad političkog naroda“ nakon perioda nedemokratskih socijalističkih režima (Koprić, 2008: 97).

Građani mogu sudjelovati na svim razinama vlasti, no obzirom na prirodu neposrednog sudjelovanja, lokalna razina je ona na kojoj je sudjelovanje najučinkovitije (Bakota, Ljubanović, 2011: 18, Lauc, 2001: 182) i ključ je oporavka siromašnih zajednica (Jois, 2007: 30). Na lokalnim razinama najjača je i motivacija građana jer odlučuju o konkretnim problemima svoje zajednice.¹² U Europi je, u posljednje vrijeme, osobito u porastu participativna komponenta lokalne demokracije. Primjer je zajednička izrada proračuna (participativno budžetiranje) koji predstavlja oblik neposredne demokracije s izravnim deliberativnim obilježjima (Čepo, Ravlić, 2018: 264). Veliki gradovi izrazito su kompleksni za upravljanje, posebice nakon migrantske krize te je skovan pojam super-diversity (Vertovec, 2007 prema Hoekstra, Dahlvik, 2017: 2). Proučavajući Beč i Amsterdam kao slične gradove, navodi se kako sudjelovanje može u takvim uvjetima generirati rasprave koje približavaju stanovnike zajedno i olakšavaju pridošlicama život. Rezultati pokazuju da osobne karakteristike imaju veliku ulogu u sudjelovanju, više obrazovani se smatraju sposobnijim, dok manje obrazovani imaju više vremena (Hoekstra, Dahlvik, 2017: 2).¹³ Ovakvu praksu potvrđuju i drugi autori čiji nalazi pokazuju da se na mjesnim razinama, u velikom broju gradova zapadne Europe, građane istinski uključuje u procese formalne izrade javnih politika (de Graaf et al, 2015: 44). Slične projekte vidjeli smo i u zemljama Latinske Amerike gdje nakon vojnih diktatura dolazi do promjene odnosa među političkim stranama. Jača ljevica koja promovira novu demokraciju kao temeljnu vrijednost društva. Takva nova ljevica preuzima vlast u većini latinoameričkih gradova i promiče participativne mehanizme kako bi riješila probleme ogromnih urbanih sredina u kojima živi najveći broj stanovnika u siromaštvu i prenapučenosti. Iako se često govori kako je potrebno vrijeme za

¹² Slične prakse nalazimo u nizozemskom gradu Hoogeveen koji prednjači u uvođenju građana u odlučivanje, dana im je mogućnost i poticalo ih se na sudjelovanje, posebice u kratkoročnim projektima. Za dugoročne projekte, radi njihove stabilnosti, u pripremi se uključuju i profesionalci (Geurtz et al, 2010: 534-537). Idući primjer je slučaj Utrechts Heuvelrug gdje su građani uključeni, održavaju se redoviti tjedni susreti s građanima, to je bazen za ideje i znanja, razvijen je model po kojem se mogu uključiti svi koji žele zajedno s predstavničkim tijelom koje zadržava svoju ulogu (Romme et al, 2018: 252).

¹³ Odličan primjer sudjelovanja je i grad Amsterdam gdje gradske vlasti potiču službenike raznih gradskih ureda i agencija na učinkovito mobiliziranje građana, obilno financirajući rad tih službenika koje su nazvali „brokери za sudjelovanje“. Njihova uloga je tražiti i motivirati građane, posebno u zapuštenijim dijelovima, na generiranje ideja, sudjelovanje u njihovom oblikovanju i implementaciji (Tonkens, Verhoeven, 2019: 1600).

razvoj demokracije, latinoameričke države su dokazale da je moguće puno postići kada postoji volja i da nije potrebna „drevna zaliha socijalnog kapitala“¹⁴ da bi demokracija djelovala (Goldfrank, 2011: 248). Kao eklatantan primjer možemo navesti brazilski grad Porto Alegre gdje je participatorno budžetiranje prihvaćeno kao model koji redovito služi za primjer drugima (Goldfrank, 2011:3). Potrebno je ukazati na još jedan paradoks lokalnog sudjelovanja. Građane se poziva i motivira na sudjelovanje što stvara praktične probleme u provedbi sudjelovanja (veliki broj ljudi, prostorni kapaciteti...) čime se teži manjim jedinicama. S druge strane, upravne službe postaju sve skuplje i javlja se tendencija ka okrupnjavanjem (Blažević et al, 2020: 91).

Opći trend opadanja izlaznosti na izbore započeo je 1960-tih godina u Sjedinjenim Američkim Državama i s odmakom od dva desetljeća prelio se na sve zemlje OECD-a (Putnam, 2002: 404) i Europe. Istraživanja su pokazala da je u zapadnoj Europi razina izlaznosti ostala viša na lokalnoj razini nego na državnoj. Iznimka su zemlje istočne Europe gdje je izlaznost na lokalne izbore manja nego na nacionalne što govori o njihovoj nemoći, osjećaju da se na lokalnoj razini ništa ne može (Marcou, Wollmann, 2008: 156). Drugo istraživanje provedeno na uzorku 20 europskih zemalja i 282 regije pokazuje da se, nakon provedene decentralizacije, povećalo sudjelovanje građana u zahtjevnijim i manje uobičajenim načinima sudjelovanja, dok je izlaznost na izbore ostala ista (Fatke, 2016: 682). Primjer Velike Britanije daje još kontradiktornije rezultate: prema istraživanjima, imaju više povjerenja u lokalne nego nacionalne razine vlasti, ali manje izlaze na lokalne nego izbore za nacionalne vlasti (Pattie et al, 2004: 38). Zbog svih ranije navedenih razloga, i na lokalnim razinama dolazi do relokacije odlučivanja. Uz klasično odlučivanje u vijećnici, pojavljuju se razni oblici neposrednijeg uključivanja građana i razvoja različitih suradničkih oblika (Schwab et al, 2017: 17).

Kako je već ranije spomenuto, u pokušaju razumijevanja fenomena sudjelovanja građana, provedena su brojna istraživanja koja su pokušavala pojasniti motivaciju i razloge sudjelovanja građana, pa tako i na lokalnim razinama. Ljudi smatraju da je njihov utjecaj na odluku o nekom pitanju realniji na lokalnim razinama, odnosno što je razina vlasti

¹⁴ Putnam je posebno istraživao ulogu socijalnog kapitala kao potencijala za sudjelovanje. Po njemu, socijalni kapital su društvene mreže i njima pripadajuća pravila reciprociteta koja stvaraju vrijednosti za pojedince i zajednicu (Putnam, 2002: 8). Iako smatra kako obrasci ponašanja kao povjerenje, norme i mreže među ljudima djeluju poticajno, njegovi nalazi ne podržavaju teoriju da povjerenje jača sudjelovanje građana (Putnam, 1993, prema Lowndes et al, 2006: 541).

udaljenija, manje vjeruju u svoju moć utjecaja (Lowdens et al, 2006: 540). Postoji mišljenje da ljudi u većim sredinama manje sudjeluju jer imaju manje vremena, ali i zbog izostanka socijalnih veza jer se manje poznaju (Oliver, 2001 prema Carr, Tavares, 2014: 272). Nadalje, prilikom odlučivanja hoće li potrošiti svoj resurs (vrijeme), građani kalkiliraju jer njihov glas manje znači u većoj jedinici. Idući kriterij je gustoća naseljenosti, ljudi su spremniji sudjelovati u gušće naseljenim mjestima zbog postojeće socijalne interakcije među ljudima, čime se ujedno smanjuje potreba za stranačkom mobilizacijom jer interese zajednice ima tko zagovarati (Stein, Dillingham, 2004, prema Carr, Tavares, 2014: 274). Konačni rezultati studije kažu da sama veličina grada ne utječe na razinu sudjelovanja, već drugi dodatni učinci kao gustoća naseljenosti, regionalna upravna fragmentiranost itd. (Carr, Tavares, 2014: 295). Drugo cjelovito istraživanje odnosa veličine lokalne jedinice i sudjelovanja građana ukazuju da građani manjih jedinica, unatoč većem sudjelovanju, nemaju pozitivnije dojmove o lokalnoj demokraciji (veće povjerenje u političare), niti veće interese i poznavanje lokalne politike (Larsen, 2002:330). Argumenti koje donose zagovornici socioekonomskog modela vrijede i na lokalnim razinama, uključuju se oni bolje educirani, većih prihoda i zaposleni na više rangiranim položajima (Pattie et al, 2004, Verba et al, 1995 prema Lowndes et al, 2006: 540). Nalazi vezani uz socijalni kapital također su primjenjivi na lokalne razine. Štoviše, mobilizacija socijalnog kapitala ovisi o institucionalnom okviru lokalne samouprave koja mora stvoriti takvu organizacijsku klimu koja potiče socijalni kapital i koja je odazivna na potrebe građana. Naglašava se važnost rules-in-use, nepisanih pravila, jer najmoćnije institucije su one nevidljive (Ostrom, 1999, prema Lowndes et al, 2006: 546). Zaključak ovog istraživanja kaže da je ključna razlika u stupnju sudjelovanja građana, među različitim lokalnim jedinicama, u primjeni normi koje potiču sudjelovanje (Lowndes et al, 2006: 551).

Lokalna politika, po prirodi stvari, razlikuje se od one na nacionalnoj razini. Zato je logično da su glasači na lokalnim razinama dugotrajni stanovnici te jedinice koji žele sudjelovati, bolje su informirani o lokalnim pitanjima, nego su to prosječni građani o državnim, a na njihov izbor znatno će manje utjecati politička orijentacija (Oliver et al, 2012: 8).

Temeljem navedenih iskustava Fung i Wright ponudili su model zvan osnaženo participatorno upravljanje čija su osnovna načela: sudjelovanje treba biti praktične prirode, konkretizirano, rješavati stvarne probleme koji se jave; ono treba biti pokrenuto i inicirano

bottom-up i na kraju odlučivanje mora biti utemeljeno na razumu (Fung, Wright, 2001, prema Kathi, Cooper, 2005: 565).

2.4.1. Načelo supsidijarnosti

Načelo supsidijarnosti svoje korijene vuče iz promišljanja sv. Tome Akvinskog (temeljenog na Aristotelu) i katoličkih papa koji su društvo proučavali kao organizam sastavljen od dijelova. Ti dijelovi, iako samostalni, dio su cjeline koja ih štiti u situacijama kada to sami ne mogu (Bakota, 2007: 28-36). Katolički crkveni nauk progovara više puta o načelu supsidijarnosti, ne spominjući ga izrijeком, kroz odredbe o ograničavanju države od uplitanja u obiteljske stvari, ujedno namećući državi obvezu uplitanja u slučaju poteškoća. Za promicanje načela supsidijarnosti najvažnija je enciklika *Quadragesimo anno* pape Pija IX iz 1931. godine. Ona uvodi pozitivno i negativno značenje načela supsidijarnosti kao obvezu pomaganja viših razina prema nižim, ali i obvezu prepuštanja nižim razinama poslova koje same mogu obaviti (Bakota, Dujmović Bocka, 2022: 13). Na temeljima ovog teološkog pristupa¹⁵ razvio se sekularni princip supsidijarnosti koji polazi od pretpostavke da se ovlasti trebaju dodjeljivati najnižim razinama vlasti unutar određene institucionalne strukture (Latimer, 2018: 283).

Ideja supsidijarnosti odraz je načela hijerarhije samo promatrano iz drugoga kuta, *bottom-up* (Lozina, 2018: 135) i obilježje je specifične političke kulture federalnih država (Constantinesco, 1991: 36). Njegovi korijeni nalaze se u germanskom federalizmu i teoriji liberalne države primijenjeni u političkom ustrojstvu Švicarske i SAD-a. U Švicarskoj je načelo izrijeком uneseno u tekst Ustava i zajedno s načelom municipalne autonomije naglašava važnost subnacionalne razine vlasti. U Ustavu SAD-a nema izričite odredbe o njemu, no načelo se smatra ključnim teoretskim konceptom teorije federalizma (Granat, 2018: 10-17). Obzirom da govori o načinu izvršavanja ovlasti među više razina, načelo supsidijarnosti nudi najbolje garancije protiv centralizirajućih moći viših razina vlasti (Emiliou, 1995: 564), ono je prava mjera ograničenja državne moći (Lauc, 2010: 29).

O načelu supsidijarnosti možemo govoriti iz dvije perspektive: supsidijarnost odozgo (*top-down*) i supsidijarnost odozdo prema gore (*bottom-up*). Kada govorimo o *bottom-up* supsidijarnosti, tada su centralne vlasti samo pomoćne nižim razinama, djeluju samo kada

¹⁵ Lauc navodi da načelo supsidijarnosti, po katoličkom nauku, ima tri sastavnice: valja poštovati ovlasti svakoga, pomagati u slučaju nužde i zamjenjivati u iznimnim slučajevima (Lauc, 2010: 28).

mjere koje poduzima niža razina nisu adekvatne za postizanje ciljeva. Kod supsidijarnosti odozgo ovlasti dane centralnim vlastima na nekom području mogu biti ograničene ako je to potrebno radi ostvarivanja ciljeva (Emiliou, 1995: 567). Smisao supsidijarnosti je u takvoj regulaciji autoriteta u određenom političkom sustavu po kojem se moć i zadaci nalaze na najnižoj mogućoj razini unutar tog sustava pri čemu se njihovo prebacivanje na više razine dopušta samo ako ona može osigurati višu razinu učinkovitosti i djelotvornosti u njihovom provođenju (Follesdal, 1998 prema Čepo, Ravlić, 2018: 256). U ovakvom načinu raspodjele moći, više razine vlasti trebaju biti više savjetnik nego nadzornik (Nickson, 2011: 3). Smisao načela supsidijarnosti je u ograničavanju političke moći i promicanju razvoja civilnog društva (de Leon, 2012: 309). Kad se govori o učinkovitosti i djelotvornosti, teško je postaviti neke mjerljive kriterije. Do nedavno, jedini kriteriji koji su se uvažavali bili su ekonomski pokazatelji, dok se razini kakvoće usluge s gledišta korisnika nije pridavala potrebna pozornost. Kakvoća usluge teže je mjerljiva vrijednost, posebice kada je vlast jedina koja obavlja neku uslugu i ne postoji mogućnost usporedbe niti konkurencija. No, načelo supsidijarnosti nije suprotstavljeno načelu ekonomičnosti već se samo traže dodatni kriteriji za odlučivanje pozivajući se na gospodarstvenost (Bakota, 2010: 320). Prihvatanje supsidijarnosti kao načela institucionalne organizacije pokušaj je rješavanja novih problema državne organizacije s jasno izraženom težnjom davanja prednosti bazi pred vrhom (Vlaj, 1998: 246).

Ideja supsidijarnosti ide u korist učinkovitijih aktivnosti vlasti, kada se one angažiraju na razinama koje su najbliže čovjeku i njegovim problemima. Drugim riječima, to je potpuno novo ozračje obnašanja vlasti, kako za one “gore” kojima je to bio nezamjenjiv i normalan posao, a sada ga se moraju lišiti s punim povjerenjem da će i drugi htjeti, znati i umjeti ovladati tim vještinama. To se odnosi i na one “dolje”, koji se moraju aktivirati, preuzeti inicijativu, imati smjelosti, ali i stalno se osposobljavati za aktivnu ulogu. Nije jednostavno pronalaziti načine stimuliranja pučanstva za njegovo uključivanje u politički život (Lauc, 1999: 465). Lauc kaže kako modernog razvoja nema bez povjerenja u narod, u manje skupine, u čovjeka kao pojedinca (Lauc, 2001:187).

Argumente za spuštanje ovlasti na najniže razine možemo svrstati u tri grupe: argument učinkovitosti, argument demokratičnosti i političkog sudjelovanja i argument slobode. Svaki od njih ima svoja opravdanja, ali i određene zamjerke. *Argument učinkovitosti* je najčešći, smatra se da je spuštanje obavljanja poslova na niže razine jeftinije nego da ih

obavljaju više razine. Problem opravdanja ovog argumenta je što se pretpostavka opravdava pretpostavkom druge vrste, pretpostavka se javlja u načelu i u njegovom opravdanju. *Argument demokracije i političkog sudjelovanja* polazi od neposredne blizine građanima čime su odluke demokratičnije, a građanima se daje veća mogućnost za političko sudjelovanje i političku učinkovitost. Neka odluka je demokratična ako je donesena neposredno ili posredno preko izabranih predstavnika, stoga je pitanje kako su to demokratičnije odluke donesene u demokratičnoj proceduri na nižoj od onih, donesenih u istoj proceduri, na višoj razini? Odluke donesene na nižoj razini mogu lakše prepoznati i odražavati specifične interese građana nižih jedinica, no to ih ne čini demokratičnijima. Slično je i s participativnim argumentom. Ukoliko građani sudjeluju na nižim razinama odlučivanja, to može djelovati edukativno i pripremiti ih za sudjelovanje u odlučivanju na višim razinama. Međutim, postoje empirijski nalazi koji pokazuju da decentralizacija nije imala očekivane pozitivne učinke na sudjelovanje građana. Osim toga, samo načelo supsidijarnosti ni na kakav način ne daje veću mogućnost kontrole običnim građanima, oni koji su na vlasti (pa i lokalnoj) imaju veću priliku ostati na vlasti, drugi koji su pasivni, imaju jednaku šansu takvima i ostati. Na kraju, *argument slobode*, polazi od federalističkih tvrdnji da fragmentacija moći među više razina promiče individualne slobode jer sprječava nepotrebnu koncentraciju vlasti. Hoće li niže razine promicati slobodu, ovisi o načinu na koji se njima upravlja, ne o samoj razini. Ako se zadaće povjere nižim razinama koje su represivne, to nikako ne promiče slobodu. Najjači protuargument je činjenica da se pravo države na federalizam rabilo kao opravdanje za ropstvo u južnim američkim državama. Kako kaže Kreimer, „argumenti slobode koji opravdavaju federalizam čine posebno morbidnu vrstu humora“ (Kreimer, 2001 u Latimer, 2018: 301). Očito je kako devolucija može, ali i ne mora promicati slobodu. Temeljem svih argumenata autor smatra kako su postojeća opravdanja za primjenu načela supsidijarnosti nedostatna. Ipak, unatoč svim argumentima protiv načela supsidijarnosti kao institucionalnog dizajna i reforme, supsidijarnost kao mehanizam držanja Europske unije na okupu može biti vrijedan kompromis (Latimer, 2018: 292-303).

2.4.2. Načelo supsidijarnosti i Europska unija

Načelo supsidijarnosti se u aktima Europske unije spominje prvi puta u pripremnom Izvješću Europske komisije o Europskoj uniji (tzv. Tindemansovo izvješće) iz 1975. godine gdje se navodi kako Europska unija ne smije dovesti do stvaranja centralizirajuće

superdržave (Bakota, 2007: 61). Nakon toga, tek se u Nacrtu ugovora o Europskoj uniji kojeg je izradio Europski parlament 1984. godine, ponovo spominje načelo supsidijarnosti i to u dva sadržajno različita određenja. U proslavu se govori o supsidijarnosti kao normi za razdiobu ovlasti, dok se u članku 12. supsidijarnost definira kao samoograničavajuće sredstvo u vršenju ovlasti u područjima zajedničke nadležnosti (Bakota, 2007: 62).¹⁶ Ovakvo različito definiranje kasnije je otvorilo mnoge rasprave o pravnoj prirodi načela supsidijarnosti, odnosno pitanje je li to pravno ili političko načelo? Ono je regulatorno načelo koje, u slučajevima konkurirajućih nadležnosti, određuje zakonodavnu aktivnost na najprimjerenijoj razini. Ali, kako Komisija skoro uvijek nađe prisutnost ovog načela, u većini slučajeva upravo razina Europske unije bude primjerena razina, opravdavajući to osiguravanjem integriteta unutarnjeg tržišta. Tako se njegova politička priroda ne može osporiti (Cygan, 2013: 145-154). Međutim, ono je i pravno načelo jer se u njegovu definiranju koristi ista terminologija kao i za druga načela. Osim toga, odredbe o načelu supsidijarnosti nalaze se u članku 3b(2) Ugovora iz Maastrichta (ne u preambuli gdje su navedena politička načela), stavljeno je između druga dva pravno obvezujuće načela pa i njega možemo smatrati takvim (Schilling, 1994: 210-211). Upravo se oko unošenja odredbi o načelu supsidijarnosti u Ugovor iz Maastrichta vodila vrlo živa pravno-politička debata u kojoj su najveći zagovornici bile Velika Britanija i Njemačka, iako iz različitih pobuda.¹⁷ Na posebno zakazanom kolokviju o načelu supsidijarnosti, tadašnji predsjednik Europske komisije Jacques Delors rekao je kako ima osjećaj da je supsidijarnost načelo koje, na nesreću, svako primjenjuje na drugoga i nikada na sebe (Delors, 1991: 10). On je, nekoliko godina ranije, dao jedan izniman opis načela supsidijarnosti: „supsidijarnost je način pomirenja onoga što mnogi smatraju nepomirljivim: nastanak ujedinjene Europe i odanost svojoj domovini; potreba za Europskom snagom koja je sposobna nositi se s problemima današnjice i apsolutne nužnosti da sačuvamo svoje korijene u obliku naših nacija i regija (Santer, 1991: 22). Nakon unošenja načela supsidijarnosti u Ugovor o Europskoj uniji, dodatna razjašnjena spornih pitanja riješena su Protokolom broj 2 (Protokol o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti)¹⁸ koji predstavlja međunarodno pravno jamstvo

¹⁶ Više o samom načelu supsidijarnosti, kao i njegovom razvoju u europskom pravu vidjeti u: Bakota, 2007.

¹⁷ Velika Britanija je svesrdno zagovarala načelo supsidijarnosti zbog njezine tradicionalne nesklonosti federalizmu i straha od prevelike centralizacije Europe, odnosno stvaranja federalne Europe (tako i Emiliou, 1995: 564). Njemačka je načelo supsidijarnosti vjerno provodila nakon drugog svjetskog rata (iako nije bilo izrijekom navedeno u njihovom zakonodavstvu) na čemu i počiva jak položaj federalnih jedinica (Bakota, 2007: 68-69).

¹⁸ Protokol (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FPRO%2F02>, 27.11.2022.

prava na sudjelovanje u lokalnim poslovima (Bakota, Ljubanović, 2011: 19). Najveći doprinos ovog Protokola je tome što je jasno definirao stav po kojem je načelo supsidijarnosti dinamično načelo. Naime, u primjeni načela pojavile su se dvojbe oko toga mogu li se nadležnosti, jednom dodijeljene nekoj razini, toj razini oduzeti. Stav Europskog suda pravde bio je negativan, odnosno, smatrao je kako je prenošenje nadležnosti na Zajednicu jednosmjerno. Ovaj problem je riješen definirajući načelo supsidijarnosti kao dinamično načelo, što znači da se obavljanje određenih poslova od strane Zajednice može ograničiti, čak i oduzeti (Bakota, 2007: 82).¹⁹

Aktualna verzija Ugovora o Europskoj uniji o načelu supsidijarnosti kaže:

1. Unija djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj države članice dodijelile Ugovorima kako bi postigla njima određene ciljeve. Nadležnosti koje Ugovorima nisu dodijeljene Uniji, zadržavaju države članice
2. Na temelju načela supsidijarnosti, u područjima koja nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti, Unija djeluje samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, nego se zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije. Institucije Unije primjenjuju načelo supsidijarnosti kako je utvrđeno u Protokolu o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Nacionalni parlamenti osiguravaju usklađenost s načelom supsidijarnosti u skladu s postupkom koji je određen u tom Protokolu.
3. Na temelju načela proporcionalnosti, sadržaj i oblik djelovanja Unije ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovora (članak 5. Ugovora o Europskoj uniji).²⁰

Kako vidimo iz navedenih odredbi, načelo supsidijarnosti daje odgovor na pitanje razine odlučivanja, osiguravajući da je odlučivanje prepušteno nižim razinama, kad god je to moguće, predviđajući tako višerazinsko upravljanje. Ono daje ustavne odgovornosti višim razinama omogućiti autonomiju nižih i dati im primjerenu podršku za obavljanje njihovih zadaća (Gussen, 2019: 199-201). U cilju osnaženja nekih odredbi Povelje i rješavanja

¹⁹ Svojstvo dinamičnosti načela supsidijarnosti svoje temelje nalazi u katoličkoj verziji načela. Po njoj, bit društva su autonomne grupe koje sudjeluju u pluralnom društvu. Vlast treba samo uspostaviti pravni poredak i osigurati pružanje javnih usluga, nikako ne potkopavati ili preuzimati ulogu i položaj socijalnih grupa u društvu. Kada nastane problem, dužnost je države zaštititi građane, ali čim se problem riješi, dužnost je države da se ukloni iz socijalne arene (Martin, 2010: 9).

²⁰ Ugovor o Europskoj uniji (pročišćeni tekst), https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF, 26.11.2022.

nedorečenih izričaja Europski komitet lokane i regionalne demokracije (CDLR)²¹ 2009. godine izradio je Dodatni protokol Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi o pravu građana na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti (dalje: Dodatni protokol). Cilj Dodatnog protokola je poticanje sudjelovanja građana u javnom životu zbog uočenog smanjenja interesa građana.²² Dodatni protokol naglašava dvije dimenzije ostvarivanja prava na sudjelovanje u javnom životu: pravo na dobivanje informacija od lokalnih vlasti i dužnost lokalnih vlasti omogućiti korištenje tih prava (Bakota, 2011: 19-20). Kao razloge za poticanje izravnih oblika sudjelovanja Dodatni protokol navodi: jačanje povjerenje građana u političke institucije i demokratska legitimacija donesenih odluka, kreiranje boljih politika i pružanje kvalitetnijih usluga te povezivanje građana s njihovom lokalnom zajednicom (Musa, Dobrić Jambrović, 2018: 295).

Europski sud pravde bio je nadležan za rješavanje pitanja vezanih uz primjenu načela supsidijarnosti. On je u svojoj praksi zauzimao stav *in favorem* Unije zbog njegove uloge tijela koje štiti integracijska nastojanja Unije (Estella de Noriega, 2002: 176)²³ što je izazvalo dosta negativnih reakcija (Granat, 2018: 37). Stoga je Lisabonskim ugovorom unesena odredba o ovlasti nacionalnih sudova u osiguravanju usklađenosti s načelom supsidijarnosti (Cygan, 2013: 156). Osim zbog nezadovoljavajuće prakse Suda, drugi razlog zbog kojeg se ovlastilo nacionalne sudove je opća percepcija među građanima da demokracija nije dio originalne DNK Europske unije i da ona ozbiljno pati od krize legitimnosti (Granat, 2018: 38).

Na kraju, potrebno je reći da postoje i brojni protivnici ovog načela. Tako primjerice Estella de Noriega smatra da je supsidijarnost, zbog funkcionalnih i normativnih razloga, loše prilagođen instrument protiv većinskog odlučivanja i rješavanja problema federalne legitimacije Unije (Estella de Noriega, 2002: 177). Drugi pak navode da je prihvaćanje

²¹ CDLR je akronim za European Committee on Local and Regional Democracy kojeg je osnovalo Vijeće Europe 1988. godine, [https://www.coe.int/en/web/good-governance/local-and-regional-democracy#%2263350348%22:\[0\]](https://www.coe.int/en/web/good-governance/local-and-regional-democracy#%2263350348%22:[0]), 23.2.2023.

²² Drastičan primjer smanjenja interesa građana je slučaj Haitija gdje je na lokalne izbore 1997. godine izašlo samo 5% registriranih birača. Na žalost, trend smanjenja interesa za izbore prisutan je i u Hrvatskoj, nešto usporen 2009. godine kada su građani dobili pravo izravno birati izvršne čelnike. Međutim, postotak birača koji su izašli na izbore nije opravdao očekivanja. Građani nisu prepoznali mogućnost neposrednog izbora izvršnog čelnika kao način onemogućavanja političkih stranaka u političkom inženjeringu i preslagivanju (Bakota, 2010: 308).

²³ Europski sud pravde zauzeo je stav da načelo supsidijarnosti nije pravno načelo te stoga smatra da je upitna njegova legitimacija za odlučivanje po tim pitanjima kako ga se ne bi prozvalo da odlučuje o političkim pitanjima. Dodatni argument je što Sud ne želi odstupati od svoje integracijske agende, agende koja je usmjerena na očuvanje integracije, smatrajući da je načelo supsidijarnosti prijetnja integraciji (više vidjeti u: Estella de Noriega, 2002: 178).

načela supsidijarnost retrogradan korak koji će uništiti teško postignuta dostignuća, koji slabi procese integracije slabeći tako samu Uniju (Toth, 1992: 1105). Latimer pak, unatoč navođenju brojnih argumenata protiv načela kao institucionalnog dizajna i reforme, smatra da supsidijarnost, kao mehanizam držanja Europske unije na okupu može biti vrijedan kompromis (Latimer, 2018: 302). Još jedno zanimljivo promišljanje navodimo u potpunosti: „supsidijarnost je u Europskoj uniji kao stari švicarski nož: dovoljno fleksibilan da se primjeni na većinu političkih pitanja, dovoljno oštar da zahtijeva oprez, dovoljno tup da nikada ne nanese ozbiljnu štetu i uvijek u džepu“ (Martin, 2010: 3).

2.4.3. Načelo supsidijarnosti na lokalnim razinama

Obzirom da govori o raspodjeli nadležnosti u više razinskim sustavima upravljanja, načelo supsidijarnosti ima posebno značenje u teoriji lokalne samouprave. Ono se najizravnije može ostvariti upravo na lokalnoj razini (Musa, Dobrić Jambrović, 2018: 274) jer, kao najbliža građanima, ova razina najbolje može odgovoriti na njihove potrebe, uključujući civilno društvo, sukladno načelu supsidijarnosti (Giljević, Lalić Novak, 2017:134). Kako je već navedeno u dijelu o sudjelovanju, puno je lakše uključiti i motivirati građane na lokalnoj razini i u tome je poveznica između načela supsidijarnosti i načela sudjelovanja. Načelo supsidijarnosti omogućava spuštanje ovlasti na niže razine gdje se onda lakše realizira načelo sudjelovanja građana. Na razini na kojoj se ljudi međusobno mogu udružiti oko lokalnih pitanja, vjerojatnije je da će se i uključiti (Weinstock, 2014: 262, slično i Granat, 2018: 8). To je demokratsko opravdanje za prihvaćanje načela supsidijarnosti.

Pod utjecajem načela supsidijarnosti dolazi do intenzivnije afirmacije lokalne samouprave u Europi. Uz klasični *top-down* pristup upravljanju, prihvaća se dopunski, *bottom-up* pristup koji teži uključivanju svih razina odlučivanja i što većeg broja zainteresiranih strana (Koprić, 2018a). Načelo supsidijarnosti Lauc izjednačava s načelom bliskosti jer se odluke moraju donositi na razinama vlasti koje su najbliže građanima (Lauc, 2016: 55).

U promicanju načela lokalne autonomije vrlo važnu ulogu odigralo je Vijeće Europe i njegova Stalna konferencija lokalnih i regionalnih vlasti (CLRAE)²⁴ koja je 1968. godine predložila donošenje Deklaracije o temeljima lokalne autonomije. Nakon višegodišnjeg

²⁴ Statutarnom Rezolucijom 94(3) Vijeće ministara iz 1994. godine CLRAE je postala Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Europe, [50](https://rm.coe.int/09000016804efe6c#:~:text=Council%20of%20Europe.,and%20regional%20authorities%20of%20Europe&text=The%20Committee%20of%20Ministers%2C%20under,of%20the%20Council%20of%20Europe, 28.11.2022.</p>
</div>
<div data-bbox=)

rada Vijeće ministara je u lipnju 1985. godine usvojilo Europsku povelju o lokalnoj samoupravi (u daljnjem tekstu: Povelja) koja je na snagu stupila 1. rujna 1988. godine (Bakota, 2007: 95-96). Povelja u članku 4., stavku 3. sadržajno određuje načelo supsidijarnosti (bez da ga izrijeком spominje): Javne će se ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima. Prilikom dodjele ovlasti nekoj drugoj vlasti mora se voditi računa o širini i prirodi zadaće i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.²⁵ Donošenjem Povelje nastavljen je trend decentralizacije diljem Europe nastao kao odraz razvoja modernih država od „države čuvara“ do funkcionalne države (Lauc, 2006: 39). Povelja je prvi multilateralni pravni instrument koji definira i štiti načela lokalne samouprave,²⁶ pa tako i načelo supsidijarnosti, jedno od temelja demokracije. Povelja donosi potpuno novi način vršenja vlasti za one „gore“ koji su sve smatrali svojim poslom, a sada ga trebaju prepustiti drugima, tako i za one „dolje“ koji moraju preuzeti inicijativu na sebe (Lauc, 1999: 459-464). Više razine trebaju vjerovati u sposobnost nižih za uspješno vođenje javnih poslova. Niže razine se trebaju samoodgojiti, samoobrazovati i samoorganizirati kako bi preuzele tu odgovornost i samostalnost u odlučivanju (Lauc, 2001: 181-182). Dosljednim oživotvorenjem načela supsidijarnosti hrvatska lokalna i regionalna samouprava treba postati korektiv za preveliki utjecaj političke moći centra (Lauc, 2007: 12).

Zastupnički dom Sabora Republike hrvatske već je 28. prosinca 1992. godine prihvatio Zaključak o prihvaćanju i poštivanju načela i instituta (odredbi) Europske povelje o lokalnoj samoupravi.²⁷ Temeljem njega, Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske 19. rujna 1997. godine donosi Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi.²⁸ Prilikom potvrđivanja Povelje, Hrvatska je iskoristila mogućnost zadržavanja rezervi prema nekim odredbama Povelje, tako i prema odredbi o načelu supsidijarnosti. Prihvaćanje načela supsidijarnosti nije bilo u skladu s tada važećim zakonom koji je uređivao lokalnu

²⁵ Europska povelja o lokalnoj samoupravi, <https://rm.coe.int/16802eaf60>, 28.11.2022.

²⁶ Monitorig dosljedne provedbe Povelje Vijeće Europe vrši na tri načina: 1) redovitim monitoring posjetima državama, 2) verifikacijom pojedinih aspekata Povelje i 3) promatranjem lokalnih i regionalnih izbora. Na temelju monitoring posjeta Kongres priprema izvješća i raspravlja o njima na sastancima vijeća za monitoring. Dajući preporuke državama članicama Kongres doprinosi poboljšanju lokalne i regionalne samouprave u Europi, European Charter of Local Self-Government, Congress of Local and Regional Authorities of Council of Europe, Council of Europe 2013. <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3>, 27.3.2021.

²⁷ Zaključak o prihvaćanju i poštivanju načela i instituta (odredbi) Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine – Međunarodni Ugovori broj 1/1993.

²⁸ Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine – Međunarodni Ugovori broj 14/1997.

samoupravu (Bakota, 2007: 203). Zbog straha od federalizacije zemlje, pitanju regionalizacije u prvotnom tekstu Ustava pristupilo se ideološki, dok je ustroj vlasti prvih deset godina samostalnosti doveo do visoke koncentracije moći središnje državne vlasti i centralizacije (Lauc, 2006: 37). To je, među ostalim, bilo pokretač ustavnih promjena iz 2000. godine kada je načelo supsidijarnosti konstitucionalizirano ugrađivanjem u odredbu članka 134/3 (Koprić, 2008: 99). Tako danas, nakon renumeracije rednih brojeva članaka Ustava, u članku 129.a, stavku 3. stoji: poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga određuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima.²⁹ Dodatno ustavno jamstvo lokalne samouprave izraženo je u članku 128. Ustava po kojem se građanima jamči pravo na lokalnu samoupravu koje ostvaruju preko predstavničkih tijela čiji su predstavnici izabrani na slobodnim i tajnim izborima. Osim te posredne demokracije, građani mogu i neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima putem zborova građana, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja. Nakon ustavnih izmjena 2000. godine donesen je novi Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi³⁰ u kojem su nadležnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dodijeljene nedosljednim sustavom generalne klauzule (zaporke opće nadležnosti). Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, nije jasno naznačeno da obavljaju sve poslove (Lauc, 2006: 37). Umjesto toga, dalje se u zakonskom članku, metodom enumeracije, navode primjerice koji su to poslovi (detaljno članak 19. Zakona). Bakota smatra da ovako isticanje nekih poslova služi samo u svrhu naglašavanja najvažnijih poslova, nikako ne ograničavajući lokalne jedinice u izvršavanju i drugih poslova (Bakota, 2007: 186). Na koncu, Hrvatski sabor je 16. svibnja 2008. godine donio Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi³¹ kojim prihvaća sve, do tada neprihvaćene, odredbe Povelje.

Povelja je imala značajnu ulogu u procesu europeizacije lokalne samouprave, posebno u postupku pregovora za ulazak u Europsku uniju, no njezin utjecaj je ipak znatno manji nego se to očekivalo. Iako smo prihvatili standarde Povelje, oni nisu zaživjeli, nisu praćeni odgovarajućim promjenama u ponašanju institucija, organizacija i pojedinaca u sustavu

²⁹ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010 i 5/2014.

³⁰ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 33/2001, 60/2001, 1239/2005, 26/2009, 109/2007, 125/2008, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019 i 144/2020.

³¹ Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine – Međunarodni Ugovori broj 4/2008.

lokalne samouprave (Čepo, Ravlić: 2018: 254-255). Analizirajući praksu Ustavnog suda u predmetima u kojima su se stranke (jedinice lokalne samouprave) pozvale na Povelju, Bakota naglašava kako ni sud, niti same jedinice lokalne samouprave, nisu još uvijek shvatili značenje i mogućnosti koja im Povelja pruža (Bakota, 2018: 185).

2.4.4. Sudjelovanje građana u Republici Hrvatskoj

Neposredno sudjelovanje građana u donošenju odluka temeljno je obilježje demokratskog uređenja. Ustav Republike Hrvatske u članku 128., stavak 3. kao oblike neposrednog sudjelovanja navodi zborove, referendum i druge oblike neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom. Kako vidimo iz ustavne odredbe, ostavljena je mogućnost zakonodavcu, ali i jedinicama lokalne i područne samouprave (dalje: JLP(R)S) da detaljnije razrade oblike i mogućnosti neposrednog sudjelovanja građana.

Jedan od prvih pravnih akata namijenjenih osnaživanju sudjelovanja građana u odlučivanju bilo je donošenje Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (dalje: Kodeks).³² Ovaj neobvezujući akt barem je deklaratorno izrazio političku volju za aktivnim i neposrednim uključivanjem javnosti u postupke čiji rezultat su propisi koji utječu na prava i interese većeg ili manjeg broja građana. Kodeksom su predviđene vrlo „blage“ mogućnosti sudjelovanja, samo informiranje i savjetovanje, no obzirom na vremenski trenutak donošenja i to je bilo za pohvalu. Važno je naglasiti da se odredbe Kodeksa odgovarajuće primjenjuju i na JLP(R)S u postupcima donošenja akata kojima se uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga, a neophodne su radi ostvarivanja potreba građana (više u Romić, 2009: 14).³³ Za sudjelovanje građana na lokalnim razinama značajan je i Zakon o pravu na pristup informacijama (dalje: ZPPI)³⁴ koji propisuje obvezu objave dokumenata u svrhu savjetovanja na mrežnim stranicama tijela javne vlasti (za ovaj rad relevantno samo u odnosu na JLP(R)S).³⁵ Kodeks

³² Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, Narodne novine broj 140/2009.

³³ Idući značajan korak u osiguravanju mogućnosti sudjelovanja građana napravljen je donošenjem Zakona o procjeni učinaka propisa (Narodne novine broj 90/2011) koji je, sukladno Kodeksu, propisao obvezu informiranja i savjetovanja prilikom donošenja zakona. Njegova primjena sužena je na donošenje zakona i eventualno donošenje uredbi ili pravilnika koji su provedbeni propisi, ne uređuje postupke savjetovanja na razinama JLP(R)S, no temelj je za provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću koja će kasnije biti propisana Zakonom o pravu na pristup informacijama. Više o procjeni učinaka propisa vidjeti u Romić, 2011. i Romić, Vajda Halak, 2014.

³⁴ Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine broj 25/2013, 85/2015, 69/2022.

³⁵ Pojam tijela javne vlasti, definiran Zakonom o pravu na pristup informacijama, znatno proširuje krug subjekata na koja se primjenjuju specifična pravila postupanja propisana njime. Sukladno članku 5., stavak 2. Tijela javne vlasti su tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne

u članku 11. navodi i obvezu provedbe savjetovanja na lokalnim i regionalnim razinama. U tom trenutku prilično avangardna i nedorečena odredba³⁶ u praksi je zaživjela zahvaljujući naknadnim zakonskim izmjenama, ali i vrlo pohvalnom i proaktivnom radu Povjerenika za informiranje. Tako danas građani mogu neposredno sudjelovati u izradi nacrtu propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta koji je objavljen na internetskim stranicama JLP(R)S davanjem svojih prijedloga i mišljenja, te sudjelovanjem u radnim skupinama za izradu nacrtu. Savjetovanja su otvorena, u pravilu, 30 dana, a JLP(R)S je nakon savjetovanja dužna objaviti izvješće o provedenom savjetovanju.

Koliko je kod nas uopće prihvaćena uloga građana kao aktivnog sudionika u odlučivanju? Sudjelovanje u odlučivanju (što uključuje imati pristup određenim podacima) nije samo obveza za vlast, već i pravo građana jer vlast postoji radi građana (Kregar, Marčetić, 2017: 367). Stariji radovi navode nevoljkost JLS za provedbu konzultiranja građana iako su i same, od strane viših razina, zanemarene i neuključene u odlučivanja o pitanjima koja se odnose na njih. Na udruge i druge oblike lokanih inicijativa koje djeluju unutar JLS često se gleda s predrasudama i podcjenjivanjem (Kopajtich Škrlec, 2012: 23-24). Građani i poduzetnici iskazuju sumnju u učinkovitost njihovog uključivanja, smatraju da donositelje odluka uopće ne zanima njihovo mišljenje, niti smatraju da će praksa uključivanja građana postati trajni model ponašanja. Ne radi se o njihovoj nevoljkosti za sudjelovanjem, već o trajnom nepovjerenju u institucije, ponekad čak i strahu da bi im sudjelovanje moglo štetiti (Jambrač, 2017: 252). S druge strane, načelnici JLS iskazuju uglavnom pozitivne stavove prema sudjelovanju građana i ne vide sudjelovanje građana kao prijetnju. Ipak, favoriziraju rezultate izbora (i izabrane osobe) kao glavne nositelje definiranja lokalnih javnih politika, dok bi građani trebali ostati pomoćni mehanizam utjecaja (Džinić, Škarica, 2017: 224). Participatorni proces, čak i kada postoji, neobvezujući je, odluka ostaje na formalnim donositeljima (Đurman, 2020: 85) što može dodatno narušiti povjerenje građana u učinkovitost njihovog sudjelovanja i demotivirati ih. Obilježje našeg sustava je u

ili područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja, i sl.), kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo.

³⁶ U trenutku donošenja Zakona o pravu na pristup informacijama samo jednim člankom (članak 11.) propisana je obveza objave dokumenata radi savjetovanja s građanima. Odredba je bila vrlo opća, preslikana iz Zakona o procjeni učinaka propisa i propisivala odgovarajuću primjenu na razini JLP(R)S. Više o problemima ostvarivanja te zakonske obveze za JLP(R)S vidjeti u Romić, 2013.

specifičnom odabiru reformi. Političari odabiru samo one mjere koje smatraju najmanje politički osjetljivima i takve odluke se oblikuju u pravnu regulaciju. U provedbi pravne regulacije (koja nije uvijek najbolja jer se zanemaruju upozorenja stručne javnosti) dolazi do očekivanih problema. Zato rezultati provedenih reformi u osiguravanju sudjelovanja građana nisu baš reprezentativni (Koprić, 2018: 47).

2.4.5. Načini sudjelovanja na lokalnim razinama u Republici Hrvatskoj

U pokušaju osnaživanja građana i poticanja njihovog uključivanja, osim gore navedenih načina, navode se: jačanje izravne demokracije putem neposrednog biranja i opoziva lokalnih izvršnih tijela, političko angažiranje građana kroz nezavisne liste, širenje pasivnog biračkog prava na strane državljane, institucionalizacija uključivanja posebnih skupina stanovništva u političke procese (Vijeća mladih, predstavništva manjinskih skupina), preferencijalno glasovanje, mjesna samouprava (Koprić, Klarić, 2015: 395), građanske inicijative, lokalni referendum, uključivanje građana u odbore i radna tijela te podnošenje pojedinačnih pritužbi (Džinić, Škarica, 2017: 199). Uključivanje građana moguće je na lokalnim, ali i regionalnim razinama. Aktualno zakonodavstvo prepušta JLP(R)S da svojim statutima predvide moguće oblike neposrednog sudjelovanja građana. No, hrvatske županije u svojim statutima donose samo vrlo općenite odredbe, pozivajući se na zakonsku regulativu, gotovo ne predviđajući ikakve druge oblike sudjelovanja građana. Tako nema odredbi o uključivanju građana u skupštinska radna tijela, planiranje proračuna, mogućnost uporabe IKT-a niti ikakve druge demokratske metode (Đulabić, 2021: 211).

Trend *neposrednog izbora lokalnih izvršnih čelnika* započeo je 1990-tih godina u zapadnoeuropskim zemljama i proširio na tranzicijske zemlje (Podolnjak, 2005: 28; Kersting et al, 2009: 92). Opći trend slabljenja stranačke identifikacije građana (građani sve stranke vide kao jednake, odnosno stranke se međusobno ideološki sve više približavaju) i kriza političkih stranaka (opadanje broja članova, porast broja osoba koje prelaze iz jedne stranke u drugu) procesi su koji nisu zaobišli ni Hrvatsku (Kasapović, 2004: 365). Neposredno izabrani izvršni čelnici imaju svoj izvorni politički mandat (kao i odgovornost) i stoga su neovisni od lokalnog predstavničkog tijela. Građani dobivaju još jednu značajnu ovlast odlučivanja (u okviru ustavnog jamstva prava na lokalnu samoupravu kojeg ostvaruju izborom svojih predstavnika) što može povećati izlaznost na izbore, samim time i legitimitet izvršnog čelnika (Koprić et al, 2014: 289; Džinić, Škarica, 2017: 197). Uvođenjem neposrednog izbora izvršnog čelnika olakšalo se kandidiranje neovisnim kandidatima.

Smisao toga je, među ostalim, pokušaj anuliranja negativnih učinaka „stranačkog zarobljavanja“ lokalne demokracije od strane političkih stranaka (Rešetar, 2018: 384). Po prijašnjem sustavu, građani glasuju za listu (i njezinog nositelja koji obično bude neko „zanimljivo“ ime), dok nakon provedenih izbora ta osoba uopće ne bude izabrana za nositelja izvršne vlasti (Bakota, Ljubanović, 2008: 106-107). Neposredni izbor izvršnog čelnika doprinosi proliferaciji kompetentnih pojedinaca, bez potrebe za stranačkim zaleđem, odnosno mogućnost da se kandidat odmakne od neke političke stranke (Romić, 2009: 239). Obzirom da su neposredno izabrani, izvršni čelnici mogu od istih tih glasača biti i opozvani putem referenduma što je instrument neposredne demokracije, odnosno jedan od modaliteta izravnog odlučivanja građana (Škarica, 2021: 249).

Neovisne liste - pojavu neovisnih lista na lokalnim izborima možemo smatrati pozitivnom stranom izbornog procesa jer one narušavaju stranačku monopolizaciju izbora (Kasapović 2004 prema Rešetar, 2018: 387). U klasičnom predstavničkom sustavu građani su „suspendirani i supstituirani od strane političkih stranaka (vladavina pomoću naroda), pa se tako pravo građana na lokalnu samoupravu praktično-zbiljski iskrivljeno (uzurpatorski) transformiralo u pravo političkih stranaka – s nizom patoloških upravljačkih reperkusija u lokalnim jedinicama“ (Rešetar, 2018: 397). Lokalni izbori specifični su jer se odlučuje o predstavnicima koji odlučuju o užem krugu pitanja, ali za građane često važnijima nego na nacionalnim izborima. Zato lokalni izbori ne mogu i ne trebaju biti odraz nacionalnih izbora, no moramo biti svjesni da lokalna politika nije odvojena od nacionalne i da je utjecaj nacionalnih stranačkih sustava ogroman (Omejec, 2002: 118). Neovisne liste češće su u ruralnim općinama nego u urbanim gradovima. Razlog može biti u činjenici da se velike stranke ne bave (i ne prepoznaju) specifične probleme koje imaju manji, ruralni dijelovi pa se tu otvara prostor za neovisne liste. Isto tako, stranke su više fokusirane na gradove (gdje živi veći broj stanovnika), dok u manjim općinama rijetko kad imaju svoje podružnice koje bi radile s biračima, stoga je utjecaj stranke nešto manji. S druge strane, iza većine neovisnih lista stoji karizmatičan i jak pojedinac, koji se lakše može nametnuti u manjoj sredini i dobiti izbore. Na razinama županija neovisne liste teže mogu proći jer neovisna lista nema instrumenata kojima bi homogenizirala cijelo područje županije, dok istovremeno županiju još nismo doživjeli kao dio našeg tradicionalnog konteksta (Koprić, 2007: 346-350).

Još jedan od načina uključivanja građana je *uključivanje nekih posebnih skupina*. To je primjerice slučaj s uključivanjem mladih, mogućnost da predstavničko tijelo JLP(R)S

osnuje savjet mladih kao svoje savjetodavno tijelo. Ova mogućnost uvedena je Zakonom o savjetima mladih iz 2007. godine³⁷ koji je ubrzo zamijenjen novim.³⁸ Iako su izmjene bile značajne, nije se promijenio način formiranja ovih tijela, i dalje njihovo osnivanje ovisi o političkoj volji predstavničkog tijela (Koprić, 2007: 344). Na žalost, i ovaj oblik sudjelovanja građana bilježi opadajući trend. U 2010. godini bilo je evidentirano 151 savjeta mladih, dok je broj aktivnih savjeta smanjen na 86 u 2017. godini (Koprić, 2019:14). Sličan trend je nastavljen idućih godina, u 2018. godini bilo je 92, a 2019. godini 96 aktivnih savjeta mladih (Dujmović Bocka, Romić, 2022: 161).³⁹

Lokalni referendum je izjašnjavanje građana o prihvatanju ili odbijanju pojedinog prijedloga ili odluke.⁴⁰ Može biti obligatorni (na primjer kod promjena granica JLS) kada ga predstavničko tijelo mora raspisati i fakultativni, ovisno o volji predstavničkog tijela. Obzirom na posljedice za predstavničko tijelo, referendum može biti obvezujući – odluka donesena na referendumu obvezna je za predstavničko tijelo ili savjetodavni – predstavničko tijelo može odstupiti od referendumske odluke (Koprić et al 2014: 290). Za razliku od nekih drugih modela neposrednog sudjelovanja, referendum daje građanima mogućnost utjecaja na postupke odlučivanja i daje mogućnost utjecaja većeg broja ljudi (Michels, de Graaf, 2017: 877-878). Referendum je oblik neposrednog sudjelovanja građana koji može biti organiziran *top-down* (kada referendum iniciraju državna tijela) ili *bottom-up* kada inicijativa za referendumom kreće od građana (Omejec, 2021: 46). Praksa održavanja lokalnih referenduma vrlo je raznolika. U južноеuropskim zemljama, baltičkim i nekim drugim istočnim zemljama referendum nije baš dobro prihvaćen i različito je

³⁷ Zakon o savjetima mladih, Narodne novine broj 23/2007.

³⁸ Zakon o savjetima mladih, Narodne novine broj 41/2014.

³⁹ Iako se ponekad prigovara zakonskom određenju po kojem mogućnost osnivanja savjeta mladih ovisi o volji predstavničkog tijela, činjenica je da i mladi nisu pretjerano zainteresirani za sudjelovanje. U dosta slučajeva, kada se raspiše poziv za prijavu kandidata, uopće nema zainteresiranih ili se jave samo politički podmladak stranaka. Više o ulozi savjeta mladih vidjeti u Dujmović Bocka, Romić, 2022.

⁴⁰ U radu se ograničavamo samo na lokalne referendume iako su neka novija istraživanja dala vrlo zanimljive rezultate koji bi mogli utjecati i na razvoj instituta lokalnih referenduma. Tako Matsusaka navodi kako su glasači, na globalnoj razini, zapanjili stručnjake i političke elite brojem referenduma. Kao primjere navodi referendum o izlasku Velike Britanije iz Europske unije, Grčki referendum iz 2015. godine protiv europskog dužničkog plana, talijanski referendum iz 2016. protiv ustavnih promjena te brojne referendume u Sjedinjenim Američkim Državama. Matsusaka naglašava vrlo pozitivan utjecaj referenduma za usklađivanje javnih politika s većinskim mišljenjem (Matsusaka, 2018: 107-110). Drugačije mišljenje iznose Bowler i Donovan. Prema njihovom globalnom istraživanju, referendum kao važnu sastavnicu demokracije doživljavaju oni koji ne podržavaju aktualnu vlast, ne vjeruju političarima, osjećaju se isključenima i na marginama društva. S druge strane, oni koji podržavaju aktualnu vlast i vjeruju političarima umanjuju značaj glasačevog glasa za bit demokracije (Bowler, Donovan: 2019: 237).

reguliran (Kersting, 2015: 327).⁴¹ Osim što se referendumom građane uključuje u odlučivanju o nekom konkretnom pitanju, oni mogu pozitivno utjecati na dalju aktivaciju građana. Rezultati istraživanja pokazuju da će građani koji su pristupili referendumu vjerojatnije biti aktivni i dalje, za razliku od onih koji nisu izašli na referendum (Kern, 2018: 197).

Lokalni referendum danas u Hrvatskoj reguliran je Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave.⁴² Zakonski tekst star 25 godina nikako ne može udovoljavati modernih zahtjevima koji se stavljaju pred donositelje odluka. Zato su lokalni referendumi kod nas vrlo rijetki. Od 1993. godine do 2017. godine u Hrvatskoj je održano 15 lokalnih referenduma od kojih su samo tri bila uspješna. Razlozi za slabu uporabu referenduma mogu se naći u restriktivnoj pravnoj regulaciji, nepovjerenju građana prema politici i njihovom nepoznavanju lokalne samouprave, karakteristikama naše političke kulture te značenju i ulozi lokalne samouprave u hrvatskom pravnom sustavu (Koprić, 2021: 165-166). Jedan od važnih razloga je i zamjetno podcjenjivanje i omalovažavanje građana od strane političara, posebno kada je mišljenje građana suprotno idejama političara (Bakota, Ljubanović, 2011: 16). Prema dostupnim podacima nedavno su održana još dva neuspješna referenduma, dok je jedan obustavljen Odlukom Ministarstva pravosuđa i uprave.⁴³ Novo i bolje zakonodavno

⁴¹ Tako u Latviji uopće ne postoji zakon o lokalnom referendumu, niti ih je bilo (Vanagas, Vilka, 2000: 131), u Estoniji je održano svega nekoliko lokalnih referenduma (Maeltseems, 2000: 74), u Rumunjskoj je lokalni referendum reguliran istim zakonom kao i državni, no nije baš čest (Marinescu, 2016: 72), u Češkoj se raspisuje prosječno 40 obligatornih referenduma (Lysek, 2018: 60) dok se u Velikoj Britaniji, nakon donošenja novog zakona o lokalnoj samoupravi 2000. godine koji je omogućio raspisivanje referenduma za neposredne izbore gradonačelnika, održao samo 31 takav referendum (od 386 lokalnih jedinica koje su stekle uvjete za to) (Marcou, Wollman, 2008: 154).

⁴² Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine broj 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017.

⁴³ U Gradu Puli je 9. listopada 2022. godine održan lokalni referendum o izmjeni Generalnog urbanističkog plana Grada Pule. Cilj je bio ukidanje mogućnosti gradnje hotela, drugih turističkih smještajnih kapaciteta i stambeno-poslovnih građevina u zoni „Lungo mare“. Referendumu je pristupilo samo 22,71% birača i referendum nije uspio (<https://www.pula.hr/hr/opci-podaci/izbori/lokalni-referendum-2022/>, 24.2.2023.). Sličnu sudbinu doživio je referendum u Općini Pokupsko kojim se tražilo stavljanje izvan snage Odluke o imenovanju ulica iz 2020. godine. Sporna Odluka o imenovanju ulica bila je formalno zakonita, ali dio vijećnika (uz podršku dijela građana) tražio je njezino stavljanje izvan snage jer nisu svi građani imali realnu mogućnost sudjelovanja u javnoj raspravi (starije osobe u ruralnim naseljima). Predlagatelji smatraju kako se spornom odlukom građanima nameću nepotrebni troškovi promjene osobnih isprava. U ovom slučaju bilo je uključeno i Ministarstvo pravosuđa i uprave koje je dva puta zabranilo referendum, ali su odluke poništene presudom Visokog upravnog suda. Nakon dvije i pol godine referendum je konačno održan 12. veljače 2023. godine (<https://pokupsko.hr/lokalni-referendum/>, 24.2.2023.). Na referendum je izašlo 24,37% birača i tako nisu uspjeli zaustaviti općinske vlasti u namjeri promjene imena ulica. U oba slučaja velika većina birača glasala je za referendumske prijedloge, u Puli 87,81%, u Pokupskom 84,95%. U Gradu Ivancu je pokrenuta referendumska inicijativa protiv spajanja javnih isporučitelja vodnih usluga s Varaždinskim isporučiteljem, te o odlaganju komunalnog otpada na području grada. Referendum se trebao održati

uređenje referenduma „jedno je od gorućih pravno političkih pitanja u Hrvatskoj“ (Staničić, 2021: 15). Stoga se pristupilo izradi novog Zakona o referendumu koji je bio na javnom savjetovanju od 4. prosinca 2020. do 3. siječnja 2021. godine. Koliko je „žurno“ država pristupila ovom „gorućem“ pitanju dokazuje činjenica kako zakon još uvijek, do trenutka pisanja ovog dijela, nije donesen. Prijedlog novog zakona, iako donosi neka pozitivna rješenja, i dalje je vrlo restriktivan.⁴⁴ Prije svega, polazi od usklađivanja postupka državnog i lokalnog referenduma što može stvoriti određene poteškoće za provedbu lokalnih referenduma. Koprić smatra da se krenulo od pogrešne pretpostavke kako i provedbu lokalnih referenduma treba otežati kao i na državnoj razini. Smatra da se u zakonskom prijedlogu lokalni referendum tretira kao institucija koja nosi rizik, umjesto da ga se prihvati kao dobrodošao način sudjelovanja građana kojeg se treba ohrabrivati. Lokalni referendum trebao bi biti mehanizam kojim građani, kada ne ostvare željeni utjecaj putem neposredno izabраних predstavnika, ispravljaju djelovanje lokalnih političara (Koprić, 2021: 170-171).

Oblici neposrednog sudjelovanja građana nisu često bili predmetom znanstvenog interesa, tako da nema puno objavljenih radova ili podataka o njihovom provođenju. *Zborovi građana i lokalne inicijative* kao oblici neposrednog sudjelovanja građana također nisu baš često korišteni. Prema nalazima jednog istraživanja, u prvih deset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj, održano je 284 zbora građana u 80 JLS i 11 inicijativa (Koprić, Klarić, 2015: 397). Na kraju, tu je još *mjesna samouprava* kao oblik neposrednog sudjelovanja građana o kojoj će biti više riječi u posebnim poglavljima.

20. veljače 2022. godine (<https://www.ivanec.hr/dokumenti/42-dokumenti/694-referendum>, 24.2.2023.). Ministarstvo pravosuđa i uprave obustavilo je izvršenje Odluke o raspisivanju lokalnog referenduma smatrajući da nije sukladna zakonu jer je referendum raspisan o pitanjima koja nisu u samoupravnom djelokrugu predstavničkog tijela. Visoki upravni sud je 12. prosinca 2022. godine donio presudu kojom je potvrdio stav Ministarstva pravosuđa i uprave (Presuda Visokog upravnog suda broj Usoz-49/22-6, Narodne novine broj 1/2023).

⁴⁴ Predlagatelj zakona poziva se na Kodeks dobre prakse na referendumima Europske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), no nije uvažio njihove preporuke kojima se ne bi trebali propisivati ikakvi pragovi ili kvorumi za lokalne referendume. Više u: Romić, 2021.

3. LOKALNA SAMOUPRAVA

Sam pokušaj definiranja lokalne samouprave i njezinog statusa u odnosu na ostale razine vlasti podijelio je znanstvenike. Prema nekima, samoupravljujuće lokalne zajednice osnovni su oblici društvene organizacije, produžetak doma i obitelji i kralježnica demokracije (Berman, 2015: 5). Među znanstvenicima postoji neslaganje o značaju formalnog odnosa između države i lokalnih vlasti. Tako Frug smatra da su pravne doktrine utemeljene na liberalnoj ideologiji vrlo neprijateljski raspoložene prema jakim lokalnim jedinicama i zato su američki gradovi nemoćni u rješavanju problema s kojima se susreću. On traži veće ovlasti (veću moć) za lokalne jedinice jer je to ključno za ostvarivanje temeljne slobode i prava na sudjelovanje (Frug, 1980 prema Berman, 2015: 3). Ako na moć gledamo kao na pravo na postojanje i opstanak, nadziranje lokalnog područja i resursa te mogućnost prevlasti u sukobu s višim razinama, tada lokalne vlasti nemaju moć jer ne postoji pravo na lokalnu samoupravu. Međutim, ako na moć gledamo kao stvarne mogućnosti upravljanja, tada lokalne vlasti imaju znatne ovlasti (Briffault, 1990: 111-112).

3.1. Povijesni razvoj osnovnih modela lokalne samouprave

Lokalne zajednice su izvorne zajednice koje predstavljaju jedan od osnovnih i najstarijih oblika ljudske društvenosti. Lokalna političko-teritorijalna jedinica rezultat je proizvoljne podjele državnog područja na jedinice prema uglavnom tehničkim zahtjevima uspješnog upravljanja (Pusić, 1981: 1).

Razvojem poljoprivrede nomadska patrijarhalna plemena prelaze na sjedilački način života, u samodostatnim zajednicama koje su međusobno povezane, u pravilu, srodstvom. To je društvo u kojem se suživot temeljio na međusobnoj solidarnosti zbog koje su bili spremni svoje osobne interese podrediti i žrtvovati interesima cjeline (Blažević, 2004: 299). Zajednica je zatvoren skup ljudi koji su povezani odnosom kojeg pojedinci smatraju stvarnim, organskim životom. Ona je entitet u kojem se čovjek rađa i odrasta (Toennies, 2012 prema Blažević et al, 2020: 2). Zbog svojih obilježja, primarne zajednice iste su u Kini i u Europi, obilježene izoliranošću i zbijenosti, organizacijskim siromaštvom i emotivnom angažiranošću ljudi (Pusić, 1981: 23-24). Proizvodnjom viškova dobara primarne zajednice stvaraju veze sa susjednim zajednicama što dovodi do suradnje, ali i sukoba, posebice oko najvažnijeg dobra – zemlje. Tako se razvija ideja privrženosti i odanosti pojedinaca području na kojem žive. Međusobne veze članova počivaju na ekonomskoj ovisnosti, dok

pojedinci postupno stječu vlasništvo nad zemljom i postaju vođe zajednice (to je početak patrimonijalnog sustava koji kasnije prelazi u feudalno društveno uređenje). Obaveze žitelja zajednice bile su raznolike: od obveze zaštite zajednice od neprijatelja i očuvanja mira u zajednici, do obavljanja različitih zajedničkih poslova (brige o cestama, sudjelovanje u odlučivanju i suđenju) koje predstavljaju zametke budućih upravnih službi (Pusić et al, 1997: 35-41).

Povijesno gledajući, lokalne zajednice se tek kasnije nazivaju lokalnima kako bi ih se stavilo u odnos prema široj političkoj cjelini. Te prvotne zajednice (bratstvo, pleme, zadruga) bile su skupine ljudi povezanih u dobru i zlu radi ostvarivanja svih svojih potreba. I nakon što su nastale države, one u sebi zadržavaju potencijal zajedništva, koji je bio izvor nekih revolucija (primjerice Pariška komuna). Procesom primarne teritorijalizacije društva nazivamo razdoblje kada dolazi do integracije više lokalnih zajednica u jednu državu koja, u počecima, ne zadire previše u lokalne poslove, već samo nameće određene zahtjeve lokanim zajednicama (Pusić, 1981: 1-2). Veliku ulogu u procesu teritorijalizacije imala je i religija (posebno kršćanstvo) jer su crkveni velikodostojnici, zbog vlasništva nad velikim posjedima, imali znatnu političku moć (Pusić et al, 1997: 42). Kako se razvija društvo, potrebe građana lokalnih zajednica prerastaju lokalne mogućnosti i lokalne zajednice prestaju biti totalne zajednice. Stanovništvo gubi svoju emotivno-vrijednosnu vezu sa zajednicom, što je više organiziranih usluga ljudi su sve manje povezani sa zajednicom (Pusić, 1981: 28). U isto vrijeme, prvobitne države šire svoju regulatornu djelatnost na cijelo svoje područje i sve više utječu na život u lokalnoj zajednici. Kako kaže Pusić, ova dva procesa (penetracija države u lokalnu zajednicu i transformacija lokalne zajednice) ključna su za razmatranje lokalne samouprave (Pusić, 1981: 3). Kada nastaju države koje obuhvaćaju više manjih lokanih zajednica, gubi se povezanost i solidarnost, a one se u državu ne integriraju osjećajem pripadnosti, već postojanjem monopola državne sile. Tada se mijenja cilj lokalne zajednice, koja više ne brani interes zajednice od vanjskih neprijatelja, već brani zajednicu od centralnih vlasti (Blažević, 2004: 299). To je povijesni trenutak kada lokalne zajednice postaju lokalne jedinice, odnosno dijelovi jednog većeg, sveobuhvatnijeg sustava upravljanja (Pusić, 2002: 8). U povijesnom razvoju lokalna samouprava nastala je kao institucionalna protuteža monopolu fizičke sile centralnih vlasti i kao potreba za stvaranjem organizacija koje će zadovoljavati specifične potrebe građana nekog naselja (Pusić, 1990: 1288). Razvoj lokalne samouprave kroz povijest možemo

razmatrati u dvije epohe: prva je srednjovjekovna, gdje se lokalne zajednice oblikuju po stvarnim odnosima među ljudima. Druga epoha počinje u 19. stoljeću, kada se razvoj lokalne samouprave temelji na teoriji, proučava se odnos lokalne zajednice prema višim razinama vlasti (Lozina, 1996: 386).

Smatra se da se začeci lokalne samouprave mogu naći u feudalnim državama Europe u 12. i 13. stoljeću, gdje naprednije društvene snage pokušavaju ograničiti samovlast zaostalijih društvenih snaga (Đorđević, 1957: 5). Kao kolijevka lokalne samouprave najčešće se spominju ruralni dijelovi Engleske i Švedske (Wollmann, 2006: 1421), no tu su i srednjovjekovni talijanski gradovi-države i područje današnjih zemalja Beneluxa, te Njemačke (Lozina, 2010: 347). Veliku ulogu u razvoju lokalne samouprave imali su i srednjovjekovni gradovi. Oni su bili razvijeniji od okolnog ruralnog područja i kao takvi privlačni svima zbog svoje ekonomske snage. Stoga su u Engleskoj bivali utemeljeni kraljevskim poveljama, dok su u Europi (na područjima njemačkih vladara) gradovi uživali povlaštene statuse slobodnog kraljevskog grada. Iako su gradovima upravljale elite (trgovačke, aristokratske ili obrtničke), oni su bili konstituirani kolektivitetom svih građana (naravno, građana koji su imali građanska prava temeljena na vlasništvu) što je omogućilo nastanak građanske tradicije (Wollmann, 2006: 1421). Lokalna samouprava u modernom smislu uspostavlja se u buržoasko-demokratskoj revoluciji, vremenu razvoja kapitalizma i pojave socijalističkih pokreta, koji zahtijevaju organiziranje određenih socijalnih funkcija radi osiguravanja građanima kvalitetnijih uvjeta života (Đorđević, 1957: 5-6).

3.1.1. Lokalna samouprava u Velikoj Britaniji

Britanski model lokalne samouprave nastao je u okviru borbe između kralja s jedne strane i parlamenta i stanovništva s druge strane. Razvoj lokalne samouprave nije obilježen sukobom centar – lokalne vlasti, već političkom borbom između kralja i velikaša (kasnije i bogatih građana) (Lozina, 1996: 387; Koprić, 2005: 41). U Velikoj Britaniji, lokalne jedinice nemaju pravnu osobnost, već samo njihova predstavnička tijela (Koprić, 2005: 42). Dodatna specifičnost britanske lokalne samouprave je u nepostojanju ustavnih garancija lokalne samouprave što znači da nemaju odgovarajuću zaštitu, nemaju izvornih ovlasti već su njihove ovlasti i financijska sredstva ovisna o intervencijama centralnih vlasti (Peter, 2014: 689; Lowndes, Sullivan, 2008: 59; Koprić, 2005: 41). U novije vrijeme razvili su specifičnu vrstu devolucije koja je primijenjena na Škotsku, Wales i Sjevernu Irsku. Ključni element te devolucije (transfera moći s centra na niže razine) je u tome što je ista

dizajnirana aktima Parlamenta (memorandumima, konkordatima i drugim vrstama političkih sporazuma neuobičajenih za unitarne države), nastalim na temelju trenutačnog odnosa političkih snaga, pravnim instrumentima koji su lagano izmjenjivi od strane centra (Flogaitis, 2014: 67).

Prve začetke lokalne samouprave na području današnje Velike Britanije nalazimo u engleskim gradovima pod vlašću Normana u 11. stoljeću. Kasnije, uspostavom feudalnog uređenja, kraljevi su održavali mir i stabilnost uspostavom mreže grofovijske vlasti (*county*) na čelu s predstavnikom krune. Ispod razine grofovija postojale su župe (*parish*) u kojima su se rješavala sva lokalna pitanja. Određeni manji gradovi (*boroughs*) imali su posebne privilegije temeljem kraljevskih povelja što je značilo da su bili izuzeti od nadzora grofovijskih vlasti (Smellie, 1968: 10). Omjer lokalnih vlasti koje su imale taj status izuzeća od jurisdikcije grofovije 1689. godine bio je puno veći nego se to misli. Tako je cijela vojska ljudi bila na raznim dužnostima, a da nisu bili imenovani od strane župe ili grofovije, već od lokalnog municipalnog udruženja, dok su magistrati u gradovima bili predlagani od gradskih starješina (Webb, Webb, 1908: 4). U ruralnim župama stanovništvo je živjelo po svojim običajima i pravilima samopomoći koja predstavljaju začetak samouprave. U 13. stoljeću osnovani su Mirovni sudovi koji, u ime kralja, brinu o provedbi zakona i postupaju sukladno pravilima samopomoći. Tijekom 16. stoljeća župe dobivaju dodatne poslove izgradnje i brige o mostovima i cestama (Zakon o mostovima iz 1530. godine i Zakon o cestama iz 1555. godine), sve pod nadzorom Mirovnog suda, te poslove provedbe elizabetanskog *Poor Law* iz 1601. godine (Smellie, 1968: 10-11). Područje, granice i broj župa, metoda izbora i imenovanja nositelja pojedinih lokanih funkcija nisu bili ujednačeni. U razvoju britanskih gradova i sela promicala se raznolikost municipalnog zakonodavstva, stoga su gradovi i župe bili dvije različite vrste lokalnih zajednica (Redlich, Hirst, 1958: 116-117). U upravljanju župom svi žitelji imali su pravo i dužnost sudjelovati u župnim poslovima. Te male župne skupštine (koje se nazivaju *open parish vestry* i smatraju se začecima demokracije) imale su pravo čak odlučivati i o porezima, sukladno lokalnim potrebama i mogućnostima. Među sobom su birali osobe zadužene za pojedine poslove (poručnik, nadglednik cesta, nadglednik sirotinje i drugo). Ponekad su ovi sustavi bili vrlo učinkoviti, no ponekad su vodili ka korupciji, koja je rezultirala daljom korupcijom i zlostavljanjem siromašnih (Smellie, 1968: 12-13). Župske dužnosti stanovnici su morali obavljati sami, no bilo je dopušteno zaposliti pomoćnika. Kasnije su to iskoristili bogati

stanovnici kada su htjeli izbjeći svoju dužnost te bi zaposlili siromašne da rade umjesto njih. Osim toga, često su pojedinci u obavljanju svojih dužnosti nastojali sebi steći koristi (ljekarnik razboli siromašne kako bi došli po lijekove, staklar razbije crkvene prozore čisteći ih pa naplati njihov popravak i slično). Kako bi si osigurali koristi i dalje (jer su se dužnosti obavljale na godinu dana), pobrinuli bi se da njihov nasljednik bude osoba slična njima. I tako, lupež naslijedi lupeža a korupcija se strahovito širila (Smellie, 1968: 14-15). Gradovi su u Britaniji, bez iznimki, nastajali kao kreacija države, bili su pravne osobe nastale temeljem ovlasti Krune. Stoga je postojala velika razlika među gradovima, ovisno o vremenu kad su nastali i povelji koju su dobili. Postojali su gradovi koji su omogućavali upravljačkoj eliti isključivanje ostalih članova zajednice iz odlučivanja i vlastiti samoizbor (Redlich, Hirst, 1958: 117). Srednjovjekovni gradovi kojima je jamčena sloboda kraljevskim poveljama imali su status samoupravnog udruženja (*municipal corporation*), bili su organizirani, imali svoje službe za održavanje čistoće, reda, obranu od požara, čak pravo imenovanja vlastitih mirovnih sudaca. Takvih udruženja je bilo oko 200 i štitili su interese svojih obrtnika i trgovaca (Smellie, 1968:16), ali 1833. godine moglo bi se teško naći dva udruženja koja su identična (Redlich, Hirst, 1958:117). No, takva udruženja nisu postojala u novonastalim industrijskim gradovima, pa su osnivana pojedinačna tijela za posebne namjene (*Statutory Authorities for Special Purpose*) koja su se brinula za siromašne, ceste i druge novonastale gradske potrebe (Smellie, 1968:16-18).

Moderna lokalna samouprava u smislu kako ju danas doživljavamo, u Velikoj Britaniji nastaje tijekom 19. stoljeća u kontekstu razvijene parlamentarne demokracije i centralnih vlasti koje daju značajnu financijsku i političku autonomiju lokalnim razinama. Do tada je obavljanje lokalnih poslova bila kolektivna aktivnost lokalnih građana na volonterskoj i laičkoj bazi s ovlastima odlučivanja i izvršavanja zadaća (Wollmann, 2000: 292). Smatralo se da lokalna pitanja trebaju biti riješena među žiteljima, pa su sve lokalne upravne i političke funkcije bile volonterske i laičke (Wollmann, 2006: 1425). Donošenje Municipal Corporation Act (dalje: MCA) 1835. godine smatra se rođenje lokalne samouprave u Velikoj Britaniji jer su uvedene izabrane lokalne vlasti (vijeća) koja su dobila pravnu osobnost, a uvedena je njihova odgovornost i sustav odbora (*committee*) (Peter, 2014: 689). Prethodno opisani sustav trajao je do 2000.-te godine (Peter, Copus: 2011: 28). Ovim zakonom uvedeno je lokalno izborno pravo samo za muškarce porezne obveznike, dok su tek reformama 1888./1891. svi muškarci dobili pravo glasa (Wollmann, 2006: 1424). Iako

je među izabranim vijećnicima bio znatan broj gospode (aristokracije zbog propisanog imovinskog cenzusa), uvođenje demokratskih izbora bio je veliki korak u napretku britanske lokalne samouprave koja je prije kraja 19. stoljeća imala uvedeno načelo predstavničke demokracije (Keith-Lucas, Richards, 1978: 11-12). Osim ustanovljenih udruženja, postojalo je još oko 15.000 župa (*parish*) i značajan broj *single-purpose* tijela i odbora koja su bili utemeljena kraljevskim poveljama ili parlamentarnim aktima s mandatom brige o određenim pitanjima. Tim tijelima upravljali su odbori koji su bili imenovani ili izabrani na različite načine (Wollmann, 2006: 1422). Lokalna samouprava utemeljena je kao dvostupanjska i takva je ostala do 1970-tih. Lokalna vijeća svoje su političke i upravne funkcije izvršavala preko odbora s vrlo širokim rasponom nadležnosti koje su, gotovo u potpunosti, bile financirane iz lokalno ubiranog poreza na imovinu (Wollmann, 2004: 643). U periodu od 1888./1891. poduzete su ozbiljne reforme dvostupanjske lokalne samouprave u Velikoj Britaniji (što nije bio slučaj u Europi još pola stoljeća). Status župa je značajno promijenjen, znatan dio njihovih ovlasti prebačen je na kotare (*district*), no ostale su ukorijenjene u tradiciji. Stoljetni gradovi (koji su postojali temeljem kraljevskih povelja) zadržali su svoj samoupravn status (najprije kao *county boroughs* 1888., zatim *boroughs* unutar *county* od 1891.) što je očuvalo njihovu prepoznatljivost i identitet prema građanima. Uz župe i gradove, 1894. godine, donošenjem Zakona o lokalnoj upravi, kreirani su urbani i ruralni kotari kao nova razina lokalne samouprave. Njihove granice nametnute su od strane centralnih vlasti po racionalnim kriterijima učinkovitosti, stoga nisu imali ukorijenjenost u zajednici. Ovako uspostavljena lokalna samouprava ostala je do 1974. godine (Wollmann, 2006:1423; Keith-Lucas, Richards, 1978: 13).

Specifičnost engleske lokalne samouprave je u njezinim nadležnostima. Nadležnosti svih jedinica nisu jednake i ovise o tome kako su nastale, odnosno primjenjuje li se na njih *common law* ili klasično zakonodavstvo. U pravilu, temeljem sudske doktrine *ultra vires* (koja se u 19. stoljeću počela primjenjivati na lokalnu samoupravu), lokalne jedinice nadležne su samo za ono za što imaju neposredno ili posredno zakonsko ovlaštenje (Peter, Copus, 2011: 30). Ovo pravilo odnosi se na jedinice koje su osnovane zakonom MCA iz 1835. godine, zatim MCA iz 1882. godine te udruženja koja su osnovana temeljem povelje, ali su definirane kao municipalno udruženje. Ona udruženja koja su nastala Poveljom kralja Charlesa I. iz 1627. godine ovlaštena su raditi sve kao i bilo koji pojedinac. To je specifično

britansko poimanje lokalnih udruženja kao klasičnog, građanskog udruženja. Problemi u ovakvom uređenju pojavljuju se kasnije kada se sve više pitanja regulira zakonima i kada može doći do sukoba pravila *common law*-a i zakona (Keith-Lucas, 1949: 87). Tako je u Engleskoj postojalo šest vrsta lokalnih jedinica (uz Veliki London koji ima poseban položaj): grofovije ili okruzi (*administrative county*), okružni grad (*county borough*), neokružni grad (*municipal borough*), gradski kotari ili distrikti (*urban district*), seoski kotar (*rural district*) i župe ili seoske općine (*parish*) (Pavić, 1992: 1031).

Zbog prethodno navedenih izazova 20. stoljeće je obilježeno reformama lokalne samouprave u kojima se pokušavaju ujednačiti strukture lokalnih jedinica i način njihova djelovanja. Znatno sužavanje ovlasti lokalna samouprava doživjela je poslije 1945. godine kada su brojne tradicionalno lokalne poslove preuzele državne agencije. U isto vrijeme povećavaju se ovlasti lokalnih jedinica u pružanju socijalnih usluga koje najprije pružaju lokalni zaposlenici (Wollmann, 2004: 643-644). Značajnu ulogu u daljim reformama imao je Redcliffe-Maud Odbor koji je 1967. godine objavio izvješće o upravljanju lokalnom samoupravom. Preporukama iz izvješća Odbor je naglasio da lokalne vlasti trebaju poduzeti radikalnu reviziju funkcija i odgovornosti izabranih predstavnika i službenika na način da se izabrani predstavnici fokusiraju na važna politička pitanja, dok se službenici trebaju fokusirati na profesionalno obavljanje svoga posla (Greenwood et al, 1969: 151-152; Greenwood et al, 1969a: 289-290). Osim toga, preporuke su išle u smjeru ukidanja malih lokalnih jedinica, ujednačavanja statusa gradskih i seoskih jedinica, jačanja lokalnog sudjelovanja te pokušaju smanjivanja štetnih utjecaja središnjih razina vlasti (Pavić, 1992: 1031-1032). Početkom 1970-tih u Engleskoj bilo je oko 1.800 jedinica različitih razina. Poduzimanjem teritorijalnih reformi taj broj 1974. godine pada na 521 (455 kotara, 66 grofovija unutar kojih je bilo još 36 posebnih metropolitanskih distrikata i 6 posebnih metropolitanskih grofovija) (Lozina, 1996: 389). U ruralnim područjima zadržane su dotadašnje samoupravne institucije, župe i župna vijeća i to oko 10.000 u Engleskoj, 800 mjesnih vijeća u Wallesu i 1.200 mjesnih vijeća u Škotskoj (Ivanišević, 2008: 414). Osim navedenog okrupnjavanja lokalnih jedinica 70-tih godina prošlog stoljeća, dolaskom M. Thatcher na vlast provedene su reforme nadležnosti lokalnih jedinica. Ona je preokrojila nadležnosti lokalnih jedinica na način da ih preuzimaju specijalizirane agencije i organizacije (*quangos*) kojima se upravljalo i koje su financirane centralistički, ograničila je financijsku autonomiju lokalnih jedinica i onemogućila ih u odlučivanju o lokalnim

troškovima. Pod utjecajem trenda novog javnog menadžmenta, u preostalom dijelu djelokruga lokalne jedinice morale su izložiti pružanje usluga tržištu i tržišnom natjecanju (Wollmann, 2004: 644-645). Tako je unitarna, visoko decentralizirana država pretvorena u unitarnu visoko centraliziranu (Stoker, 1998 prema Wollmann, 2004: 644).

Iz navedenog vidimo kako lokalna samouprava u Velikoj Britaniji nije nastala planski i sustavno, već pod utjecajem brojnih povijesnih i društveno političkih čimbenika (Peter, Copus, 2011: 28), te podvrgnuta stalnim promjenama i izrazitom utjecaju centralnih vlasti (Lowndes, Sullivan, 2008: 59). U Velikoj Britaniji snažno je prisutan narativ (zagovaranje) centralizma. Zagovaranje centralizma uzrok je erozije značenja kojeg lokalna samouprava treba imati kao teritorijalno prepoznat i važan subjekt političkog predstavništva. Centralizirajući narativ promovira podređenost lokalne samouprave centru i njezinu slabost zbog koje treba stalni nadzor od strane centra. Centralistička politika postavi stvari tako da je lokalna vlast samo pružatelj javnih usluga ili jedan od konkurenata drugim pružateljima, a ne donositelj odluka. Činjenica da centralne vlasti mogu kontrolirati veličinu i oblik lokalnih jedinica znači da one mogu biti „prekrojene“ kako god odgovara centralnim politikama. Općeprihvaćenost centralističkog narativa vidi se na primjerima izvanrednih situacija (prirodne nepogode) kada svi prvo govore o tome što treba učiniti Vlada. Predstavnici Vlade dođu prvi dan, mediji prenesu vijest o njihovom dolasku na mjesto problema, dok sve ostale dane konkretne probleme na terenu rješavaju predstavnici lokalnih vlasti. Lokalne vlasti ostaju s narodom. Medijsko naglašavanje što je napravila Vlada često je potaknuto i od strane lokalnih političara što zasjeni sav napor koji su prije i poslije nezgode uložile lokalne vlasti. Lokalne vlasti moraju preuzeti krivnju jer nacionalne stranke uvijek koriste lokalne probleme za obračune s političkim suparnicima. Upravo u toj nacionalnoj političkoj igri, koja se igra na račun lokalnih vlasti, vidi se navedeni centralistički narativ (Copus et al, 2017: 165-166). Danas, nakon svih reformi, lokalna samouprava u Britaniji ostaje i dalje glavni pružatelj usluga (iako se bore s neučinkovitošću i legitimnošću), ali je na marginama političkog života (osim u nekim dijelovima Londona) sa slabom prepoznatljivošću, reprezentativnošću i utjecajem na centar (Peter, Copus, 2011: 45). Danas u Engleskoj postoji kombinirani sustav, jednostupanjski u visoko urbanim područjima te dvostupanjski u ostalim dijelovima. Jednostupanjske (*unitary authorities*) obuhvaćaju 36 metropolitanskih kotareva na području velikih gradova, dok je London sastavljen od uže jezgre (*City of London*) i 32 okolna grada (*London boroughs*). Postoji 47

jednostupanjskih jedinica u ruralnim dijelovima, dok su ostale dvostupanjske (34 okruga koji se dijele na 238 kotareva). U ruralnim dijelovima ispod razine kotara još postoje župe kao oblici mjesne samouprave, njih oko 9000. Škotska, Wales i Sjeverna Irska imaju jednostupanjsku lokalnu samoupravu (Đurman, 2015: 79). Dolaskom na vlast Laburističke vlade (1997. godine) uvedene su značajne promjene u sustav lokalne samouprave (*Local Government Act* 2000. godine) koje značajno odstupaju od ustaljene prakse. Umjesto dotadašnjeg sustava po kojem je cijelo vijeće imalo ovlast odlučivanja, uvodi se sustav po kojem izvršno tijelo vijeća može donositi odluke (koje mogu biti predmetom nadzora od strane vijećnika). Politika uvođenja odvojenog izvršnog tijela uobičajena je u Europi, no u Velikoj Britaniji je do tada nailazila na izrazito snažene otpore (Gains et al, 2005:26). *Local Government Act* iz 2000. godine omogućio je lokalnim vlastima izabrati jednu od mogućnosti političke egzekutive: a) lidera kojeg bira vijeće, b) gradonačelnika kojeg biraju građani, c) kabinetsko izvršno tijelo i d) gradonačelnika i menadžera vijeća (Copus et al, 2017: 117).

Zbog spomenutog centralističkog usmjerenja (narativa), posebno nakon donošenja posebnog zakona o devoluciji (*Cities and Local Government Devolution Act* iz 2016. godine), okvir razvoja lokalne samouprave više se bavi ulogom lokalne samouprave kao pružatelja usluga, nego njezinom ulogom političke predstavničke institucije. Zato prevlada stalna težnja centralnih vlasti ka povećanju lokalnih jedinica kako bi bile učinkovite, bez obzira kako o utječe na demokratičnost (Copus et al, 2017: 91). Ova nastojanja se nastavljaju, iako ne postoje dokazi o većoj učinkovitosti velikih jedinica (Andrews et al, 2006 prema Copus et al, 2017: 99). Druga tendencija ide ka povećanju broja jednostupanjskih jedinica. Tako je 2012. godine Lord Heseltine izradio izvješće u kojem se uopće ne osvrće na lokalne jedinice kao lokalne identitete, već samo na njihovu učinkovitost. Smatra kako je engleski sustav lokalne samouprave neučinkovit i previše kompliciran, te predlaže da se sve dvostupanjske jedinice pretvore u jednostupanjske. Iako za sada nije došlo do dalje reorganizacije, bitke u smjeru daljeg povećanja lokalnih jedinica i uvođenje jednostupanjskog sustava još uvijek traju (Copus et al, 2017: 101-102). Prema podacima sa službenih stranica vlade, danas u Engleskoj ima 333 lokalnih jedinica i to 225 dvostupanjskih i 108 jednostupanjskih. Dvostupanjske čini 24 okruga koji su podijeljeni na 181 kotar. Jednostupanjske čini 58 *unitary authorities*. 36 metropolitanska kotara, 32

londonska okolna grada (*London boroughs*), uža jezgra Londona (City of London) i otočje Scilly.⁴⁵

3.1.2. Lokalna samouprava u Njemačkoj

Veliki utjecaj na razvoj lokalne samouprave imali su predstavnici njemačke povijesne škole institucija Otto von Gierke i Hugo Preuss. Oni su pokušali razviti teoriju koja bi povezala državu i lokalne jedinice u jedno. Osim njih, važnu ulogu odigrao je i Rudolf von Gneist kojem je veliki uzor bila britanska lokalna samouprava. Smatrao je *self-administration*⁴⁶ nekom prijelaznom razinom između države i društva koja je usmjerena na njihovo ujedinjenje. Za njega je *self-administration* proces učenja novog društva o poslovima države, te put ka stjecanju političke slobode (Flogaitis, 2014: 63-64). Na formiranje njemačke lokalne samouprave utjecaj je imala i francuska škola prirodnih prava i utjecaj koncepcije pravne države na javnu upravu (Lozina, 1996: 389). Za razliku od britanske lokalne samouprave koja nastaje u kontekstu razvijene parlamentarne demokracije, u Njemačkoj ona nastaje tijekom 19. stoljeća unutar centralističke apsolutističke države kao polu autonomna državna vlast. Općine su tijela koja imaju upravnu funkciju temeljem dopuštenja države, uz određeni stupanj autonomije (Wollmann, 2000: 292).

Razvoj njemačke lokalne samouprave obilježen je povijesnim okolnostima. Razjedinjenost njemačkih zemalja, ratovi, te posebno vrijeme nacističkog režima utjecali su na stabilizaciju lokalnih sustava. Smatra se da počeci njemačke lokalne samouprave datiraju u 1808. godinu, kada je u tadašnjoj Pruskoj, temeljem Municipalne povelje (Wollmann, 2004: 650), provedena komunalna reforma u gradovima i uvedena gradska vijeća kao predstavnička tijela (koja su birali imućni građani) izabrana na 6 godina. Gradskim poslovima upravljalo je kolegijalno izvršno tijelo, gradski magistrat, kojeg su osim vijećnika, činili profesionalni službenici izabrani na dvostruko duži mandat. Tijekom 19. stoljeća polako se napuštaju tradicionalni oblici, a uspostava prave demokratske lokalne samouprave⁴⁷ vezana je uz

⁴⁵ Gov.uk, <https://www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections#unitary-authorities>, 23.2.2023.

⁴⁶ Pojam *government* (vlast, vlada, vladanje) u anglosaksonskom modelu označava politička i administrativna (upravna) tijela na svim razinama, dok se u germanskoj tradiciji taj pojam (njemački ekvivalent je *regierung*) odnosi na izvršnu instituciju središnje i federalne razine. Zato se u njemačkoj pravnoj doktrini, kada se govori o lokalnim razinama, govori o *local self-administration* (*kommunale Selbstverwaltung*). No, kako bi se lakše komuniciralo među pojedinim sustavima, uobičajeni izraz koji se koristi je *local self-government* ili lokalna samouprava (Wollmann, 2000: 916).

⁴⁷ Kratak prekid kontinuiteta lokalne samouprave u Njemačkoj dogodio se za vrijeme Hitlerove vlasti. Hitler je ukinuo lokalnu samoupravu, a lokalne poslove obavljali su pojedinačni dužnosnici koje je imenovala viša vlast (Ivanišević, 2008: 409).

Temeljni zakon iz 1949. godine kojim se jamči pravo na lokalnu samoupravu (Ivanišević, 2014: 333). Obzirom da je Njemačka federalna država, svaka zemlja ima autonomiju u reguliranju lokalne samouprave jer su općine i kotari ostali konstitutivni dio zemalja (*Länder*) (Wollmann, 2000:916). No, praksa pokazuje prilično ujednačena rješenja što je rezultat racionalnog promišljanja i dogovora na razini federacije. Njemačka ima dvostupanjsku lokalnu samoupravu koju čine općine (*Gemeinden*) i zemaljski kotari (*Landkreise*) koji su ujedno i jedinice zemaljske uprave. Veći gradovi imaju status gradova izvan sastava kotara, odnosno u statusu kotara (*Kreisfreie Städte ili Stadtkreise*) s nadležnostima prvostupanjskih i drugostupanjskih jedinica. Osim navedenog, gradovi Berlin i Hamburg imaju status federalnih jedinica i objedinjuju poslove zemaljske uprave i lokalne samouprave (Ivanišević, 2014: 334-335). Njemačka je obilježena tradicijom političke decentralizacije, odnosno decentralizacije kroz samoupravu. Decentralizacija se očituje u tri skupine poslova koje obavljaju lokalne jedinice. Prve dvije skupine su iz domene vlastitog samoupravnog djelokruga (fakultativne – poslovi koje same jedinice odrede i obvezne – koje im država povjeri u samoupravni djelokrug). Treća skupina poslova su poslovi državne uprave koji su povjereni lokalnim jedinicama (Koprić, 2005: 40).

Kada govorimo o području lokalnih jedinica, 1949. godine uspostavljena je teritorijalna podjela temeljena na onoj Weimarske Republike, obilježena velikim brojem malih općina. Tako je 1966. godine u SR Njemačkoj bilo 24.444 općine, 425 kotara i 141 grad u rangui kotara. Sedamdesetih godina prošlog stoljeća pristupilo se postupnoj teritorijalnoj reformi koja je 1980. godine svela broj općina na 8.525, broj kotara na 236, a gradova u statusu kotara na 88 (Ivanišević, 2014: 335-336). Osim okrupnjavanja, federalne države provodile su politiku udruživanja većeg broja malih općina oko jednog upravnog centra. Tako je nastalo više od tisuću upravnih udruga općina u kojima su objedinjeni profesionalni upravni aparati više od 6.000 malih općina. Nakon ujedinjenja, proces racionalizacije uspješno se proširio i na istočne zemlje (Ivanišević, 2014: 336). Svaka savezna država samostalno određuje kriterije za dodjelu statusa pojedinoj lokanoj jedinici. Tako se za status grada kotara traži veći broj stanovnika (od 25.000 u Bavarskoj do 100.000 u Baden-Württembergu) (Pavić, 1992: 1030). Danas je 16 federalnih njemačkih država podijeljeno na 401 kotar (294 zemaljska i 107 gradova u statusu kotara) i 11.054 općinu.⁴⁸

⁴⁸ Division of powers, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Germany-Introduction.aspx>, 23.2.2023.

Nadležnosti lokalnih jedinica, sukladno tradiciji iz sredine 19. stoljeća, definirane su klauzulom opće nadležnosti, odnosno nadležne su za sva pitanja osim onih koje su izrijekom dane u nadležnost drugoj razini. U okvirima svoje autonomije, lokalne jedinice i kotari obavljaju vrlo široki krug lokalnih poslova među kojima su pružanje i financiranje socijalne pomoći, uporabe lokalnog zemljišta i prostorno planiranje, osiguravanje infrastrukture i drugo (Wollmann, 2000: 917). Smatra se da one rješavaju oko 80% svih predmeta koje građani traže od upravnih tijela (Lozina, 2004: 25). Na njemačku lokalnu samoupravu možemo gledati kao na multifunkcionalne teritorijalne jedinice koje su, pod utjecajem novog javnog menadžmenta izgubile neke svoje tradicionalne odgovornosti. Nakon neželjenih učinaka reformi, ponovo se počela zagovarati jaka lokalna samouprava i vraćanje starih nadležnosti (*remunicipalizacija*) (Kersting, Kuhlmann, 2018: 93).

Glavna tijela općina su općinsko vijeće i gradonačelnik, ponegdje i općinsko poglavarstvo. U gradovima uz gradsko vijeće postoji i pojedinačni nositelj vlasti (gradonačelnik koji je ujedno i predsjednik vijeća, negdje neposredno izabrani gradonačelnik, negdje uz njih i gradski upravni šef). U kotarima, uz kotarsku skupštinu, postoji kotarsko poglavarstvo koje povezuje upravu i glavnog kotarskog upravnog funkcionera kojeg sve češće biraju građani neposredno (Pusić, 2007: 337).

3.1.3. Lokalna samouprava u Francuskoj

U vremenu od 16. stoljeća do francuske revolucije, Francuska je razvila razgranatu mrežu teritorijalne uprave. Začetak uprave nalazi se na kraljevom dvoru gdje su, uz prinčeve kraljevske krvi, sve češće bili pozivani i razni savjetnici izvan kraljeve obitelji. Oni su se postupno specijalizirali za pojedine poslove (vanjski poslovi, vojska, mornarica i kolonije, upravljanje dvorom). Osim njih, prvotnu upravu činili su upravitelji 30 okruga na koje je država bila podijeljena. Radi lakše koordinacije okruzima, država se dijeli na četiri podjednaka dijela kojima upravljaju četvorica kraljevih sekretara (Pusić et al, 1997: 51). Nakon francuske revolucije, na zasadama teorije o prirodnim pravima općine kao temeljne teritorijalne jedinice lokalne uprave i samouprave, nastaju općine (komune) (Lozina, 1996: 387). Jakobinci su smatrali da je načelo istinske jednakosti moguće ostvariti jedino ako jedno tijelo odlučuje o svim slučajevima. Dugo godina je francuskim pravnicima bilo nepojmljivo da netko drugi, osim države i njezinih tijela, može vršiti javnu vlast nad građanima. Zbog toga su se, u početku, lokalne jedinice nazivale decentraliziranima (kako bi se zadržala veza s centrom), a tek kasnije sazrijeva misao da su lokalne vlasti (u

sociološkom smislu zajednica) postojale prije države i kao takve neophodne modernoj državi (Flogaitis, 2014: 62-63). Tako postupno dolazi do nastanka pojma vlastitog, samoupravnog djelokruga i prihvatanja koncepta lokalne samouprave (Koprić, 2005: 36). Stara feudalna struktura zamijenjena je teritorijalnom organizacijom temeljenom na komunama po načelu jedno naselje – jedna komuna.⁴⁹ Uspostavljeno je više od 36.000 komuna,⁵⁰ sustav koji ostao je gotovo nepromijenjen do danas. Neovisno o veličini komune, sve komune imaju isti status, organizaciju, ovlasti i odgovornosti. Razlog za ovakvo rješenje leži u primjeni temeljnog revolucionarnog načela, načela jednakosti i želji da se ukloni svaki trag bivših feudalnih privilegija (Ivanišević, 2014:319-320). Od 1800. godine općinama (komunama) upravlja načelnik zajedno s općinskim vijećem, svi imenovani od strane središnje vlasti izravno ili preko prefekta. Iako su Francuzi pokazali sklonost da sami upravljaju sobom, zbog povijesnih okolnosti i kaosa nastalog radikalnom decentralizacijom nakon revolucije, ponovo pristaju na centralizaciju (dolazak Napoleona) koju smatraju neophodnom radi očuvanja nacionalnog osjećaja (Koprić, 2005: 37; Pusić, 2007: 193).

Radi rješavanja uočenih slabosti komuna, ubrzo se uspostavlja mreža dekoncentriranih upravnih jedinica – departmana na čelu s centralno imenovanim prefektom, koji su obavljali poslove državne uprave i nadzirali komune (Ivanišević, 2014: 320). Sve francuske komune obavljaju poslove održavanja javnih zgrada, proračunske i personalne poslove, održavanje lokalnih puteva i neke javne službe. Komune s više od 20.000 stanovnika moraju imati higijensku službu. Sve ostale poslove obavljaju ili departmani ili neka druga tijela središnje državne uprave (Pavić, 1992: 1028). Zato u Francuskoj razlikujemo dekoncentraciju (kada poslove obavljaju upravne organizacije u sastavu središnjih vlasti, tijela bez pravne osobnosti) i decentralizaciju (kada poslove obavljaju lokalne jedinice kao samostalne pravne osobe s političkim legitimitetom) (Koprić, 2005: 37). Departmani postaju jedinice lokalne samouprave drugog stupnja 1871. godine formiranjem vijeća kojeg čine neposredno izabrani predstavnici građana. Ali, izvršnu vlast i dalje obavlja centralno imenovan prefekt.⁵¹ Tek su reformom iz 1982. godine departmani postali drugostupanjske lokalne

⁴⁹ Zbog ovakvog definiranja općine one, u pravilu, predstavljaju stvarnu povijesno-društvenu zajednicu prirodno grupiranih stanovnika koji žive na nekom području i vode zajednički život (Pavić, 2010: 99).

⁵⁰ Primjenom navedenog načela jedno naselje – jedna komuna, francuske komune su male. Tako 24.007 jedinica ima manje od 500 stanovnika, a čak 982 manje od 50 stanovnika (Pavić, 1992: 1027).

⁵¹ Zanimljivo je da primjerice Pariz uopće nije imao lokalnu samoupravu do 1977. godine, zbog svoje veličine i važnosti jedini je imao poseban položaj u sustavu lokalne samouprave. Gradom su upravljali prefekt policije i prefekt departmana. Uz veliki otpor opozicije, 1982. godine donosi se zakon kojim je uvedena lokalna samouprava u gradske kotare (*arrondissements*) za najveća tri grada (Pariz, Lyon i Marseille). Vijeća gradskih kotara biraju se

jedinice u punom smislu, kada izvršnu vlast preuzimaju predsjednici departmanskih vijeća. Francuska je tada podijeljena na 95 departmana⁵² (uz 4 prekomorska i departman Korzike) unutar kojih se nalazi prosječno 380 komuna. Radi ravnomjernijeg ekonomskog i društvenog razvoja, 1956. godine formiraju se 22 regije na čelu s centralno imenovanim prefektom koje su reformom iz 1982. godine dobile status samoupravnih jedinica trećeg stupnja. Regije su razmjerno velike što otežava koordinaciju s nižim razinama, dok su njihove ovlasti ograničena na regionalno planiranje i pomoć lokalnoj samoupravi (Ivanišević, 2014: 321-323).

Iako se u praksi pokazalo da brojne komune imaju financijske ili upravljačke deficite, vlasti nikada nisu pokušale provesti okrupljavanje komuna, već su samo poticali na njihovo međusobno povezivanje (Ivanišević, 2014: 320). Prvi oblici međuopćinske suradnje bili su sindikati koji datiraju još od 1890. godine. Njihov smisao je da male komune surađuju s većima kako bi se osiguralo pružanje javnih službi. Danas u Francuskoj postoji tri vrste sindikata: sindikati koji obavljaju samo jednu službu, sindikati koji obavljaju više službi i sindikati koji predstavljaju kombinaciju dobrovoljnog i prisilnog povezivanja (Marčetić, Giljević, 2010: 74). Dobre strane francuske rascjepkane lokalne samouprave vidimo u demokratičnosti. Građani iskazuju snažan osjećaj pripadnosti svojoj zajednici, a sudjelovanje građana je lakše u malim zajednicama. Jedan od sto građana je vijećnik, 90% zastupnika u francuskom parlamentu ostaju vijećnicima u svojim komunama kao i 50% gradonačelnika (Marčetić, Giljević, 2010: 76-77).

3.2. Definiranje pojma i uloge lokalne samouprave

Lokalne jedinice dio su šireg pojma javne uprave, a to je fenomen koji je potpuno pogrešno shvaćen u javnom diskursu. Obično se o javnoj upravi govori kao o neodgovornim organizacijama koje misle samo na svoj opstanak, no to je netočno. Javna uprava dio je demokratskog upravljanja i pruža građanima sve potrebne usluge (Peters, Pierre, 2018: 1). Lokalna samouprava, unutar tog šireg koncepta, institucija je koja jača demokratsku državu

kombinacijom neposrednih izbora i predstavnika već izabranih vijećnika departmana. Uloga ovih vijeća je savjetodavna za planska pitanja, a mogu im biti dodijeljene i neke druge ovlasti (Ivanišević, 2008: 412; Pavić, 1992: 1026).

⁵² Departman Korzika je podijeljen na dva dijela, tako danas Francuska ima 101 departman i 35.358 komuna, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/France-Introduction.aspx>, 23.2.2023. Podaci o broju francuskih komuna variraju ovisno o izvorima, tako na mrežnim stranicama Europskog vijeća općina i regija stoji podatak o 34.965 komuna (<https://www.ccre.org/pays/view/1>, 23.2.2023.), dok na stranici City Mayors Government stoji podatak o gotovo 37.000 komuna (http://www.citymayors.com/france/france_gov.html, 23.2.2023.).

i omogućava demokratsko političko obrazovanje i sudjelovanje građana (Koprić, 2016a: 224).

Lokalne jedinice društvene su strukture (društvena struktura je svaka stabilizacija ljudske interakcije u vremenu) koje nastoje ispunjavati određene ciljeve unutar veće društvene strukture - države. Kako bi se ciljevi ispunili, dolazi do suradnje s drugim strukturama, koje jednako tako, pokušavaju ostvariti svoje ciljeve. Suradnja je mirna i predvidiva strana ovih odnosa koja teži nepromjenjivosti i vodi stagnaciji. S druge strane, sukob je realna posljedica pokušaja ostvarenja različitih ciljeva, izvor je nemira i iznenađenja, teži prema zaoštavanju odnosa, ali je i pokretač promjena. U toj borbi suradnje i sukoba pobjeđuje ona strana koja ima moć (mogućnost utjecaja na ishod sukoba i bez pristanka drugog) ili dolazi do pregovora (Pusić, 2007: 8-17). Stabilizacija sukoba i suradnje dovodi do stagnacije i gubitka prilagodljivosti jer je pobjednik u sukobu zadovoljan postojećim stanjem. Strana u sukobu koja nije stekla prednost teži promjeni, želeći ispraviti nepravdu za koju misli da je nanesena što opet otvara prostor za sukobe. Tako društvene strukture konstantno djeluju pod prijetnjom sukoba (Pusić, 2005: 50-52). Lokalne jedinice su političke jer pokušavaju ostvariti stabilan sustav odnosa boreći se sa sukobom i suradnjom. Društvena okolina društvenih struktura stalno se mijenja što dodatno utječe na razvoj novih sukoba i suradnje i cjelokupno postojanje neke strukture obilježeno je prilagodbom. Lokalne jedinice su jedinice jer postoji pretpostavka da svi stanovnici tog teritorija čine jednu posebnu zajednicu u kojoj stanovnici pronalaze osjećaj pripadnosti (Pusić, 2010: 27). Osjećaj pripadnosti zajednici koja se identificira s povijesnim i kulturološkim naslijeđem predstavlja lokalni identitet (Stepinac Fabijanić, 2012: 256). U kakvom će odnosu lokalna jedinica biti prema drugim jedinicama unutar države i prema samoj državi definirano je pravnim normama, no lokalne jedinice potpuno su ovisne o volji zakonodavca (Berman, 2015: 2). Govoreći o Sjedinjenim Američkim Državama Briffault koristi izraz „lokalizam“ za sve zagovornike većih ovlasti lokalnih jedinica u odnosu na državu i smatra da je lokalizam duboko ukorijenjen u američku pravnu i političku kulturu.⁵³ Lokalizam omogućava građanima

⁵³ Formalni status lokalnih vlasti Briffault grupira u tri koncepta: lokalna samouprava kao državno biće/tvorevina, lokalna samouprava kao tijelo na koje se delegiraju poslovi i lokalna samouprava kao agent. Ako lokalna samouprava postoji samo temeljem državnog akta i država može, u svakom trenutku mijenjati, proširivati ili ukidati lokalne jedinice, tada govorimo o lokalnoj samoupravi kao državnoj tvorevini. Lokalne jedinice su delegati države ako imaju samo one ovlasti koje je država odabrala da im povjeri, uz mogućnost da ih u svakom trenutku povuče ili ograniči. Na kraju, lokalne jedinice su agent države ako obavljaju određene poslove u ime države, djeluju kao funkcionalno specijalizirana tijela, a samo im je nadležnost definirana po kriteriju područja (Briffault, 1990: 7).

sudjelovanje u odlučivanju i utjecaj na trošenje financijskih sredstava. Ipak, naglašava kako je potrebno lokalne politike voditi na način da se ne preferiraju samo privatni ekonomski interesi stanovnika lokalne jedinice, ne smije se zanemariti njihov utjecaj na ljude izvan lokalnog područja ili regije, već se moraju uvažavati i širi interesi države (Briffault, 1990: 5-6).⁵⁴ Lokalne jedinice tako djeluju vršeći dvostruku ulogu. Prije svega, one trebaju biti pokretač lokalne demokracije, osiguravajući mogućnosti za sudjelovanje građana u odlučivanju. S druge strane, one predstavljaju lokalne ogranke državnog aparata i izvršavaju državne politike u ključnim pitanjima (Kersting et al, 2009: 9).⁵⁵ Tako se ujedno ostvaruju dvije uloge građanina u odnosu na lokalnu samoupravu: građanin je suradnik i sudionik političkog procesa odlučivanja, ujedno je korisnik široke mreže javnih službi i različitih javnih usluga (Đulabić, 2008: 139-140).

Poznati filozof de Tocqueville tvorac je ideje o postojanju razlika između općeg (koji pripada državi) i lokalnog interesa (koji pripada lokalnoj zajednici). Razlikovanje ovih interesa temelj je za određivanje organizacijske sheme odnosa države i lokalnih jedinica, odnosno pitanje centralizacija ili decentralizacija (Flogaitis, 2014: 62). Lokalna samouprava dio je šireg, državnog upravnog sustava u koji se uklapa po vertikalnoj dimenziji (centralna, regionalna i lokalna uprava). Kao jedan od upravnih sustava ona se isprepliće s višim razinama, ali i sa sjećanjima na samostalnost malih zajednica koje su počivale na međusobnoj solidarnosti ljudi. Iz ovog odnosa lokalno – centralno stvaraju se koncepcije o ulozi lokalne samouprave. U zemljama koje su tradicionalno centralističke (Francuska kao najbolji primjer) i koje na državu gledaju kao na jamca javnog poretka, lokalna samouprava

⁵⁴ Jedan takav primjer prevage lokalnih nad centralnim interesima nalazimo u provedbi nacionalne energetske politike u Švedskoj. Još 1975. godine Parlament je usvojio politiku razvoja obnovljivih izvora energije, no zbog izrazito jakih pravnih ovlasti jedinica lokalne samouprave i snažne kulture decentralizacije, lokalne jedinice imaju mogućnost stavljanja veta na odluke nacionalnog Parlamenta koje smatraju potencijalno opasnim. Tako je, unatoč svim dobrim prirodnim, političkim i ekonomskim preduvjetima, razvoj vjetroelektrana bio vidno sporiji nego u drugim zemljama (Michanek, 2014: 145-147).

⁵⁵ Unutar ove druge dimenzije, lokalna samouprava ima sljedeće uloge: *upravna uloga* koja je najizraženija u centralističkim državama gdje država svoje upravne poslove približava građanima preko lokalne jedinice. Lokalne jedinice koje vrše pretežito ovu ulogu nisu samostalne, no za građane ovaj model može biti dobar ako se većina usluga obavlja u lokalnoj jedinici. *Politička uloga* lokalnih jedinica ogleda se u mogućnosti donošenja političkih odluka o specifičnim interesima lokalnog stanovništva koji mogu čak biti i u suprotnosti s interesima središnje vlasti. Osim toga, politička uloga lokalnih jedinica omogućava sudjelovanje građana u političkim procesima. *Socijalna uloga* lokalne samouprave nazočna je od njezinog nastanka, posebno dolazi do izražaja razvojem socijalne države. U sklopu neoliberalnih reformi lokalna samouprava počinje se analizirati kao ekonomski problem, dok se istovremeno lokalne jedinice pokušavaju usmjeriti na ekonomski razvoj čime se realizira *ekonomska uloga* lokalnih jedinica. Na kraju, sve veći štetni utjecaji industrije na prirodni okoliš naglašavaju važnost *ekološke uloge* lokalne samouprave. Ekonomski i gospodarski rast mora biti održiv, a lokalne jedinice brinu o ograničavanju prekomjerne uporabe resursa i anuliranju prekomjernog zagađenja na svom području (Koprić, 2015: 7, Koprić et al, 2021: 274-276).

je samo instrument centralne vlasti, jer svaka autonomija lokalnih jedinica proturječi nedjeljivosti državnog suvereniteta. Ovdje govorimo o *upravnoj decentralizaciji*, prijenosu državnih poslova na lokalne vlasti kao terenske organizacije za unutrašnju upravu o kojem uvijek odlučuje centralna vlast (Pusić, 1981: 31-32). U zemljama u razvoju, centralistička koncepcija polazi od lokalne zajednice kao mjesta pogodnog za pokretanje razvoja (teorija razvoja zajednice), pod budnim nadzorom centralnih vlasti (Pusić, 1985: 309-311). Koncepcija *političke decentralizacije* polazi od činjenice kako, uz centralnu državu i njezine interese, postoje još i lokalni interesi koje je ustavotvorac priznao i njihovo upravljanje povjerio lokalnim tijelima, relativno neovisnim od centra. Svrha decentralizacije je u sprječavanju koncentracije političke moći na jednom mjestu, lokalizaciji političkih konflikata, sudjelovanju građana u upravljanju i poboljšanju kvalitete lokalnih službi (Pusić, 1985:311).⁵⁶ Ove dvije koncepcije Đorđević naziva tradicionalnom lokalnom samoupravom nastalom voljom centralnih državnih tijela (Đorđević, 1957: 14). Treća koncepcija je *koncepcija supsidijarnosti* koja je u okviru zapadnoeuropskih integracija stekla status pravnog načela. Polazi se od primata i autonomije pojedinca i nižih razina vlasti, uz istodobnu odgovornost viših razina za osposobljavanje nižih razina za autonomiju. Koncepcija supsidijarnosti je revolucionarna jer polazi od *bottom-up* pristupa decentralizaciji (Koprić et al, 2021: 273-274). Četvrta koncepcija, koja naglašava prvenstvo lokalnih interesa, bila bi *marksistička teorija komune* koja daje naglasak na lokalnu zajednicu kao centar odlučivanja (Pusić, 1985: 312). Ovo je pomalo utopističko gledanje na lokalnu samoupravu kao alternativu državi, odnosno odumiranje države, mogućnost da se društvo organizira bez klasične, nepoželjne državne vlasti (Pusić, 1981: 32). Ova koncepcija bila je temelj izgradnje lokalne samouprave u nekim socijalističkim zemljama i u socijalističkoj Jugoslaviji (Koprić et al, 2021: 274).

⁵⁶ Političkom decentralizacijom onemogućava se koncentracija političke moći na jednom mjestu jer dolazi do lokalizacije političkih sukoba (veći broj sukoba će se riješiti na nižoj razini i time se smanjuje eruptivna snaga tih problema), smanjuju se napetosti u međuetničkim sukobima jer manjine više sudjeluju u političkom odlučivanju na lokalnoj razini, može se poboljšati kvaliteta javnih službi jer su lokalni službenici pod jačim nadzorom građana koji su im blizu. Političkom decentralizacijom moguće je smanjiti javne troškove, omogućava se masovnije i intenzivnije sudjelovanje građana u političkim procesima i javnom upravljanju, te se njome priprema i osposobljava lokalne političare za karijeru na nacionalnoj razini (Koprić, 2006a: 253-258). Kod političke decentralizacije govorimo o prenošenju poslova u samoupravni djelokrug lokalnih jedinica pri čemu one imaju političku odgovornost, mogućnost regulacije i obvezu financiranja njihova obavljanja. Ovaj oblik decentralizacije Koprić nazva decentralizacija kroz samoupravu (Koprić, 2005: 40). Funkcionalnom i fiskalnom decentralizacijom prebacuju se javni poslovi i prikupljanje sredstava za njihovo obavljanje na jedinice teritorijalne samouprave. Teritorijalna decentralizacija je prijenos ovlasti i sredstava sa središnjih državnih tijela na jedinice teritorijalne samouprave, čime se jača položaj teritorijalne samouprave prema središnjoj državi i jača legitimitet lokalne samouprave (Đulabić, 2018: 3-4).

Poimanje značaja, uloge i načina djelovanja lokalne samouprave mijenjalo se tijekom razvoja, uvažavajući specifičnosti pojedinih država. U vrijeme donošenja Europske povelje o lokalnoj samoupravi, trend decentralizacije odvijao se u tradicionalno centraliziranim kao i tradicionalno decentraliziranim državama, što je pokazatelj razvoja moderne države od države čuvara do funkcionalne države (Lauc, 2001: 187). Možemo reći da je danas u Europi prihvaćena koncepcija političke decentralizacije po kojoj je lokalna samouprava izraz i sredstvo autonomije lokalnog stanovništva, dioba vlasti po teritorijalnoj dimenziji i oblik ograničenja središnje državne vlasti, no nikako neko prirodno pravo lokalnih zajednica da ih se bezuvjetno prizna (Koprić, 2018a: 3-6). Politička decentralizacija je jedina vrsta prave decentralizacije jer tada lokalne jedinice dobivaju ovlasti samostalnog odlučivanja i reguliranja, te dostatna financijska sredstva (Koprić, 2009: 70). Decentralizacija je alat kojim se mijenjaju aktualni odnosi u društvu, instrument socijalnog pritiska kojim se može promijeniti dinamika društvenih odnosa u zajednici i društvu u cjelini (Klarić, 2021: 1035-1036). Od kad postoji država, lokalna je samouprava uvijek dio državnog sustava, koliko god ustavne odredbe bile velikodušne. Njihova društvena uloga je sudjelovanje u kombiniranju suradnje i sukoba, obavljanje javnih službi kojima se zadovoljavaju potrebe ljudi i pomaganje u izvršavanju centralnih državnih polova na lokalnoj razini (Pusić, 2010: 37). U vremenu globalizacije (umrežavanju svijeta u političkom, gospodarskom, kulturološkom, informacijskom i drugom smislu) naglasak se stavlja na servisnu dimenziju lokalne samouprave i zanemaruje se demokratsko-participacijska (Škarica, 2014: 455). Svijet se nalazi u vremenu moralnog relativizma i uništavanja tradicijskih vrijednosti, jačanja individualizma i raspada ideje zajednice. Povećava se broj društveno legitimnih interesa i važnost funkcionalnih veza, dok teritorijalne postaju sve manje važne što smanjuje utjecaj lokalnih jedinica (Pusić, 2002: 14). Kako bi se anulirali učinci ovih procesa i zadržao dio izvornih specifičnosti zajednica, pojačan je interes za problematiku lokane samouprave kao mjesta povezivanja lokalnih specifičnosti s globalnim utjecajima i traženja novih identiteta. Lokalne jedinice ne gube na važnosti, one dobivaju nove uloge, posebno u području očuvanja okoliša i zaštite od onečišćenja (Pusić, 2002: 14; Škarica, 2014: 455). Danas lokalne jedinice moraju imati odgovarajuće kapacitete za brzu reakciju na iznenadne događaje za što nisu više prikladni staromodni načini upravljanja, već se naglasak stavlja na horizontalnu dimenziju suradnje, odnosno smanjivanje hijerarhijskih oblika upravljanja i razvoj unutarnje decentralizacije (Koprić, 2016a: 224-226). Horizontalna dimenzija govori

o odnosima moći između izvršne, predstavničke i profesionalne administracije, odnosno odražava strukturalna obilježja same lokalne vlasti (Ladner et al, 2019: 281-282).

Razvoj lokalne samouprave u tranzicijskim i zemljama konsolidirane demokracije išao je različitim putevima ali je došlo do međusobnog ispreplitanja. Odnos lokalne samouprave i decentralizacije određuje se trenutačnim vrijednosnim postavkama koje su promjenjive. Tranzicijske zemlje težile su demokratičnosti, donekle zanemarujući učinkovitost i ekonomičnost. Zemlje konsolidirane demokracije, pod utjecajem novog javnog menadžmenta, težile su jeftinoći, ujednačavanju razine usluga i efikasnosti što nužno vodi udaljavanju od građana, nedostatku legitimiteta, smanjivanju važnosti lokalnih jedinica i još jačoj centralizaciji. Upravljanje decentralizacijom je proces pronalaska ravnoteže između *top-down* i *bottom-up* pristupa. Sustav lokalne samouprave definiran je pravilima centralnih vlasti uz mogućnost sudjelovanja samih jedinica, građana i drugih organizacija u oblikovanju tog sustava (Koprić, 2008: 100-105).

3.2.1. Kategorizacija pojavnih oblika lokalne samouprave

Jedno od prvih pitanja kojim se bave znanstvenici koji proučavaju lokalnu samoupravu je pokušaj sistematizacije, odnosno kategorizacije lokalne samouprave pojedinih zemalja. Kao osnovna tipologija služi ona Page i Goldsmith (1987) koja razlikuje sjeverno europske i južno europske sustave. Nešto obuhvatnija je tipologija Hesse i Sharpe (1991) koji razlikuju tri modela: napoleonsku tradiciju južne Europe, anglosaksonski model i model srednje i sjeverne Europe. Noviju tipologiju postavlja Loughlin (2003) definirajući četiri modela: franco model južne Europe, anglosaksonski, germanski model središnje Europe (*Rheinlandik model*) i nordijski ili skandinavski model. Svoj model citirani autor je 2010. godine dopunio kako bi donekle pokrio i neke istočno europske zemlje. Najnoviju tipologiju postavili su Heinelt i Hlepas (2006) kombinirajući nekoliko elemenata, ona je važna jer uvodi i tri istočnoeuropske zemlje (Poljsku, Češku i Mađarsku) i to kao poseban tip. Zanimljivo je da većina autora istočnoeuropske zemlje stavlja u isti koš, bez obzira na njihove objektivne karakteristike, opravdavajući to zajedničkom komunističkom prošlošću koja je rezultirala visokom razinom centralizacije i uniformnosti (Swianiewicz, 2014: 293-294). Ladner i suradnici su proveli istraživanje indeksa lokalne autonomije na uzorku 39 europskih država u vremenu od 1990. do 2014. godine i na temelju nalaza izradili novu tipologiju. Sve države su grupirali u devet grupa, dok su države srednje i istočne Europe svrstane u pet grupa (prvaci decentralizacije, relativno decentralizirane, zemlje Balkana,

one s vrlo velikom razinom teritorijalne konsolidacije i one sa jakom centralizacijom i teritorijalnom fragmentacijom). Zaključuju kako ne postoji univerzalna tipologija, a geografski smještaj ima zamjetno manji značaj nego u prijašnjim tipologijama (Ladner et al, 2019: 262-273).

3.2.2. Određivanje područja jedinice lokalne samouprave

Kada govorimo o kreiranju područja jedinica lokalne samouprave, tada je potrebno poći od određenih kriterija kojima bi se, na što učinkovitiji način, osiguralo pružanje usluga građanima. Kao najčešći kriteriji koji su vezani uz same lokalne jedinice spominju se homogenost, gravitacija, komplementarnost i ekonomsko-financijski kapacitet. Homogenost govori o razgraničenju nekog područja od okolnih po prirodnim obilježjima, kulturnim interesima, specifičnim potrebama i drugim kriterijima. Gravitacija je, također, često geografski uvjetovana, govori o privlačnosti postojećih centara ili naselja za određene društvene procese. Komplementarnost, kao kriterij, govori o takvom skupu obilježja koje neko područje čini samodostatnim, sposobnim zadovoljiti osnovne potrebe ljudi. Na kraju, ekonomsko-financijski kriterij koji govori da lokalna jedinica mora biti kreirana kako bi osigurala sredstva za sve potrebne službe (Pusić, 1981: 62-64). Ovi kriteriji mogu biti međusobno u opreci pa će se, prilikom određivanja područja pojedine lokalne jedinice, morati napraviti kompromis (Ivanišević, 2006: 207). U svakom slučaju sustav lokalne samouprave na području cijele države trebao bi udovoljiti sljedećim kriterijima: obuhvatiti čitavo područje države, približiti se što većoj jednakosti među jedinicama iste vrste i razine (po veličini i njihovom položaju), postići maksimalnu ekonomsko-financijsku samodostatnost i omogućiti građanima što lakši pristup lokalnim tijelima i službama (Pusić, 1985: 328). Ovim kriterijima Ivanišević dodaje još stabilnost teritorijalne podjele i njezinu jednostavnost i racionalnost. Stabilnost teritorijalne podjele doprinosi identifikaciji stanovništva s njihovom jedinicom, što je pretpostavka njihova aktivnog uključivanja. Stabilnost teritorijalne podjele doprinosi pouzdanosti i predvidivosti djelovanja lokalnih tijela, te kontinuitetu i očuvanje lokalne imovine. Jednostavnost i racionalnost teritorijalne podjele zahtjeva smanjenje šarolikosti i raznolikosti oblika lokalnih jedinica, smanjenje preklapanja nadležnosti i upravnih struktura, te pridonosi sveukupnom lakšem komuniciranju (Ivanišević, 2006: 194-198). Osim navedenih, potrebno je uvažavati još: političke kriterije – ukoliko se želi centralizirani sustav, velike jedinice nisu poželjne jer mogu biti pokretači razvoja i opasne za centralne vlasti, ako se pak želi pojačati

sudjelovanje građana u odlučivanju, lokalne jedinice su prava mjesta za to; demografske kriterije – ukoliko se želi očuvati naseljenost nekih područja (ruralni dijelovi) lokalne jedinice mogu pomoći u očuvanju lokalnog identiteta i njihovom oživljavanju, a favoriziranjem gradova može se postići depopulacija i deintelektualizacija ruralnih dijelova, odnosno znatna neuravnoteženost razvoja državnog područja (Koprić, 2010a: 123-126).

3.2.3. Pronalaženje optimalne veličine jedinica lokalne samouprave

Kada se govori o veličini jedinica lokalne samouprave, postoje dvije temeljne tendencije. Prva polazi od ekonomsko-financijskih potreba koje je načelno lakše i učinkovitije ispuniti u većim jedinicama, s većim brojem zaposlenih i većim prihodima.⁵⁷ Druga tendencija ide ka smanjivanju područja jedinice zbog lakše dostupnosti službi građanima, njihovoj identifikaciji s lokalnom zajednicom i lakšim sudjelovanjem građana u odlučivanju (Pusić, 1981: 65; Pavić, 2014: 366; Blažević et al, 2020: 91). Dodatni argument daje Tiebout i tvrdi da postojanje većeg broja lokalnih jedinica omogućava tržišno rješenje pružanja lokalnih usluga. Pod uvjetom da su lokalne jedinice uistinu autonomne, stanovnici će, po načelu ponude i potražnje, za život odabirati onu jedinicu koja im pruža željene usluge. Tako se vremenom stanovništvo neke jedinice homogenizira, smanjuje se disperzija interesa i vjerojatnije je da će lokalna jedinica moći zadovoljiti interese svojih stanovnika (Tiebout, 1956 prema Briffault, 1997: 503).

Odluka o veličini lokalnih jedinica rezultat je kompromisa između demokracije i ekonomske učinkovitosti, stoga nema jedinstvenog odgovora je li bolja konsolidacija⁵⁸ ili fragmentacija. Čak i kad su argumenti za konsolidaciju jaki, problem nastaje u provedbi zbog više razloga. Kao jedan od zanimljivijih navodimo kako je ukidanje određenog broja

⁵⁷ Istraživanje na primjeru Poljske uspjelo je dokazati prednosti ekonomije skale na upravne troškove, što odgovara nalazima drugih autora. Lokalne jedinice koje su prošle proces fragmentacije imale su veće troškove nego kontrolna skupina (koja se nije dijelila). Međutim, pozitivan učinak ekonomije skale nije potvrđen za operativne viškove proračuna. Štoviše, u nekom dugoročnijem vremenskom rasponu podjela lokalne jedinice može imati pozitivan učinak na bilancu proračuna. Stoga autori zaključuju kako se ne može jednoznačno tvrditi da su velike jedinice ekonomski isplativije (Swianiewicz, Lukomska, 2019: 848-849).

⁵⁸ Smatra se da postoji određena korelacija između veličine lokalne jedinice i njezinog djelokruga, odnosno da je kod velikih jedinica veći i udio municipalnih troškova u odnosu na bruto domaći proizvod. Međutim, ovo pravilo nije potvrđeno za zemlje srednje i istočne Europe jer je iznos municipalnih troškova samo jedan od pokazatelja funkcionalne decentralizacije (Swianiewicz, 2010: 187). Na tom tragu provedeno je istraživanje i analiza financijskih i fiskalnih pokazatelja za 31 europsku državu u pokušaju utvrđivanja koliko su ovlasti istinski prenesene na lokalne razine. Unatoč sveobuhvatnosti analize i naglašenom značaju potrebe za prijenosom ovlasti s centralnih na lokalne razine, istraživanje nije uspjelo utvrditi je li prijenos ovlasti značajan i koliko na to utječe veličina lokalnih jedinica. Autori nisu uspjeli dokazati neke specifične razine odgovornosti lokalne samouprave u Europi, niti grupirati zemlje u neke kategorije (Walle et al, 2011: 18).

lokalnih jedinica „teritorijalni suicid“ za kojeg političari teško glasuju (Swianiewicz, 2010: 190-191). Jedan od značajnijih argumenata protiv konsolidacije je oslabljena mogućnost uključivanja i sudjelovanja građana u velikim jedinicama. Ovaj problem moguće je riješiti. U slučaju jako velikih jedinica moguće je uvesti unutrašnju decentralizaciju, čime se rješava navedeni problem demokratskog deficita (Steen et al. 2017: 68-71). Protivnici konsolidacije smatraju da se nedostaci malih jedinica mogu riješiti dobrovoljnom suradnjom lokalnih jedinica,⁵⁹ ali ni taj model nije bez mana. Vezano uz demokratski argument za manje jedinice, postoje istraživanja Mouritsena iz 1991. i 1999. godine koja pokazuju kako ljudi u manjim jedinicama imaju pozitivnije mišljenje o lokalnim političarima i njihovim odlukama. S druge strane, Larsenovo istraživanje nije pokazalo nikakvu korelaciju između veličine jedinice i dojma građana o odazivnosti njihove lokalne uprave, niti kredibiliteta lokalnih političara. Stoga Larsen zaključuje da veličina lokalne jedinice nema utjecaja na mišljenje građana o lokalnoj demokraciji (Larsen, 2002: 326-330).

Razlike u veličini među lokalnim jedinicama u europskim i tranzicijskim zemljama su ogromne: prosječni engleski distrikt ima 80 puta više stanovnika od prosječne francuske komune, dok prosječna švedska komuna ima 100 puta veću površinu od prosječne francuske komune (Ivanišević, 2014: 317). U drugoj polovici 20. stoljeća uočava se trend smanjivanja broja lokalnih jedinica (odnosno povećanja njihova područja i broja stanovnika koji u njima žive), s iznimkom Francuske koja je odoljela tom trendu (Lozina, 2004: 35-36). Švedska je prva koja je počela s reorganizacijom svojih malih općina, te je u vremenu od 1949. do 1974. godine broj lokalnih jedinica pao s početnih 2.300 na 278, dok je u Danskoj taj broj pao s 1.387 u 1985. godini na 275 u 1970. godini (Lozina, 1996: 390). Istraživanje provedeno na uzorku 31 europske zemlje pokazuje kako ipak ne postoji opći trend povećanja lokalnih jedinica po broju stanovnika, niti je veličina lokalne jedinice povezana s njihovom otpornošću na krize (Ladner, 2014: 25-29).

Trend povećanja veličine lokalnih jedinica bio je praćen prebacivanjem sve većeg broja javnih službi, infrastrukturnih projekata i drugih poslova na lokalne jedinice, što je bio dodatni argument za njihovo povećanje (Koprić, 2018a: 22). Kako je rečeno, ovaj trend

⁵⁹ U stranoj literaturi za ove suradničke aranžmane koristi se izraz *intermunicipal cooperation*, sukladno tome i neki domaći autori koriste izraz intermunicipalna suradnja. Autorica će u disertaciji za ovaj pojam koristiti izraz međuopćinska suradnja, iako ona može postojati i među gradovima.

zaobišao je neke zemlje, tako je u Sloveniji povećan broj općina s 83 na 192,⁶⁰ Mađarskoj s 1.523 na 3.154, a u Češkoj s 4.104 na 6.230 općina (Pavić, 2014: 367). Tranzicijske zemlje su se većinom, u početnom zamahu, opredijelile za fragmentiranu mrežu lokalnih jedinica zbog demokratskih razloga, odnosno kao reakcija na raniju konsolidaciju koja je bila nametnuta od strane nedemokratskih, komunističkih vlasti (Swianiewicz, 2010: 183). Kako demokratizacija nije jedini cilj lokalne samouprave, one sve češće počinju stremiti učinkovitosti i usmjerenosti na rezultate (Koprić, 2008: 97). Može se reći kako postoji pravilo po kojem će države kojima je cilj učinkovitost prihvatiti veće lokalne jedinice, dok će države koje žele promicati demokratskost, legitimitet i odazivnost lokalne samouprave prihvatiti manje jedinice (Koprić, 2012: 1178). Isto tako, zadržavanje malih jedinica može na okoliš i demografska kretanja (Koprić, 2016: 10).

Ne postoji neko čvrsto pravilo o tome koja bi bila maksimalna veličina ili optimalni broj žitelja lokalne jedinice (Steen et al, 2017: 72).⁶¹ Redcliffe-Maud odbor (koji je radio na analizi engleske lokalne samouprave krajem 60-tih godina prošlog stoljeća) utvrdio je da bi optimalni broj stanovnika trebao biti između 250.000 i 1.000.000, ovisno o pojedinim službama koje se obavljaju. Navode kako je jedinica s manje od 200.000 stanovnika potpuno neučinkovita. U pogledu ostvarivanja socijalnih prava najučinkovitije su jedinice s 350.000 do 500.000 stanovnika, dok su za poslove školstva i obrazovanja optimalne jedinice s preko 500.000 stanovnika (Copus et al, 2013: 397; Pusić, 1981: 100). S druge strane, na slučaju Poljske, smatra se kako je idealna veličina jedinice s 30.000 stanovnika (Swianiewicz, 2010: 190).⁶² Za hrvatske uvjete optimalnom veličinom Jambrač smatra jedinice od 20.000 do 50.000 stanovnika (Jambrač, 2016: 1004). Iako veliki gradovi zbog svojih specifičnih problema urbanizacije i metropolitanizacije zaslužuju posebnu pozornost (i dobivaju je), potrebno je jednaku pažnju posvetiti manjim selima i područjima slabe naseljenosti kako bi se i oni uravnoteženo razvijali (Koprić, 2012: 1177).

Obzirom na navedene prednosti i mane velikih i malih jedinica, nema mogućnosti da se ovo pitanje riješi nekim srednjim modelom, već države primjenjuju pojedina strukturna rješenja

⁶⁰ Broj slovenskih lokalnih jedinica naveden je prema Paviću, danas u Sloveniji postoji 212 lokalnih jedinica (Bačlija Brajnik, Lavtar, 2018: 212).

⁶¹ Rasprava o veličini lokalne zajednice potječe još iz Grčke. Platon je smatrao da je optimalna veličina 5.040 ljudi, dok je Aristotel smatrao da je i to previše (Dearlove, 1979 prema Atkinson, 2012: 94). Robert Dahl je na svom godišnjem savjetovanju 1967. godine izašao s idejom da je optimalna veličina grada između 50.000 i 200.000 ljudi (Larssen, Serritzlew, 2011: 239).

⁶² Pavić malim općinama smatra one koje imaju do 4.999 stanovnika, srednje od 5.000 do 9.999, a velike one preko 10.000 stanovnika (Pavić, 2014: 374).

kao što su povezivanje i stupnjevanje (Pavić, 2006: 227). Tako se, u slučajevima malih jedinica problem učinkovitosti može riješiti amalgamacijama ili međuopćinskom suradnjom. Slučajeva međuopćinske suradnje ima dosta u Europi, primjerice u prosjeku svaka nizozemska lokalna jedinica uključena je u 16 različitih vrsta suradničkih mreža. Iako su međuopćinske suradnje obično primjenjive za male jedinice, postoje iznimke: u Poljskoj i Španjolskoj veće jedinice imaju razvijeniju međusobnu suradnju nego one male što se pojašnjava njihovim slabim kapacitetima (Swianiewicz, Teles, 2018: 336; Swianiewicz, Teles, 2019: 120). Suradnja zahtjeva znatne kompromise svih uključenih (posebice kompromise za lokalne lidere koji se moraju odreći dijela svojih osobnih ambicija), te iznimnu razinu međusobnog povjerenja. Prakse su pokazale kako do suradnje dolazi najčešće ako je ona potaknuta određenim financijskim poticajima od strane države, čime se postavlja pitanje koliko je to dobrovoljno. Dosta izazova nastaje u provedbi suradnje zbog organizacijskih problema, ali i pitanja zamagljene odgovornosti (Swianiewicz, 2010: 195). Unatoč svim prigovorima istraživanja pokazuju da su međuopćinske suradnje u porastu, modeli suradnje su vrlo raznoliki, kao i njihovi rezultati. Suradnički aranžmani su vrlo dinamičan koncept koji se stalno razvija i ponekad ih je teško razlikovati od drugih oblika suradnji (Swianiewicz, Teles, 2018: 336-338).⁶³

3.2.4. Stupnjevanje lokalnih jedinica

Kada je jedinica toliko velika da su službe udaljene ili teško dostupne građanima, a još uvijek ekonomski slaba za učinkovito obavljanje svojih funkcija, ustrojava se više stupnjeva jedinica (Pusić, 1981: 66). Sljedeći razlog za uvođenje stupnjevanja su razlike i potrebe pojedinih geografskih regija, njihove povijesne, kulturološke, gospodarske i druge specifičnosti na temelju kojih se stvara svijest o posebnom identitetu takvih područja. Na kraju, potreba vertikalne integracije lokalne samouprave u državni sustav ponekad zahtijeva uvođenje među razine (ili više njih) radi lakšeg komuniciranja (Ivanišević, 2009: 671-673). Tako primjerice Norveška, Švedska i Danska imaju dvostupanjsku lokalnu samoupravu, Njemačka mješoviti sustav stupnjevanja (jednostupanjska u gradovima u rangi kotara i

⁶³ Učestalost međuopćinskih suradnji mjeri se indeksom gustoće suradnji. Prema istraživanju na 7 europskih zemalja (Češka, Njemačka, Island, Poljska, Portugal, Slovenija i Španjolska), Portugal ima najveći indeks (4.11) što znači da su portugalske lokalne jedinice prosječno uključene u više od 4 međuopćinske suradnje. Drugi način mjerenja učestalosti međuopćinskih suradnji je pokazatelj udjela troškova suradnje u ukupnim troškovima lokalnih jedinica. Po ovom kriteriju u promatranim zemljama međuopćinske suradnje imaju vrlo marginalnu ulogu (opet najviše Portugal 10,3%, Češka 2,9%, Poljska 2,85%, Španjolska 0,8% i Slovenija 0,4%). Za razliku od toga, u Francuskoj je taj udio veći od 30%, Finskoj 23%, a Nizozemskoj 19% (Swianiewicz, Teles, 2019: 124-125).

dvostupanjska koju čine općine i kotari), dok Francuska, Italija i Španjolska imaju čak tri stupnja (Ivanišević, 2014: 318). Kod stupnjevanja lokalnih jedinica viši stupanj na sebe preuzima teret obavljanja svih onih poslova koje, zbog bilo kojeg razloga, osnovna razina ne može obavljati (Pavić, 2010: 85). Stupnjevanjem se stvara trajna hijerarhijska struktura preko koje se osnovne lokalne jedinice mogu horizontalno i vertikalno integrirati. Ova hijerarhijska struktura ima svojih prednosti (građani preko svojih izabраниh predstavnika na raznim razinama mogu djelotvornije utjecati na rad lokalnih službi, poslovi se racionalnije raspoređuju i državni nadzor nad lokalnom samoupravom postaje racionalniji), ali i mana (nadzor viših razina ograničava autonomiju osnovnih jedinica, može voditi jačanju državnog centralizma i stvara krute strukture koje pružaju otpor promjenama). U moderno doba, kada se društvena okolina lokalnih jedinica mijenja velikom brzinom, ovakve strukture mogu usporiti ili čak onemogućiti potrebne prilagodbe (Ivanišević, 2009: 673-675). Težnje za uvođenjem regionalnih razina mogu biti potaknute unutarnjim i vanjskim čimbenicima. Najvažniji vanjski čimbenik je regionalna politika Europske unije koja se oslanja na takozvane NUTS II jedinice koje bi trebale imati od 800.000 do 3.000.000 stanovnika (Koprić, 2018a: 26). Slične primjere nalazimo u Češkoj i Slovačkoj koje su, zbog postavljenih pristupnih uvjeta, uvele regije. Ovaj proces bio je politiziran, regije nisu razine NUTS II već NUTS III (150.000 do 800.000 stanovnika) i umjesto homogenog prostora predstavljaju heterogene jedinice koje su negativno utjecale na unutrašnji integritet prirodnih regija (Nemec et al, 2017: 184). Čimbenici koji utječu na stupnjevanje lokalne samouprave su: vrsta lokalnih jedinica (monotipska ili politipska – sustavi s politipskom strukturom lokalne samouprave imaju pliću strukturu), veličina lokalnih jedinica (države koje imaju veće lokalne jedinice imaju pliću strukturu), broj stanovnika pojedine države (države s manjom populacijom mogu organizirati svoju lokalnu samoupravu u jednom stupnju) i oblik državnog uređenja (federacije obično nemaju potrebu za više stupnjeva lokalne samouprave) (Ivanišević, 2009: 718-719).

3.2.5. Vrste lokalnih jedinica

Sustav lokalne samouprave može se razlikovati po tome postoji li više tipova osnovnih jedinica u jednoj državi (politipska) ili samo jedan tip (monotipska), gdje sve jedinice imaju isti pravni položaj prema višim razinama (takve primjere nalazimo u Belgiji, Francuskoj, Portugalu, Španjolskoj, Švicarskoj i drugim zemljama). Obzirom da lokalne jedinice u nekoj državi nisu iste, razlikuju se po veličini, broju stanovnika i gospodarskoj snazi, one

se razvijaju neujednačeno i tako kod monotipske strukture dovode do faktične nejednakosti među formalno-pravno jednakim jedinicama. Posebno se te razlike vide među gradskim i seoskim (negradskim) jedinicama i stoga se pristupa priznavanju posebnog statusa velikih gradova (Pavić, 1992:1028-1029). Za razliku od faktične nejednakosti, monotipske jedinice daju bolju formalnu jednakost građanima i omogućavaju razvoj slabije razvijenih dijelova državnog područja (Koprić et al, 2021: 286). Kod politipske strukture lokalne samouprave izrijekom je priznat različit pravni položaj gradskih i negradskih jedinica, može postojati čak i više tipova, pri čemu obično gradske jedinice uživaju položaj višeg stupnja. Politipsku strukturu imaju primjerice Austrija, Bugarska i Njemačka, pri čemu je Engleska posebno zanimljiva sa svojih šest osnovnih tipova (Pavić, 1992: 1029). Politipska organizacija potiče migracije stanovnika u gradove, čime se sve više povećava jaz između razvijenih urbanih i nerazvijenijih ruralnih jedinica (Koprić et al, 2021: 287). Monotipska organizacija danas je pravilo, dok je politipska izuzetak. Uzrok ovome nije racionalnost već institucionalna inertnost i tradicija, dok se za gradove u većini zemalja predviđaju neka specifična rješenja (Koprić, 2016: 41).

3.2.6. Specifična pitanja gradova kao jedinica lokalne samouprave

Pojava gradova donekle je poremetila odnose u starim feudalnim društvima u kojima je prevladavala poljoprivredna proizvodnja, a vlast se temeljila na vlasništvu nad zemljom. Gradovi koji nastaju, naselja su specijalista, obrtnika, ljudi koji su se izdvojili iz feudalnih ekonomskih okolnosti i koji su usmjereni na trgovinu. Građani stječu znatnu financijsku moć (iako nisu vlasnici zemljišta) i pružaju otpor feudalnim velikašima. Od kralja uspijevaju ishoditi status slobodnog kraljevskog grada s određenom samoupravom, statutom, pravom na oporezivanje i drugim povlasticama. Tako nastao grad teritorijalni je pojam i u njemu se javlja potreba za obavljanjem određenih funkcija kojih na selima nema (Pusić et al, 1997: 51-53). Kriteriji razlikovanja gradskih (urbanih) od seoskih (ruralnih) naselja u međunarodnoj praksi su složeni, poznati i prilično ujednačeni. Jedan od pokazatelja je gustoća naseljenosti - broj stanovnika u kombinaciji s površinom. Drugi pokazatelj je gradski načina života pri čemu se veliki postotak stanovništva ne bavi poljoprivredom (bar preko pola, ponegdje i preko 75%). Ostali pokazatelji mogu biti urbana cjelovitost naselja, vizura, način organizacije kuća i ulica, centralitet i privlačna snaga naselja u odnosu na ruralnu okolinu i sl. (Pavić, 2001 prema Koprić, 2016:42). Zato možemo reći kako je grad relativno veliko naselje koje odlikuje kompaktnost, heterogenost

i gustoća stanovništva, mali udjel stanovnika koji se bave poljoprivredom, grupiranje javnih i upravnih službi, urbana vizura i identitet, a eventualno i druge karakteristike (Koprić, 2016: 42). Gradovi su centri veće razine ekonomskog, socijalnog, kulturnog, urbanog, znanstvenog i političkog rasta (Vučetić, 2016: 108). U zemljama socijalističkog uređenja, gradovi su doživjeli specifične promjene, nepoznate gradovima u drugim državama. Zbog društvenog vlasništva arhitekti su dobili slobodu uređenja prostora (grade se ogromni trgovi koji služe „partiji“ za veličanje genijalnosti njihovog sustava), bez ograničenja koja nameće kapitalističko društvo vođeno ekonomskom vrijednošću i atraktivnošću lokacije. Ogromna državna poduzeća zapošljavala su veliki broj radnika, privlačeći ljude iz ruralnih dijelova. To je izazvalo velike građevinske poduhvate s lošom infrastrukturom, te razvoj predgrađa za radnike s ogromnim zgradinama loše kvalitete. Nakon tranzicije gradovi se mijenjaju, odnosno približavaju trendovima kapitalističkih gradova. Zbog uspostave privatnog vlasništva kupuju se zemljišta na dobrim lokacijama, dolaze trgovački centri, a stare jezgre se revitaliziraju. Nakon toga, naglim porastom cijena nekretnina centri se prazne, građani i tvrtke odlaze u predgrađa, te se javljaju novi izazovi revitalizacije gradskog prostora (Jarosz, 2014: 173-174). Važnost gradova za ekonomski i društveni razvoj karakteristika je modernih društava. Zbog koncentracije ekonomske moći oni nude šanse za dobar život, ali izvor su brojnih problema kao što su isključenost, segregacija, stambeni problemi, nesigurnosti, ovisnosti, zagađenja, nezaposlenost i siromaštvo (Koprić, 2018a; 27). Siromaštvo je danas više problem urbanih, nego ruralnih dijelova. Posebno je zamjetan problem nedostatka prostora (Kersting et al, 2009). Usmjeravanjem na ekonomski razvoj, javni prostori se žrtvuju (odnosno prodaju po visokim cijenama) i mladi nemaju gdje biti. Stoga je nastala ideja prava na grad shvaćenog kao borba za povećanje prava urbanih žitelja protiv nositelja vlasničkih ovlaštenja (Barrett, 2019:4). Unutar tog koncepta promiče se pravo mladih na zdrav fizički i emocionalni razvoj koji je moguć samo u zdravom okruženju bez nasilja, zagađenja i drugih negativnih utjecaja. U okviru ideje razvija se obveza grada da mladima osigura besplatan i slobodan prostor za njihove aktivnosti. Smatra se kako mladi trebaju imati prostor u kojim ih nitko neće nadzirati i u kojem se slobodno mogu razvijati (Barrett, 2019: 16).⁶⁴

⁶⁴ Mladi mogu odlaziti u sportske klubove (koji se plaćaju), ali tamo mogu prekršiti neko pravilo što dovodi do policije. Posjete kafićima i trgovačkim centrima su skupe, dok i tu mladi mogu prekršiti neka pravila i opet biti kažnjeni. Ovi načini provođenja slobodnog vremena nemogući su za mlade iz siromašnih obitelji, čime gradovi dodatno potiču socijalnu nejednakost (Barrett, 2019: 16).

Iako gradovi imaju izrazito veliki značaj za razvoj društva i države, oni su dio sustava lokalne samouprave pojedine države. Ograničeni su od strane središnjih državnih vlasti propisanim pravilima o ovlastima, načinu organizacije, financiranju i drugim temeljnim pitanjima. U novije vrijeme, kao posljedica globalizacije, stvaranje lokalnog prava se mijenja. Gradovi počeli su koristiti međunarodne organizacije kako bi redefinirale svoje nadležnosti i kao rezultat toga nastaje set međunarodnih pravnih pravila za gradove koje zovemo međunarodno pravo lokalnih vlasti (Frug, Barron, 2006: 1). Sve češće se čuje ideja o tome kako gradovi trebaju biti priznati kao posebne ustavne kategorije kao što su federalne jedinice. To se obrazlaže činjenicama da sve više populacije živi u gradovima (taj trend se nastavlja) i da pitanje funkcioniranja gradova utječe na svakodnevni život puno više nego odluke donesene na razini države. Ideja ustavnog priznavanja gradova polazi od načela supsidijarnosti i teorije federalizma po kojima bi gradovi trebali biti ustavno definirani kao što su to regije (Weinstock, 2014: 259-270; King, Loren: 2014: 296). Na tragu ovih ideja, ali vrlo oprezno, nalaze se odredbe o posebnom statusu gradova u pojedinim državama. Zbog činjenice da su glavni gradovi najčešće i najveći u svojoj državi, te zbog specifičnog djelokruga posla, pristupa se zakonskom definiranju posebnog statusa glavnog grada. Tako je u Hrvatskoj status Grada Zagreba, kao glavnog grada, uređen posebnim zakonom,⁶⁵ u Sloveniji Ljubljana ima iste ovlasti kao i druge urbane općine uz posebne odredbe o glavnom gradu (Vlaj, 2012: 684). U Slovačkoj su glavni grad Bratislava i drugi po veličini grad Košice dobili poseban status i organizirani su u dva stupnja (Delaneuville, 2012: 75). Mađarski glavni grad Budimpešta također ima poseban status uređen Zakonom o lokalnoj samoupravi i organiziran je u dva stupnja (Temesi, 2012: 14), dok je glavni grad Rumunjske, Bukurešt, jedinstvena cjelina podijeljena na šest upravnih sektora i jedina lokalna jedinica koja nije dio nekog departmana (Staiculescu, 2012: 696-700).

Nužna orijentacija hrvatskih gradova na razvojna pitanja odvija se sporo zbog nerazumijevanja uloge lokalne samouprave, snažne centralizacije i nevoljkosti za promjenama strukture lokalnih jedinica. Kao i ostale lokalne jedinice, gradovi su okrenuti pronalaženju načina za preživljavanje u nepogodnim ekonomskim uvjetima, uz velike političke otpore za rješavanje tih pitanja međusobnom suradnjom i povezivanjem. Ipak, postoje istraživanja koja pokazuju određenu spremnost za suradnju u većim gradovima (Koprić, 2016: 52).

⁶⁵ Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine broj 62/2001, 125/2008, 36/2009, 119/2014, 98/2019, 144/2020.

3.2.7. Sudjelovanje građana u odlučivanju na lokanim razinama

Jedan od mogućih načina klasifikacije lokalnih jedinica je po načinu i stupnju neposrednog sudjelovanja građana i po strukturi upravljačkih mehanizama, odnosno pitanju koncentracije političkog utjecaja. Po ovom kriteriju lokalne jedinice mogu se kategorizirati u dvije temeljne skupine, pri čemu druga skupina može imati više različitih podvrsta:

- a) lokalna samouprava zasnovana na neposrednom odlučivanju građana i
- b) lokalna samouprava zasnovana na predstavničkom sustavu:
 - 1. isključivi predstavnički sustav i načelo kabinetske vladavine (izvršni odbori);
 - 2. predstavnički sustav i načelo predsjedničke ili menadžerske uprave i
 - 3. predstavnički sustav i načelo skupštinske vladavine (Đorđević, 1957: 14).

O *neposrednoj lokalnoj samoupravi* govorimo kada upravljanje poslovima određene zajednice vrše građani preko različitih oblika neposrednog sudjelovanja (zborovi građana, skupovi, skupštine, referendum i slično). Kako smo naveli u prvom dijelu rada, ovo je oblik samouprave koji ima svojih prednosti, ali i brojne mane. To je, povijesno gledajući, najstariji oblik upravljanja koji i danas susrećemo u švicarskim komunama.⁶⁶ Neposredna samouprava je danas sve rjeđa, no ipak ne nestaje u potpunosti, njezin razvoj ili opadanje nije pravocrtan već ovisi o brojnim čimbenicima (Đorđević, 1957: 15-19). Tako je primjerice u nekim njemačkim federalnim jedinicama predviđena općinska skupština svih birača u općinama do 100 stanovnika, a u Engleskoj u župama do 300⁶⁷ stanovnika (Pusić, 1981: 122). Moderne tendencije u razvoju lokalne samouprave sve više potiču i zagovaraju pojedine oblike neposrednog odlučivanja kao dopunskog ili savjetodavnog uključivanja građana, kako je to navedeno u drugom dijelu ovoga rada.

Lokalna samouprava zasnovana na *predstavničkoj demokraciji* danas je pravilo. Postoje mišljenja kako je to, osim objektivne nemogućnosti provedbe neposredne demokracije zbog povećanja opsega lokalnih jedinica i broja različitih poslova, rezultat borbe buržoazije za svoju političku vlast kojoj predstavnička demokracija više odgovara (Đorđević, 1957: 18-

⁶⁶ U većini švicarskih komuna skup svih aktivnih građana najviše je tijelo odlučivanja, koje se sastaje dva ili više puta godišnje i odlučuje o najvažnijim pitanjima. U vremenu između zasjedanja skupštine djeluje komunalni odbor kojeg čine članovi izabrani na skupštini, u pravilu lokalni političari (Blažević et al, 2020: 51-52).

⁶⁷ Prema novijim izvorima, engleske župe do 200 stanovnika nemaju vijeće, župe s više od 200 stanovnika mogu samostalno odlučiti ne imati vijeće (Morris, Nichols, 2007: 8).

19). Razlike među pojedinim podvrstama ogledaju se u tome tko obavlja izvršne poslove, radi li se o pojedincu (koji može biti posredno ili neposredno politički izabran ili profesionalac), odborima ili skupštinskim odborima (Pusić, 1981: 123-130). Skupštinski sustav polazi od vodeće uloge neposredno izabranog predstavničkog tijela i njegovog kolegijalnog izvršnog tijela (odbori). Odbori se formiraju kako bi se rasteretilo lokalno vijeće, a čine ih većinom članovi vijeća (sustav primijenjen u Engleskoj). U sustavu izvršnih odbora, uz predstavničko tijelo kao temeljno tijelo, postoje izvršni odbori koje čine proporcionalan broj predstavnika stranaka koje su ušle u vijeće. U ovom sustavu ne postoje načelnici/gradonačelnici, samo predsjednik izvršnog odbora (primjer je Švedska). Sustav pojedinačnog dužnosnika (načelo predsjedničke ili menadžerske uprave), uz izabrano predstavničko tijelo, počiva na izvršnoj vlasti dodijeljenoj pojedincu koji može biti političar (posredno ili neposredno izabran) ili profesionalni menadžer kao u Sjedinjenim Američkim Državama (Blažević et al, 2020: 53-71).

3.2.8. Određivanje poslova jedinica lokalne samouprave

Poslovi koje javnopravna tijela obavljaju mogu se podijeliti na one kojima se ostvaruju isključivo interesi lokalnog stanovništva (lokalni poslovi u političkom smislu) i one koji se obavljaju na lokalnoj razini, ali služe ostvarivanju ciljeva i zadataka središnje države. Razgraničenje između ove dvije osnovne grupe poslova moguće je napraviti po tehničkim i interesnim razlozima. Tehnički razlozi polaze od diferenciranosti djelatnosti (obavlja li se djelatnost samo na nekim geografskim područjima ili na cijelom području), blizine korisnika, predmeta rada (carinska služba mora biti na granici) i sredstava, odnosno mogućnost namicanja dovoljno financijskih sredstava za rad. Interesni razlozi polaze od nekih specifičnih potreba manje zajednice, poželjnosti decentralizacije, poželjnosti sudjelovanja građana i željom za stvaranjem određene protuteže centralnoj državi (Pusić, 1985: 333-334). U europskoj tradiciji određivanja lokalnih poslova postoji tri osnovna modela. *Francuska tradicija* polazi od monizma poslova, i povjereni državni poslovi ulaze u vlastiti, samoupravni djelokrug lokalnih jedinica. *Britanska tradicija* počiva na doktrini *ultra vires* prema kojoj svako tijelo (bilo koje razine) može obavljati samo poslove koje mu je odobrio Parlament. *Germska tradicija* počiva na dualizmu državne uprave i teritorijalne samouprave, pa se razlikuje dvostruki i jednostruki upravni kolosijek. Kod jednostrukog kolosijeka razlikuju se vlastiti od prenesenih poslova državne uprave, ali se svi obavljaju u okviru lokalne samoupravne jedinice. Kod dvostrukog kolosijeka poslovi

vezani uz lokalno područje obavljaju se u lokalnim samoupravnim jedinicama i ispostavama državnih tijela (Koprić et al, 2021: 297-299).

Unutar širih reformskih nastojanja i pitanje dodjele poslova zauzima dosta prostora. Mora se voditi računa, ne samo o učinkovitosti i demokratičnosti, već i o stabilnosti i prilagodljivosti lokalne samouprave koja mora biti fleksibilna. U tom slučaju govori se o fleksibilnoj decentralizaciji i fleksibilnoj agregaciji. Kod dodjeljivanja nadležnosti i poslova moguće se voditi sljedećim pristupima. *Osjećaj za zajednicu* koji zahtjeva da se na lokalnim razinama obavljaju poslovi oko kojih postoje određene zajedničke vrijednosti. *Tehnička učinkovitost* govori o takvoj raspodjeli poslova kojom se za najmanje novca postižu najbolji rezultati i ona počiva na ekonomiji skale. *Ekonomska učinkovitost* počiva na tehničkoj uz uvažavanje problema raspodjele resursa, vanjskih utjecaja, učinaka prelijevanja i elastičnosti cijena usluga. *Struktura preferencija* počiva na argumentima da male zajednice mogu bolje udovoljiti preferencijama svojih građana zbog svoje homogenosti. Pristup koji polazi od *upravnih ograničenja* praktičan je i polazi od odnosa među vertikalnim i horizontalnim linijama suradnje, koji ne smiju biti ograničavajući za normalno obavljanje poslova. I na kraju, pristup koji polazi od *širokog sudjelovanja i demokratskog argumenta* čest je u bivšim socijalističkim zemljama zbog izostanka tradicije lokalne autonomije i navike oslanjanja na centralnu državu (Bennett, 1989: 54-62).

U zemljama koje su se razvijale pod utjecajem germanske tradicije razlikujemo vlastiti, izvorni samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave od prenesenih poslova državne uprave. Jedinice lokalne samouprave odgovorne su za vlastiti djelokrug poslova, imaju pravo opće regulacije, financiraju ih iz vlastitih sredstava, a državni nadzor ograničava se na nadzor ustavnosti i zakonitosti, ne i svrsishodnosti. Poslovi samoupravnog djelokruga mogu biti obvezni ili fakultativni. Obvezni poslovi iz samoupravnog djelokruga jamče svim građanima na području neke države određeni krug usluga, dok se fakultativnim poslovima daje sloboda lokalnim jedinicama prepoznati i osigurati više razine pružanja usluga ili pružanje i nekih drugih usluga (Koprić et al, 2021: 300-301).

Konkretnu razdiobu poslova među pojedinim razinama vlasti u državi moguće je provesti metodom enumeracije i metodom opće klauzule (zaporke opće nadležnosti, usp. Bakota, 2007: 202). Kod *metode enumeracije ili nabiranja* postoji pretpostavka nadležnosti državnih tijela, dok lokalne jedinice mogu obavljati samo poslove za koje imaju izričito zakonsko ovlaštenje. Definiranje lokalnog djelokruga ovom metodom ograničava se

lokalna autonomija, komplicirana je u primjeni i ovisna o političkoj borbi na višim razinama. S druge strane, *opća ili generalna klauzula* u sebi sadrži pretpostavku da su svi javni poslovi lokalni, osim onih koje zakonodavac izrijekom isključuje. Ovaj sustav je prilagodljiv, potiče lokalnu autonomiju, poduzetnost i inovativnost, no može imati štetne posljedice kada postoji velika razlika u stupnju razvoja među pojedinim lokalnim jedinicama jer može dovesti do velikih nejednakosti u kvaliteti i vrsti pruženih usluga građanima (Pusić, 1985: 334-335; Koprić et al, 2021: 302-303). Prihvatanjem načela supsidijarnosti koje obvezuje državu financijski pomagati slabije lokalne jedinice, ove negativne strane se anuliraju čime se odbijaju prigovori o neprimjenjivosti opće klauzule u siromašnijim jedinicama (Bakota, 2007: 202-203).

3.3. Reforme lokalne samouprave

Ekonomija, društvo i politika brzo se mijenjaju, dok upravne strukture i prakse uvijek zaostaju. Veliki dio Europe još uvijek ima upravne prakse koje potječu od Napoleonovih ili austrougarskih reformi. Posebno velik raskorak javlja se u 80-tim i 90-tim godinama prošlog stoljeća zbog iznimnog tehnološkog razvoja i promjena u socijalnim strukturama koje oblikuju političke prioritete. Zbog navedenih neusklađenosti u razvoju nastaje rascjep između upravnih struktura i potreba ekonomije zbog čega se pristupa reformama uprave (Bennett, 1989: 4-5).⁶⁸ Ozbiljnije reforme lokalne samouprave pokrenute su već 60-tih i 70-tih godina prošlog stoljeća u zapadnim zemljama kao reakcija na probleme države blagostanja. Bile su usmjerene na povećanje mogućnosti sudjelovanja građana uz uvođenje tržišnih načela u javni sektor (Wollmann, 2004: 640). Proteklih godina javljaju se sasvim

⁶⁸ Reforme je moguće definirati na mnogo načina, ovdje navodimo samo jednu, vrlo osnovnu zbog njezine usklađenosti s promjenama/reformama kojima je bila podvrgnuta lokalna samouprava proteklih desetljeća. Reforma javnog upravljanja sastoji se od namjernih promjena struktura i procesa organizacija javnog sektora s ciljem njihovog boljeg djelovanja. Strukturalne promjene mogu uključivati spajanje ili razdvajanje organizacija javnog sektora, dok promjene u procesima mogu uključivati redizajn sustava obrade zahtjeva stranaka, uspostavljanje standarda kvalitete usluga ili uvođenje novih proračunskih procedura koje potiču javne službenike na odgovornije ponašanje. Među promjene u procesima ubrajaju se i promjene u sustavima zapošljavanja, usavršavanja, ocjenjivanja i discipliniranja službenika (Pollitt, Bouckaert, 2000: 8). I Koprić navodi kako su upravne reforme samo one koje predstavljaju značajnije institucionalne promjene u sustavu i koje se odvijaju povremeno. Činjenica da se reformama naziva svaka promjena dovodi do paradoksa: promjene su toliko česte da postaju zaštitni znak javne uprave, dok se uprava toliko sporo mijenja da se čini kao nekakav neuništiv sustav. Reforme javne uprave mogu biti tradicionalne, modernizacijske, tržišne i minimizirajuće (više u: Koprić, 2006c: 347-348). Za prikaz provedenih reformi koriste se različite metafore. Koristi se izraz „*trajectory*“ kada se želi opisati kronologija reformskih paketa u kontekstu novog javnog menadžmenta (reforme prije novog javnog menadžmenta, novi javni menadžment i poslije novog javnog menadžmenta). Druga metafora je „*pendulum*“ kojom se prikazuju oscilacije između reformskih ideja (primjerice uvođenje *contracting-out*-a neko vrijeme pa *remunicipalizacija*, odnosno ponovo vraćanje obavljanje tih poslova na lokalne jedinice). Na kraju, pojavljuje se termin *hybridization* kojim se opisuje kako su se pojedine ideje miješale i stvarale neke nove obrasce pružanja usluga (Steen et al, 2017: 54).

novi izazovi (migrantske krize, klimatske promjene, javni dug i drugo) koji opet najviše utječu na lokalne jedinice jer se preispituje njihova mogućnost za nošenje s rastućim izazovima (Schwab et al, 2017: 11). Pollitt i Bouckaert naglašavaju kako nije moguće izraditi nekakav jedinstveni predložak za reforme jer oblikovanje reformi ovisi o prioritetima i interesima lokalnih političara i privatnih osoba na koje se one odnose (Pollitt, Bouckaert, 2000: 18). U okviru pronalaženja rješenja pojavljuje se koncept „*governance*“⁶⁹ koji naglašava prelazak s formalnih *top-down* struktura i procesa na labavije mreže, mješavinu javno-privatnih pružatelja usluga i uključivanje civilnog sektora u procese izrade javnih politika (Bergstrom et al, 2019: 136). Vezano uz subnacionalne razine, provedene su brojne reforme koje su bile usmjerene na spajanje više lokalnih jedinica (*up-scaling*), odnosno na suradnju među lokalnim jedinicama (*trans-scaling*) sve usmjereno na uspostavu operativne održivosti lokalnih jedinica (Kuhlmann et al, 2019: 151-152). Komparativno istraživanje reformi provedeno u 31 europskoj državi bavilo se sa četiri aspekta reformi: reorganizacija pružanja lokalnih usluga, uvođenje menadžerskih reformi, teritorijalna i funkcionalna poboljšanja i demokratske reforme. U dijelu pružanja lokalnih usluga, u velikom broju zemalja se 1980-tih pokazao trend pružanja lokalnih usluga od strane vanjskih pružatelja. Ove reforme nazivaju se vanjske poslije novi javni menadžment reforme jer su pokušale promijeniti odnos države i tržišta na način kako bi se promijenila relacija odnosa između organizacija i sektora. Te mjere su bile privatizacija, *contracting out*, agencifikacija i druge. U posljednje vrijeme uočen je trend ponovne *remunicipalizacije* i *insourcinga*, odnosno ponovno vraćanje na pružanje usluga od strane jedinica lokalne samouprave. Menadžerske reforme su isto tako bile inspirirane novim javnim menadžmentom i bile potaknute konceptom *customer friendly* pružatelja usluga čija je uprava usmjerena na dobru izvedbu. Mnoge lokalne jedinice su pokrenule postupke novih načina financiranja i alata za učinkovito upravljanje ljudskim potencijalima. Kao načini uklanjanja nedostataka novog javnog menadžmenta pojavljuju se novi alati kao zajedničko upravljanje (umjesto fragmentacije i sektoralizacije), strateško planiranje (umjesto kratkoročnog upravljanja), sve u cilju rješavanja fiskalne krize, odnosno financijskih

⁶⁹ Većina autora pojam *governance* ne pokušava prevesti. Pojam se koristi za označavanje novih političkih strategija države u pokušaju redefiniranja svoje uloge u društvu. Za razliku od *governmenta* koji se odvija unutar formalnih pravnih okvira, *governance* se odnosi na sve formalne i neformalne aktivnosti vladajućih koje se poduzimaju za ostvarivanje određenih ciljeva (Bačić, Bačić, 2017: 108-110). Bežovan smatra kako je pojam *governance* ispravnije prevesti kao vladavina nego kao upravljanje jer je upravljanje već poznata društvena činjenica, dok je vladavina društvena činjenica povezana uz noviji razvoj i ustroj suvremenih država (Bežovan, 2021: 647).

rezova. Teritorijalna i funkcionalna poboljšanja bave se pitanjima treba li se površina i upravna nadležnost lokalnih jedinica povećavati ili ostati manja (uz temeljnu ideju sudjelovanja), te kako bi lokalne jedinice mogle surađivati (a da se ne provodi amalgamacija kao institucionalni izbor). Radi se o osiguranju operativne održivosti malih jedinica kroz uspostavu međuopćinskih tijela ili teritorijalnu raspodjelu ovlasti između više razina (Schwab et al, 2017: 12-14). U najnovije vrijeme, posebno u zemljama južne Europe, nakon velike krize 2010. godine uočen je trend porasta centralizacije. To je zabrinjavajući i prijeteći trend koji smanjuje lokalnu autonomiju i koji je u suprotnosti s idejom politički odgovorne i funkcionalne lokalne samouprave u Europi (Bouckaert, Kuhlmann, 2016: 349). I na kraju, po pitanju demokratskih reformi kojima se građani ponovo sve više uključuju, uočeni su oblici neposredne i savjetodavne demokracije (kao referendumi, peticije i slično) i elementi kooperativne demokracije ili kolaborativne uprave (uključivanje civilnog društva u korekciju lokalnih politika preko foruma mladih, susjedskih vijeća i drugih oblika suradnje). Potrebno je naglasiti međusobnu korelaciju gore navedenih područja reformi. Postoji vrlo veliki broj modela kombinacija reformi specifičnih za različite države i ono što je najvažnije - ovi alati mogu različito djelovati, pa ponekad postići i potpuno suprotne ciljeve. Različite su posljedice koje reforme mogu imati na tri važna područja lokalne samouprave: na lokalnu autonomiju, izvedbu i sudjelovanje građana. Kada se govori o lokalnoj autonomiji, decentralizacija ju povećava, ali prepuštanje pružanja usluga privatnicima slabi autonomiju jer lokalne službe ovise o privatnicima (Schwab et al, 2017: 12-14). Osim toga, decentralizacija može dovesti do lokalnog klijentelizma i neopatrimonijalizma, pojava koje su nepoželjne jer se resursi troše samo na male elite unutar klijentelističke mreže. Na žalost, imenovanje osoba s dubokom osobnom povezanošću i odanošću zajednički je fenomen u zemljama u razvoju. Ovakav sustav vodi korupciji, nepotizmu i lošem upravljanju (Kersting et al, 2009: 31). Uvođenje novih menadžerskih tehnika u cilju poboljšanja kvalitete pružanja usluga i izvedbe, uz istovremeno privatiziranje i *outsourcing* mogu imati paradoksalne učinke jer povećani izvedbeni kapaciteti tada postoje u suprotnosti sa smanjenim funkcijama koje lokalna jedinica treba pružiti. Govoreći o sudjelovanju građana i ovdje su rezultati paradoksalni. Pod utjecajem reformi došlo je do prebacivanja mjesta odlučivanja, odnosno slabljenja uloge izabranih predstavnika. Građani su osnaženi i dobivaju sve veće mogućnosti sudjelovanja, dok se, u isto vrijeme, sve više poslova lokalne samouprave centralizira ili prebacuje na vanjske izvođače (Schwab et al, 2017: 14-17). Prebacivanje pružanja javnih

usluga na privatnike i poimanje građana kao kupaca (kao posljedice menadžerskih reformi) otvara mogućnost intenzivnije komunikacije građana s pružateljima usluga. Osim toga, dajući veći naglasak na usluge i učinkovitost postavlja se pitanje do koje je mjere uobičajena *input-based*⁷⁰ legitimnost nadomještena legitimnošću javnog sektora koja je rezultat promjena na *output side* političkog sustava gdje se pružanje usluga obavlja. Ova rasprava se nastavlja intenzivnijom integracijom Europske unije zbog problema prihvatanja unije kao legitimnog predstavničkog sustava i straha da će njezina legitimnost biti prvenstveno *output based*, odnosno rezultat pružanja usluga od strane unije (Peters, Pierre, 2018:10). Vezano uz to, istraživanje provedeno na 72 zemlje svijeta pokazalo je da je za generiranje legitimnosti političkog sustava kvaliteta demokratskog predstavništva manje važna nego kvaliteta vlasti i javne uprave (Gilley, 2009 prema Peters, Pierre, 2018: 10). Postoje istraživanja koja potvrđuju da razlikovanje između *input* i *output based* legitimnosti nije toliko važno jer kvaliteta *output-based* legitimnosti ovisi o kvaliteti *input based* legitimnosti (Lindgren, Persson, 2010 prema Peters, Pierre, 2018: 10). U cijeloj Europi postoje slični trendovi reformiranja demokracije (odnosno modeli intenzivnijeg sudjelovanja građana) čime se jača *input based* legitimnost, dok su alati modernizacije i njihovi ishodi vrlo različiti. Ovo navodi na zaključak kako inovacije u lokalnom sudjelovanju treba vrednovati prema njihovim ishodima, odnosno ako se ne vidi korist od sudjelovanja građana, onda će *input* legitimacija još više opasti (Bouckaert, Kuhlmann, 2016: 348-349).

Koliko će pojedina reforma biti uspješna ovisi o brojnim čimbenicima. Zagovornici reforme angažirani su iz reda stručnjaka centralnih vlasti i iza njih stoji određen autoritet. Stoga imaju mogućnost nametanja svojih rješenja. Države srednje i istočne Europe (dalje: CEE) u provedbi reformi imaju snažne partnere (međunarodnu zajednicu donora). Njihov utjecaj može biti značajan pokretač promjena. Vanjski eksperti koji budu uključeni nisu pod utjecajem domaćih interesnih skupina, stoga lakše mogu predlagati radikalnije reforme i mogu ih provesti brže, bez odugovlačenja (Swianiewicz, 2010: 193-194). Gledajući u budućnost vjerojatno je da će politika štednje i dalje dominirati upravljanjem na svim razinama, a lokalna samouprava je tom politikom pogođena više nego ijedna druga razina (Kuhlmann et al, 2019: 158).

⁷⁰ *Input based* legitimnost govori o legitimnosti onih koji odlučuju, ona postoji ako su predstavnici izabrani na slobodnim izborima čime se izražava volja naroda. *Output side* političkog sustava očituje se u promicanju općeg dobra članova neke zajednice, odnosno u kvaliteti upravljanja i javnih službi (Granat, 2018:38).

Jedno od temeljnih pitanja provedenih reformi je kako lokalna autonomija⁷¹ utječe na djelovanje lokalne samouprave. Lokalna autonomija povećava broj problema o kojima lokalne jedinice same odlučuju, stoga povećava i djelokrug demokratski izabраниh vlasti, te stavlja naglasak na lokalnu jedinicu u slučaju krize (posebno financijskih kriza), dajući im ujedno priliku za primjerenu reakciju na krizu. Lokalna autonomija traži kreativnost i odgovornost lokalnih jedinica koje same trebaju riješiti probleme. Ako lokalne jedinice uvelike ovise o financijskim transferima s državne razine, rastući pritisak na nacionalne financije dovest će do opadanja transfera na nižu razinu. Tada lokalne jedinice imaju isti raspon usluga koje pružaju ili čak i veći, bez primanja dodatnih sredstava. Ako lokalne jedinice uvelike ovise o vlastitim izvorima, mogu same utjecati na porezne stope i druge načine financiranja i ušteda. Čak će i građani radije prihvatiti uštede i potrebne rezove ako sami odluče tako (odnosno njihovi predstavnici), nego kada su nametnuta od centralne države. Upravo se krizne situacije mogu iskoristiti da bi se „progurale“ neke nepoželjne, ali potrebne reforme (poput amalgamacije). Lokalna autonomija ima pozitivan učinak i na lokalnu demokraciju, istraživanja su pokazala da je povjerenje u lokalne vlasti znatno više nego u nacionalne, čak i u doba krize (Ladner, 2017: 30-49).⁷² Međutim, porast lokalne autonomije nakon decentralizacije i participatornih reformi često je anuliran mjerama štednje, dok su učinci participatornih reformi na demokratičnost smanjeni zbog privatizacije koja smanjuje mogućnost nadzora građana nad javnim službama. Utjecaj mjera novog javnog menadžmenta trajan je i puno jači od utjecaja mjera koje pokušavaju anulirati njegove negativne učinke. Stoga se naglašava važnost političkog povjerenja građana i civilnog društva koje bi osiguralo mehanizme nadzora (Schwab et al, 2017a: 101-103). Zanimljivo je da visok stupanj autonomije odlučivanja ne mora korelirati s visokim stupnjem financijske autonomije, iako je i ona u porastu, dok organizacijsku autonomiju

⁷¹ Za uspostavljanje lokalne autonomije potrebni su: lokalni politički izbori (koji daju legitimitet lokalnim tijelima), pravna osobnost (osigurava posebni identitet lokalnih jedinica), financijska autonomija (dostatni vlastiti prihodi), pravo na određeni krug vlastitih poslova, pravo na samoregulaciju (općim aktima regulirati poslove iz svog djelokruga), pravo na samoorganizaciju (samostalno uređenje unutarnjeg ustroja), pravo na suradnju s drugim lokalnim jedinicama i izostanak neprimjerenog utjecaja i intervencija središnjih vlasti (Koprić et al, 2021: 272-273). Ladner i suradnici su mjerili indeks lokalne autonomije u 39 europskih zemalja u vremenu od 1990. do 2014. godine. Njihovi nalazi pokazuju očit porast lokalne autonomije u svim dimenzijama, osim za fiskalnu autonomiju, no još uvijek je to daleko od konvergencije (Ladner et al, 2019: 244).

⁷² Potpuno suprotni zaključak iznose Kersting i suradnici. Oni svoje istraživanje temelje na istraživanju šireg kruga država (Afrika, Južna Amerika i Azija, ne samo europske države). Navode da decentralizacija i pristup *nearer and dearer* nije uvjerio građane. U znatnom broju proučavanih država čini se da lokalna vlast ima manje legitimnosti nego nacionalna. Sve to je posljedica nerazvijene demokracije i svijesti građana, u tim državama sudjelovanje građana vidi se kao prijetnja povlaštenim elitama koje uživaju povlastice klijentelističkih politika (Kersting et al, 2009: 31).

uživaju lokalne jedinice u velikom broju država (Ladner et al, 2019: 335). I građani sami snose dio odgovornosti za pojave koje se oko njih događaju. No, moderno doba je doba mobilnosti, ljudi lako mijenjaju svoja prebivališta, gubi se osjećaj za zajednicu i smanjuje se njihov osjećaj odgovornosti prema mjestu (Magnusson, 2015: 278).

Na kraju, najznačajnije promjene koje su se dogodile proteklih desetljeća mogu se grupirati na sljedeći način: prelazak s vladanja (*government*) na *governance* (vlast još uvijek posjeduje područje, no mora prihvatiti postojanje različitih subjekata s kojima mora surađivati, razvija se horizontalna suradnja); koncept građanina – kupca do kojeg je došlo zbog utjecaja novog javnog menadžmenta; trend povećanja veličine lokalnih jedinica (iako ne u svim zemljama); sudjelovanje građana kao način dopune predstavničke demokracije i nastanak novih lidera (bilo da se radi o jačanju uloge političkih ili profesionalnih lidera) (Bergstrom et al, 2019:136-137).

3.4. Lokalna samouprava u Hrvatskoj

Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj pratio je povijesne okolnosti na područjima koja danas pripadaju Hrvatskoj. Kako je područje današnje Hrvatske bilo rascjepkano i pod vlašću različitih država, tako se njihovo naslijeđe može osjetiti do današnjih dana.

3.4.1. Povijesni prikaz razvoja lokalne samouprave u Hrvatskoj

Povijesni izvori govore da je u najranijim počecima hrvatske države, kao i kod drugih Slavena, temelj javnog života bila zadruga (skup rođaka jednog roda koji imaju zajednički imetak i poglavara, u pravilu najstarijeg člana - starješinu). Više zadruga činilo je pleme, a područje na kojem prebivaju naziva se župa. Župu vodi župan kojeg biraju neposredno članovi rodova (Klaić, 1988 prema Lozina, 2004: 29-40). Hrvatski vladari svoju vlast su dijelili s županima već u IX. stoljeću, dok se u X. stoljeću uvodi institucija bana (Lozina, 2004: 41). Županije su samoupravna teritorijalna javnopravna tijela s posebnim statusom koji se očituje kroz ovlast prosuđivanja opravdanosti provedbe vladarevih akata sve do njihova neizvršavanja (Vrbošić, 2006: 48). Uprava dalmatinskih gradova (gradske i otočne općine koje spominje Konstantin Porfirogenet) utemeljena je na staroj rimskoj upravi, kršćanskim zajednicama vjernika i privilegijama koje su dobivali od kraljeva. Uživali su veliku slobodu jer nisu imali nikakvog drugog gospodara. Povelje koje je kralj Koloman 1107. godine dao Splitu, Zadru i Trogiru jamčile su im oslobođenja od plaćanja danka kralju, slobodu izbora biskupa, donošenje vlastitih zakona i druge povlastice. Osim

dalmatinskih gradova, Poljica u okolini Splita primjer je jednog područja sa specifičnim, jako neovisnim statusom. Poljica su od XII. stoljeća do 1807. godine bila područje koje je priznavalo vrhovništvo raznih država (Hrvatsko – Ugarska država, bosanski vladari, Venecija, Osmanlije, Austrija i na kraju Francuska) uz iznimno veliki stupanj samostalnosti. Svo vrijeme Poljica su imala pravo samostalnog uređivanja unutarnjih pitanja, izbora vlastitog vodstva i pravo regulacije društvenih odnosa. Svi Poljičani su predstavljali zakonodavnu vlast, dok su kneza i suce kao nositelje izvršne vlasti birali predstavnici pripadajućih sela. Stoga možemo reći da su Poljica bila područje ograničene državnosti i prava jedinica lokalne samouprave (Klarić, 2006: 158-161). Nadalje, predstavnici dvanaest hrvatskih plemena između Gvozda i Neretve sklapaju 1102. godine *Pacta Conventa*, ugovor kojim mađarskog kralja Kolomana biraju svojim kraljem i koji predstavlja ujedinjenje s Mađarskom uz zadržavanje posebnog sabora za sva hrvatska državna pitanja (Lozina, 2004: 41-42). Županije ostaju jedine upravno-teritorijalne jedinice i možemo reći da je rano hrvatsko društvo bilo izrazito decentralizirano. Ustroj ranosrednjovjekovnih županija nije opstao, ali je značajnu utjecao na dalji razvoj i definiranje hrvatskog državnog područja (Lozina, 2004: 43).

Naša područja dugo su bila podređena tuđim vlastima i razumljivo je da se povećava politička važnost lokalnih zajednica. U područjima Republike Hrvatske koja su bila pod osmanlijskom vlašću razvijale su se seoske lokalne zajednice kao opozicija vlasti. U habsburškom dijelu i primorskim dijelovima pod vlašću Mletaka, težište političkog života je na gradovima (Pusić, 1981: 3-4).⁷³ Hrvatsko kraljevstvo u 14. stoljeću podijeljeno je na dvije Banovine kao upravne oblasti, koje se dijele na županije, a županije na knežije i župe. Trend osnivanja slobodnih kraljevskih gradova nastavlja se i širi i na kontinentalni dio Hrvatske. Osnovani slobodni kraljevski gradovi imaju svoje narodne skupštine, pravo regulacije unutarnjih pitanja (statutima), te pravo imenovanja gradskih magistrata,⁷⁴ te svoje

⁷³ Iako se uvijek naglašava važnost gradova, postoje povijesni izvori koji opisuju način djelovanja malih, seoskih zajednica. Tako su se održavale seoske skupštine na kojima su se birale osobe zadužene za pojedine poslove (lugar), odlučivalo se o korištenju lokalnih resursa i obvezama koje svi stanovnici imaju. Seljani su sam izvršavali ono o čemu su odlučili na skupštini, rad za zajednicu bio je sastavni dio života seljana. Pitanje tko je mogao sudjelovati na tim skupštinama bilo je različito regulirano. Negdje su to bili svi muškarci, negdje samo kućni gospodar ili iz svake desete kuće netko pametniji (Pusić, 1981: 20-22).

⁷⁴ Koliku slobodu su uživala pojedina područja vidimo iz uvodnih odredbi Vinodolskog zakona iz 1288. godine. U njima se ne poziva na vrhovnu vlast suverena, već izrijekom stoji da Vinodolci sami pišu svoje zakone, za to ne trebaju nikakva dodatna odobrenja, niti ih itko naknadno potvrđuje (Margetić, 1998: 6). Postoje mnoge teorije o prirodi i pravnom statusu vinodolskog područja, no potrebno je napomenuti da se izrazi općina i grad koriste kao sinonimi i da se ne radi o jednom cjelovitom gradskom području, već su donositelji Vinodolskog zakona bile 9 općina, koje se geografski smatraju dijelom tog područja (Milušić, 1998: 39). Slobodnim kraljevskim gradovima

pravice uživali su sve do kraja 16. stoljeća. Davanjem privilegija gradovima, crkvenim velikodostojnicima i velikašima slabi se vlast kralja, pa tako i njegovih županija (Lozina, 2004: 43-52). Potrebno je naglasiti da županije, kao oblik organizacijskog ustroja uprave, nisu nikada postojale u Kraljevstvu Dalmacije.

3.4.1.1. Lokalna samouprava od sredine 18. stoljeća do 1945. godine

U daljem razvoju županije su prošle nekoliko promjena i smatra se da su maksimum svojih ovlasti dosegnele u 18. stoljeću kada su bile političko – teritorijalne jedinice s određenim stupnjem samouprave (Vrbošić, 1992: 57-59). Sve do 1848. godine županije su predstavljale bedem narodne samostalnosti jer su činile izvršnu vlast koja je, unutar svojih granica, izvršavala saborske zaključke. Reorganizacijom uprave 1850. godine banska vlada postaje puka transmisija centralnih vlasti. Županije prestaju djelovati kao plemićke zajednice sa samoupravnim pravima⁷⁵ i postaju vladareve upravne organizacije (Lozina, 2004: 52). Babac smatra da su županije, kao hrvatski povijesni ustroj, prvi puta razorene baš u doba Bachovog apsolutizma u vremenu od 1851. do 1859./61. godine (Babac, 2002: 190).⁷⁶ Ispod razine županija su podžupanije i kotarevi kao upravne jedinice. Unutar centralističkih nastojanja modernizacije uprave, pokušale su se osnovati seljačke općine kao lokalna samoupravna tijela (od 1849. do 1854. godine), a kasnije kao upravne ekspoziture kotara. Općinskom upravom upravljao je imenovani načelnik, mali broj njih je imao vlastite prihode i financirale su se iz prireza na poreze. Najveći neprijatelji seoskim općinama bili su plemići i svećenici jer općine prema njima nastupaju kao vlast (Pusić et al, 1997: 150-151).

Regionalnu i lokalnu upravu krajem 19. stoljeća čine županije, kotari, gradovi i općine. Županija je, sukladno zakonu iz 1886. godine bilo osam, na čelu je od kralja postavljen

upravljao je senat kojeg je biralo izborno tijelo (20 do 100 članova). Gradska uprava obavljala je upravne, ekonomske i sudske polove. U nešto slabijem položaju nalazila su se i privilegirana trgovišta i plemićke općine. Nakon što je Marija Terezija urbarima regulirala odnose između vlastele i kmetova, postojale su i seljačke općine. One su, pod nadzorom vlastelina, birale seoskog kneza ili suca i bilježnika što je zametak buduće samouprave (Pusić et al, 1997: 147).

⁷⁵ Do tada su postojale županijske skupštine kao samoupravna tijela staleža koje su birale delegate u staleški Sabor (Pusić et al, 1997: 150).

⁷⁶ Babac je posebice naglašavao važnost „historičkog županijskog ustroja“ u dokazivanju i očuvanju hrvatskog nacionalnog identiteta. Smatra da su županije sustavno razarane. Najprije za vrijeme Bachovog apsolutizma nakon čega su, s više ili manje uspjeha, obnovljene reformama bana Levina Raucha (1868.-1871.), bana Ivana Mažuranića (1873.-1880.) i bana Khuena Hedervarya (1883.-1903.). Županije se ponovo razaraju uspostavom Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (1918.-1929.) i Kraljevine Jugoslavije (1929.-1941.), dok ih je komunistička Jugoslavija (1945.-1989.) razorila treći put i najoštrijim mjerama zatirala i sam spomen na hrvatski županijski ustroj (Babac, 2002: 190-191).

župan. Županijsku skupštinu čine imućnije osobe i činovnici. Kotari su upravne ispostave županije. Gradovi su uređeni zakonom iz 1895. sukladno kojem postoji tri kategorije: grad u položaju županije (4), grad u položaju kotara (13) i grad u položaju općine (4). Samoupravni element gradova očituje se u jačem položaju gradskog zastupstva koje se bira po imovinskom ili obrazovnom cenzusu. Zakonom iz 1876. uređene su općine (njih 212) čiji općinski odbor čine djelomice izabrani članovi, a djelomice osobe po imovinskom statusu (Pusić et al, 1997: 166-167). U ovom periodu značajniji stupanj autonomije imali su gradovi i seoske općine u kojima se obavljaju i vlastiti samoupravni i preneseni poslovi državne uprave, dok je samouprava u županijama bila je manje intenzivna (Koprić, 2006b, 174). Nakon prvog svjetskog rata Hrvatska ulazi u sastav Države Slovenaca, Hrvata i Srba, zatim u Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca te na kraju Kraljevinu Jugoslaviju. Od samih početaka nastanka ove države do šestosiječanjske diktature, očita je bila intencija centralizacije i razbijanje povijesnih pokrajina. U samom početku, temeljem Vidovdanskih ustava iz 1921. godine, područje današnje Hrvatske bilo je podijeljeno na šest oblasti (na čelu župan postavljen kraljevim ukazom – visoki činovnik, nepolitički dužnosnik) koje su imale i određenu samoupravu. Tako su bile predviđene i oblasne skupštine, ispod njih srpska administrativno-teritorijalna podjela na okruge, srezove i općine. Iako su bila predviđena i politička tijela, cijeli sustav u praksi nije zaživio (Pusić et al, 1997: 170).⁷⁷ Negradske općine, pogrdno nazivane seoskim, bile su potpuno zanemarene iako je u njima živio najveći broj stanovnika (Grgić, 2013: 90). Uvođenjem diktature 1929. godine⁷⁸ cijelo područje kraljevine dijeli se na devet banovina kojima je opet glavni cilj bio razbijanje povijesnih jedinica.⁷⁹ Poslovi prijašnje sreske i oblasne samouprave preneseni su u banovu nadležnost (ban je bio činovnik kojeg imenuje kralj), a ustavom iz 1931. godine uvodi se Banovinsko vijeće – tijelo koje se bira na općim izborima. Međutim, banovinska samouprava nije uopće uspostavljena sve do Drugog svjetskog rata (Pusić et al, 1997:

⁷⁷ Sustav je utemeljen na srpskoj lokalnoj samoupravi, po uzoru na francuski dvostruki upravni kolosijek, odnosno dupliciranje samoupravnih i upravnih tijela. Tako su bile predviđene skupštine seoskih i gradskih općina, kotarske (sreske) skupštine i kotarski predstojnik kao predstavnik države, oblasne skupštine i veliki župan kao predstavnik države. Međutim, izbori za kotarsku i oblasnu samoupravu nisu provedeni (Prodanić, 1976: 232-233).

⁷⁸ Činjenica da je isti dan kad je proklamirana diktatura donesen i Zakon o izmjeni Zakona o opštinama i oblasnim samoupravama dokazuje kako je diktatura bila pomno planirana. Tim zakonom ukinute su samouprave na svim razinama (seoske i gradske općine i oblasti), razriješene sve dosadašnje samouprave, uključujući i općinski bilježnici kao stručni činovnički kadar, dok je veliki župan odlučivao o postavljanju općinskih uprava. Tjedan dana poslije ukinut je Zakon o izboru organa oblasne, sreske i opštinske samouprave (Grgić, 2013: 92).

⁷⁹ Bićanić smatra da je podjela Kraljevine na 9 banovina imala snažnu protuhrvatsku tendenciju s namjerom osiguravanja većine Srbima u 6 banovina. Ovakvu podjelu autor smatra štetnom jer bez ikakvih administrativnih potreba mijesha krajeve različite političke tradicije i drugih gospodarskih potreba (Bićanić, 1938 prema Lozina, 2004: 91).

177)).⁸⁰ Ideja Banovine Hrvatske osnovane 1939. godine trebala je osigurati visoku autonomiju od centralnih vlasti, no ni to nije nikada zaživjelo (Koprić, 2006b: 174). Uspostavom Nezavisne Države Hrvatske (1941. – 1945.) donekle se obnovio hrvatski županijski ustroj, no to je bilo prekratko vrijeme da bi se moglo ozbiljnije analizirati (Babac, 2002: 198).

3.4.1.2. Lokalna samouprava od 1945. godine do osamostaljenja Republike Hrvatske

Lokalna samouprava u Hrvatskoj nakon Drugog svjetskog rata bila je obilježena težnjom za decentralizacijom, odnosno porastom političkog utjecaja općinskih skupština. Nastojalo se općinu shvatiti kao lokalnu zajednicu u kojoj bi građani, na posredan ili neposredan način, sudjelovali u odlučivanju (Pusić, 1985a: 128).⁸¹ U prvoj fazi razvoja (od 1945. do 1955. godine) lokalna samouprava više puta je mijenjana, a temelji se na politipskoj strukturi. Sustav se temeljio na izrazito malim jedinicama po načelu jedno naselje – jedna lokalna jedinica (Pavić, 2010: 103). Najprije su 1946. godine bivši narodno-oslobodilački odbori zamijenjeni mjesnim narodnim odborima na najnižoj, kotari i gradovi na osnovnoj te okruzi i oblasti na regionalnoj razini. Izmjenama zakona iz 1952. godine po prvi put se spominju narodni odbori u općinama te se ustrojavaju općine, gradovi izvan sastava kotara, gradske općine s posebnim pravima, općine u sastavu gradova i kotari (Pavić, 2014: 368-369). Ovo je vrijeme vrlo intenzivnih rasprava i zakonodavnih intervencija u pokušaju ostvarivanja ustavnog načela samoupravljanja radnog naroda. Kotar je imao velike nadležnosti i obavljao osnovne i najznačajnije poslove lokalne samouprave, dok su općine obavljale samo nadležnosti koje su im izrijekom dodijeljene. Na ovaj način smanjivale su se ovlasti i slabio položaj općina. Gradovi su imali isti položaj kao kotari, izdvojeni iz njihova sastava, izdvojeni iz svoje prirodne okoline što je sprječavalo njihovo povezivanje i razvoj zajednice. Ovakav sustav bio je suprotan ideji izgradnje komunalnog uređenja

⁸⁰ Postojale su i općine (gradske i seoske) s određenim elementima samouprave. Iako su banovine imale vijeće (izabranu skupštinu), ban je imao odlučujuću riječ u radu banovinskog vijeća i banovinskog odbora, a on je bio predstavnik državne vlasti, imenovan od kralja. Kotari su bili definirani samo kao administrativno upravne jedinice bez ikakvih skupštinskih ili izvršnih tijela, na čelu je bio kotarski predstojnik. Ovaj sustav temeljio se na načelu dekoncentracije vlasti (Prodanić, 1976: 233).

⁸¹ Teoretičari socijalizma kao društvenog uređenja smatrali su socijalističku lokalnu samoupravu pravom ili višom vrstom samouprave, politički oblik organiziranja društva koji je pogodan za oslobođenje rada. Ova vrsta lokalne samouprave razlikuje se od buržoasko-demokratske po sljedećim kriterijima: suverenitet pripada radnom narodu, ne nekom apstraktnom narodu; odnos lokalne i središnje razine ne promatra se isto, u socijalističkom društvu postoji jedinstvo lokalne i centralne vlasti, to je komunalna samouprava, odnosno lokale organizacije vlasti upravljaju po načelu samoupravljanja; vezano uz nadležnosti, u socijalističkoj samoupravi one se stalno proširuju; i na kraju, u socijalističkom uređenju vlast se područstvljava čime odumire država (Prodanić, 1976: 197-198).

kojem se težilo i u kojem bi općine imale ključnu ulogu (Prodanić, 1976: 250-251). Komunalni sustav uveden je 1955. godine Općim zakonom o uređenju općina i kotara kada se napušta veliki broj tipova lokalnih jedinica i uspostavljaju općine i kotari. Općina postaje osnovna (i jedina) razina lokalnog upravljanja, osnovna društvena, politička i ekonomska zajednica ispod koje se nalaze mjesni odbori, uvodi se tzv. komunalni sustav (Pavić, 2010: 109). Kotari su političko teritorijalne organizacije i društveno ekonomske zajednice općina i stanovnika na svom području, dakle regionalna razina (Pavić, 2014: 369). Spomenutim zakonom predviđen je jednak položaj, osnovna struktura, prava i djelokrug za sve općine i kotare. Općina postaje osnovna jedinica upravljanja što je do tada bio kotar. Na nju je prebačen naglasak za najveći dio poslova, sukladno općoj klauzuli nadležnosti te iscrpnim izričitim nabrojanjem u Zakonu o nadležnosti narodnih odbora općina i kotara (1955. godine) i brojnim drugim zakonima. Povećanje opsega poslova općinama započelo je već 1950. godine, ali nakon što su definirane kao osnovna razina, na općine se rapidno „tovare“ novi zadaci saveznim i republičkim zakonima (Pusić, 1981: 72). Sve općine (gradske i seoske) imaju jednak status, a gradska i seoska područja su spojena u općinu kao sociološki razvijenu zajednicu u kojoj postoje mogućnosti društvene podjele rada u cilju zadovoljavanja potrebe građana (Prodanić, 1976: 259). Povećavanje poslova dodijeljenih općinama zahtijevalo je gospodarsku reformu kako bi se ojačao ekonomski položaj općine i olakšalo obavljanje poslova. Ova reforma rezultirala je povećanjem površine općina i posljedično, opadanjem njihova broja. Tako broj općina u Hrvatskoj pada s 648 (1952.) na 111 (1962.) i 104 (1967.) (Pavić, 2014: 370-371). Do 1955. godine općine su imale vrlo malu površinu (od 22 do 65 km²) s prosječnim brojem stanovnika od 1.330 do 4.427. Od 1955. godine kada je prosječna veličina općina 172 km² i 11.890 stanovnika, konstantno se povećava njihova površina i broj stanovnika da bi 1981. godine prosječna površina općine iznosila 485,4 km² s 42.557 stanovnika. Kako su se općine povećavale, kotari su postajali nepotrebni i Hrvatska je, zadnja od svih socijalističkih republika, ukinula kotare 1967. godine (Pusić, 1985a: 122). Ukidanjem kotara nestaje druga razina lokalnog upravljanja sve do Ustava iz 1974. godine (Pavić, 2010: 104).

Iduća faza u razvoju lokalne samouprave nastupa donošenjem saveznog i republičkih Ustava iz 1974. godine. Općine ostaju samoupravne i osnovne društveno-političke zajednice zasnovane na vlasti i samoupravljanju radničke klase svih radnih ljudi. Uz njih postoje gradske zajednice kao posebne društveno-političke zajednice u koje se udružuju,

odnosno *moraju* udružiti općine u gradovima, te regionalne zajednice kao posebne društveno-političke u koje se općine *moгу* udruživati općine, uz mogućnost da se Ustavom takvo udruživanje predvidi kao obvezatno. Ustav Socijalističke Republike Hrvatske iskoristio je ovu ovlast i propisao obvezatno udruživanje općina u zajednice općina. Te komunalne zajednice su novi oblik političke organizacije preko kojih ljudi koji žive na nekom području ostvaruju svoje zajedničke interese. One moraju biti zaokružene ekonomske cjeline sposobne zadovoljiti potrebama ljudi (Prodanić, 1976: 265). U Hrvatskoj je 1974. godine osnovano osam zajednica općina,⁸² a nešto kasnije i deveta Zajednica općina Zagreb koju su činile 14 općina iz zagrebačke okolice (Pusić, 1985a: 127). Općine su samoupravne i osnovne društveno-političke zajednice koje osiguravaju uvjete života i rada radnih ljudi. Osnovu samoupravljanja i vlasti radničke klase čini samoupravljanje u osnovnim organizacijama udruženog rada, mjesnim zajednicama i drugim samoupravnim organizacijama. Oblici i načini ostvarivanja prava i dužnosti općina vrše se preko: neposrednog odlučivanja građana putem delegiranja i putem zborova birača, referendum, narodne inicijative i drugih sličnih oblika; preko sustava općinske vlasti i upravljanja čiji temelj predstavlja općinska skupština; zatim raznih oblika decentralizirane ili dekoncentrirane lokalne samouprave pri čemu su mjesne zajednice decentralizirane, a mjesni uredi dekoncentrirani oblici (Prodanić, 1976: 266-271). Predstavnički i izvršni sloj lokalnih jedinica oblikovan je po uzoru na republičku razinu, postoji trodomna općinska skupština (čine ju vijeća udruženog rada, vijeća mjesnih zajednica i društveno-politička vijeća), predsjednik skupštine i općinsko izvršno vijeće (Pusić et al, 1997: 181). Općine su imale značajnu autonomiju u odlučivanju, vrlo široke ovlasti (odgovorne za gotove sve javne službe: socijalnu skrb, zapošljavanje, stanovanje, odmor i mnoge druge) i odgovorne za veliki udio javnih troškova, do 40% (Koprić et al, 2016: 203). Iako je lokalnim institucijama u to vrijeme nedostajao demokratski višestranački politički legitimitet, cijeli sustav je 1970-tih i 1980-tih godina bio lokalno orijentiran i kao takav predstavljao dobar temelj za razvoj demokratski institucija nakon osamostaljenja Republike Hrvatske i prelaska na višestranački politički sustav (Koprić, 2006b: 176; Koprić, 2019a: 17-18). Najveći negativni utjecaj komunizma je nepovjerenje u čovjeka koje rezultira potrebom da se o svemu odlučuje na nekim višim razinama (Lauc, 1999: 450).

⁸² Te Zajednice općina su bile: Zajednica općina Split – 22 općine, Bjelovar – 10 općina, Varaždin – 5 općina, Osijek – 14 općina, Sisak 6 općina, Karlovac – 6 općina, Rijeka – 21 općina i Gospić - 5 općina (Pusić, 1985b: 127).

3.4.2. Lokalna samouprava u suvremenoj Hrvatskoj

Razdiobu razvoja lokalne samouprave u Hrvatskoj postavio je Koprić u svom radu iz 2010. godine, te ju naknadno redefinirao i dopunio. On najprije navodi tri faze razvoja lokalne samouprave: prva od 1990. do 1993. godine, druga od 1993. do 2001. godine i treća od 2001. do 2010. godine (Koprić, 2010: 665-666), da bi kasnije treću fazu odredio za vrijeme od 2001. do 2013. godine i definirao četvrtu fazu europeizacije od 2013. godine na dalje (Koprić, 2018a: 31). U *prvoj fazi* lokalna samouprava je zadržala institucionalni oblik koji je naslijedila iz bivše države, što je bilo jedino moguće u danim okolnostima. Lokalnu samoupravu činilo je sto općina i Grad Zagreb. Predstavnička tijela su bile skupštine općina koje su birale svoja izvršna vijeća na čelu s predsjednikom vijeća (Koprić, 2010: 665-666). U *drugoj fazi* (faza centralizacije i etatizacije) dolazi do značajnijih promjena temeljenih na novoj teritorijalnoj podjeli. Osnovano je 418 općina i 69 gradova kao jedinica lokalne samouprave, te 20 županija kao jedinica lokalne uprave i samouprave. Uz to, osnovana su dva autonomna kotara Glina i Knin za područja s većinskim srpskim stanovništvom. U ovoj fazi ukinute su mjesne zajednice, a njihova imovina postala je imovina općina i gradova. Donesen je Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi⁸³ sukladno kojem jedinice lokalne samouprave imaju svoja predstavnička tijela (općinsko i gradsko vijeće, te županijska skupština) i izvršna tijela (općinsko, gradsko i županijsko poglavarstvo, te općinski načelnik, gradonačelnik i župan). Članove poglavarstava i pojedinačne nositelje izvršne vlasti bira odgovarajuće predstavničko tijelo kojem su odgovorni (Koprić, 2010:666). Iznimka je izbor župana. Županije su jedinice lokalne uprave i samouprave i zbog toga izbor župana mora potvrditi Predsjednik Republike Hrvatske na prijedlog Vlade Republike Hrvatske. Po zaprimljenoj obavijesti o izboru župana Vlada Republike Hrvatske mogla je Predsjedniku predložiti odbijanje potvrde. U slučaju kada županijska skupština nije predložila drugog kandidata ili Predsjednik ponovo odbije potvrditi izbor istog kandidata, odluku o imenovanju župana donosi Predsjednik Republike (članci 31. do 33.) Zbog toga, županijska skupština nakon izbora župana o tome izvještava Vladu Republike Hrvatske koja predlaže Predsjedniku Republike njegovo o izboru župana. Predviđa se mogućnost osnivanja mjesnih odbora kao oblika neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana. Mjesne odbore mogli su osnivati građani na zboru građana ako pristupi minimalno 10% upisanih

⁸³ Narodne novine broj 90/1992.

birača. Osim mjesnih odbora, u gradovima su se mogli osnovati gradski kotarevi kao posebni oblici mjesne samouprave (Lozina, 2004: 109-115). Ovaj centralistički pristup temeljio se na nepovjerenju u građane, strahu od jakih lokalnih jedinica i strahu od slobode. Sloboda u sebi nosi odgovornost svih, građana i onih koji vladaju. Možda je ovakav pristup lokalnoj samoupravi rezultat straha malog naroda od novonastale slobode (Koprić, 2006b: 179). Najviše kritika ovome sustavu odnosilo se na župana koji je omogućavao centralizaciju i strogu državnu kontrolu lokalne samouprave (Koprić, 2010: 666; Klarić, 2017: 815). Usitnjena teritorijalna organizacija također je bila predmetom čestih kritika, kako domaćih, tako i stranih stručnjaka, iako to „mrvljenje lokalnih jedinica ima povijesno-tradicijsko uporište“ (Lozina, 1996: 39). Ukazuje se na izostanak želje za općom teritorijalnom reorganizacijom, te problem konstantnog povećanja broja lokalnih jedinica, odnosno dalje usitnjavanje područja. Jedan broj lokalnih jedinica ne može samostalno obavljati znatan dio svojih poslova, a županije ne mogu biti zamjena za pružanje punog oblika lokalne samouprave (Izveštaj Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti, 2007: 925-936). *Treću fazu* razvoja (upravna decentralizacija) omogućile su Ustavne promjene iz 2000. godine kada su županije definirane kao jedinice područne (regionalne) samouprave kojima je zajamčen široki samoupravni djelokrug, kao i općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave. Za dodjelu lokalnih poslova prihvaća se načelo opće klauzule (Koprić, 2010: 667). Nastavlja se trend usitnjavanja područja i osnivanja novih lokalnih jedinica čiji se broj povećao za 12% do 2006. godine (Koprić, 2006b: 180). U ovom periodu napravljene su najveće promjene u sustavu lokalne samouprave koje su i danas na snazi. Uz Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kao temeljni (dalje ZLP(R)S),⁸⁴ posebno je značajan Zakon o izborima načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba.⁸⁵ Naime, poglavarstvo kao jedno od izvršnih tijela bilo je predviđeno za gradove, općine s preko 10.000 stanovnika i županije. Općine koje imaju od 3.001 do 10.000 stanovnika i gradovi koji su status dobili po posebnim kriterijima (imaju manje od 10.000 stanovnika ali zbog povijesnih, gospodarskih i geoprometnih razloga ipak dobiju status grada sukladno članku 5., stavak 2. ZPL(R)S-a) mogle su statutom predvidjeti poglavarstvo, dok općine s manje od 3.000 stanovnika nisu imale poglavarstvo već je izvršne poslove obavljalo predstavničko tijelo (članak 44. ZPL(R)S-a). Općinske načelnike, gradonačelnike i župane biralo je odgovarajuće predstavničko tijelo (članak 40. ZPL(R)S-

⁸⁴ Narodne novine broj 33/2001.

⁸⁵ Narodne novine broj 109/2007.

a). Izmjenama ZPL(R)S-a⁸⁶ ukidaju se poglavarstva i uvodi neposredni izbor načelnika, gradonačelnika i župana. U ovoj fazi došlo je do načelne decentralizacije koja je po svojim rezultatima bila slaba i neuspješna, kako Koprić navodi „oklijevajuća decentralizacija“ (Koprić, 2009: 71; Koprić, 2018b: 58). Nakon što je Republika Hrvatska ušla u Europsku uniju (dalje: EU) nastupa *četvrta faza* koja je obilježena kontinuiranom, ali ograničenom europeizacijom. Hrvatskoj lokalnoj samoupravi otvaraju se mogućnosti pristupa fondovima EU, jačaju se kapaciteti lokalnih jedinica za pristup tim fondovima i ona se prilagođava mehanizmima i standardima pravne stečevine EU (Koprić, 2018a: 32).

Od samih početaka, sustav lokalne samouprave je preispitivan i kritiziran. Iako je zbog samoupravljačkog pokusa iz vremena socijalizma naša upravna tradicija donekle uvažavala potrebu za sudjelovanjem građana, svi pozitivni učinci anulirani su postojanjem paralelnih sustava koordinacije preko vladajuće političke stranke (Koprić, 2019a: 23). Kregar smatra da sustav lokalne samouprave nije planirano oblikovan, već je rezultat improvizacije u teškim okolnostima. Vjeruje da se ne radi o političkoj manipulaciji već pokušaju napuštanja ideologije i pravnih instituta komunističkog komunalnog sustava i povratku na staru hrvatsku tradiciju (Kregar, 2010: 340). Povratak starim hrvatskim tradicijama zagovarao je i Babac smatrajući da za formiranje nove lokalne samouprave ne treba gledati samo bližu, već i onu vremenski udaljeniju prošlost. U tom smjeru predlagao je da Hrvatska bude podijeljena na devet županija (Babac, 1994: 197; slično Vrbošić, 1992: 66). Blažević smatra da je Hrvatska od starog sustava preuzela sve najgore (korupciju, nepotizam, ideologiju kolektivismu, netoleranciju i drugo), dok je, u pokušaju naglašavanja diskontinuiteta prema prethodnom režimu, zanemarila mnoge vrijednosti među kojima i autonomiju lokalnih jedinica. Ranih 90-tih godina prošlog stoljeća naglasak je bio na jačanju jedinstva države i moći središnje vlasti. Jake i velike lokalne jedinice smatrane su opasnošću pa su razlomljene na veliki broj malih, gotovo svaka bivša mjesna zajednica postala je općina (Blažević, 2018: 104-108). Ovakvo rješenje nastalo je kao posljedica ratne agresije na Republiku Hrvatsku. U doba nastanka lokalne samouprave gotovo četvrtina područja države bila je okupirana. Stoga je postojalo nepovjerenje prema svakom obliku lokalne autonomije koji je mogao biti prijatniji nacionalnoj državi i njezinoj suverenosti (Ivanišević, 1999: 587). Institucije lokalne samouprave izgrađene su volontaristički, prevladavale su osobne i političke veze

⁸⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 109/2007.

koje su stvorile neformalne elite „čiji interesi rastaču zajednicu“ (Kregar, 2010: 345). Ukazuje se na izrazitu političku nesklonost istinskoj decentralizaciji, odnosno namjernu centralizaciju financijskih sredstava i funkcija koju provodi Hrvatska demokratska zajednica čime se lokalna samouprava sustavno slabi.⁸⁷ Zadržavanje malih lokalnih jedinica sa slabim civilnim društvom omogućava zadržavanje autoritarno-podaničke kulture, trajnu ovisnost o središnjoj državi i razvoj klijentelizma i korupcije (Čepo, Ravlić, 2018: 251-261). Postojanje velikog broja malih jedinica u kojima ne živi kritična masa obrazovanih i politički prosvijećenih građana omogućava da na vodeće položaje dođu osobe suspektnih profesionalnih, ali i moralnih kvaliteta (Blažević, 2018: 122). Teritorijalno restrukturiranje o kojem se dugo govori nije provedeno baš zbog snažnog otpora unutar vladajućih političkih stranaka. Usitnjena teritorijalna struktura i sustavna ovisnost o središnjoj državnoj razini i njezinim transferima ne motivira jedinice lokalne samouprave da koriste sve mehanizme koji im stoje na raspolaganju i omogućava im izbjegavanje krivnje za neuspjeh (Džinić, Manojlović, 2018: 273; Koprić, Đulabić, 2018: 255). Sve reforme u sustavu lokalne samouprave bile su usmjerene djelomično na krpanje postojećeg stanja, a djelomično na njegovo zamrzavanje s ciljem očuvanja raspodijeljene moći između aktera unutar samog sustava (Čepo, Ravlić, 2018: 251). Lokalna samouprava od početka je disfunkcionalna i obilježena političkim pragmatizmom (Lozina, 2018: 140). Svi pokušaji provedbi reformi provedeni su grubo i površno uz jaki politički i birokratski otpor, jedino što je donekle moglo potaknuti političku volju za promjenama bile su preporuke tijela EU (Koprić, 2019a: 8). Politički procesi na lokalnim razinama preslika su nacionalnih, lokalne izborne kampanje sadržajno su slične onim nacionalnim, obilježene sličnim sadržajem i licima. Lokalne su jedinice postale središta politikanstva, nedostaje demokratske kulture svih sudionika, dok je autoritativna kultura vrlo nazočna (Škarica, 2014: 488). Izborni sustav je vrlo harmoniziran, nema razlike između lokalnih i nacionalnih izbora, nema razlike među izborima u pojedinim lokalnim jedinicama (iako su one međusobno vrlo različite), niti postoje razlike u izborima izvršnog ili predstavničkog tijela. Ovakav sustav omogućava prezidencijalizaciju lokalnog političkog sustava što je suprotno intenciji Europske povelje o lokalnoj samoupravi koja naglašava prvenstvo predstavničkog tijela. Kandidacijske liste su zatvorene, bez mogućnosti izražavanja preferencija glasača čime se glasače „tjera“ da

⁸⁷ Iako se Hrvatska demokratska zajednica često proziva zbog negativnosti u političkom sustavu, tako i sustavu lokalne samouprave, činjenica je da ni Socijaldemokratska partija Hrvatske nije napravila ikakve pozitivne iskorake u suzbijanju akutnih problema hrvatskog društva.

izražavaju svoje stranačko opredjeljenje. Ovo stranačko „zarobljavanje lokalne demokracije“ negativno utječe na izborni proces jer demotivira građane za glasovanje. Pojava neovisnih kandidata dokaz je samoorganizacije građana i nepovjerenja u političke stranke (Rešetar, 2018: 377-387). Postoje i suprotna mišljenja prema kojima će neposredni izbor i jačanje položaja izvršnih čelnika još više potaknuti klijentelističke mreže koje zarobljavaju lokalne institucije (Zelić, 2019: 49). Zato Lauc s pravom naglašava kako je najpotrebnija reforma ona u ponašanju svih sudionika i okruženja, odnosno psihološka i sociološka promjena (Lauc, 2001: 182). Izgradnja kvalitetnijeg odnosa s građanima za jedinice lokalne samouprave nije neka usputna pojava već glavni cilj jer je osnovna svrha lokalne samouprave upravo uključivanje građana u političke procese (Džinić, Škarica, 2017: 198).

3.4.3. Sustav lokalne samouprave u Hrvatskoj

Ustav Republike Hrvatske (dalje: Ustav)⁸⁸ u članku 4. navodi kako je vlast u Republici Hrvatskoj ustrojena na načelu diobe vlasti, a ograničena je ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Građanima se jamči pravo na lokalnu područnu (regionalnu) samoupravu (članak 128., stavak 1. Ustava) koje mogu zaštititi ustavnom tužbom pred Ustavnim sudom (u članku 125., stavak 1. alineja 4. Ustav propisuje nadležnost Ustavnog suda za odlučivanje o povredama prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu). Dalje Ustav navodi kako se zakoni, kojima se uređuje izborni sustav te ustrojstvo i djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave, donose većinom glasova svih zastupnika (organski zakoni, članak 83. stavak 2. Ustava). Smisao ove odredbe je u onemogućavanju izmjena sustava lokalne samouprave temeljem „labave“ većine u Hrvatskom saboru, odnosno pridavanje određenog, većeg značaja lokalnoj samoupravi kako je to predviđeno Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi (dalje: EPLS) koju je Hrvatska u potpunosti ratificirala.⁸⁹

3.4.3.1. Vrste jedinica lokalne samouprave (općine i gradovi)

⁸⁸ Narodne novine broj 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014.

⁸⁹ Hrvatska je Europsku povelju o lokalnoj samoupravi najprije djelomice ratificirala 1997. godine, cjeloviti tekst ratificiran je 2008. godine i u hrvatski pravni sustav uveden Zakonom o izmjeni i dopuni Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine – Međunarodni Ugovori broj 4/2008.

Sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje: ZLP(R)S),⁹⁰ jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, dok su jedinice područne (regionalne) samouprave županije. Općine su jedinice lokalne samouprave koje se osnivaju, u pravilu, za više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu (članak 4. ZLP(R)S), dok su gradovi jedinice lokalne samouprave u kojima je sjedište županije ili svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika i predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. Gradovima se mogu proglasiti i one jedinice lokalne samouprave koje ne udovoljavaju navedenim kriterijima, ako postoje određeni posebni razlozi za to (članak 5. ZLP(R)S). Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu (članak 6. ZLP(R)S). Izmjenama ZLP(R)S iz 2005. godine uvedena je kategorija velikih gradova kao jedinica lokalne samouprave koje imaju više od 35.000 stanovnika i koji dobivaju dodatne poslove (članak 19.a. ZLP(R)S). Grad Zagreb posebna je cjelina i po statusu ima položaj grada i županije. Sva pitanja specifična za položaj Grada Zagreba uređuju se posebnim zakonom.⁹¹ Na kraju, potrebno je spomenuti kako određeni broj jedinica lokalne samouprave ima poseban status jer se nalaze na područjima posebne državne skrbi, odnosno potpomognutim područjima. Danas u Hrvatskoj imamo 576 samoupravnih jedinica (127 gradova, 428 općina, 20 županija i Grad Zagreb). Prema popisu stanovništva iz 2021. godine, u najvećem broju lokalnih jedinica, njih 421 ili 75,86%, živi manje od 5.000 stanovnika.⁹²

Hrvatska ima politipsku organizaciju u kojoj naziv jedinica asocira na razlike u stupnju urbanizacije, no formalne ovlasti lokalnih jedinica su iste (Koprić et al, 2021: 285-286). Dio jedinica koje su dobile status grada nisu gradovi u smislu urbanih cjelina niti zahtijevaju ustrojavanje javnih službi koje su potrebne u gradskim aglomeracijama,⁹³ stoga je ovakva organizacijska podjela zbunjujuća i loše definirana (Lozina, Jagnjić, 2021: 567-570). Ovako oblikovana lokalna samouprava nije primjerena za izazovno vrijeme u kojem živimo. Veći dio lokalnih jedinica zaostaje u ukupnom razvoju, jedino Grad Zagreb pokazuje

⁹⁰ Narodne novine broj 33/2001, 60/2001, 1239/2005, 26/2009, 109/2007, 125/2008, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019 i 144/2020.

⁹¹ Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine broj 62/2001, 125/2008, 36/2009, 119/2014, 98/2019, 144/2020.

⁹² Državni zavod za statistiku, <https://podaci.dzs.hr/media/bz5hplej/gradovi-u-statistici.xlsx>, pristup 27.1.2023.

⁹³ U Hrvatskoj je broj gradova u vremenu od 1993. do 2006. godine porastao za 85,29%, odnosno sa 68 na 126. Najveći broj tih novih gradova status je dobio po kriteriju posebnih razloga. Od 14 gradova koji su 1993. godine imali status grada zbog posebnih razloga, do 54 grada koji su dobili status o tom kriteriju do 2006. godine (Koprić, 2010b: 375).

konkurentnost. Prema starijim podacima, najveći dio lokalnih jedinica (njih 376) s manje od 5.000 stanovnika nemaju dostatna prirodna i ljudska bogatstva kako bi generirale potrebne prihode i te jedinice neće, ni u neko dogledno vrijeme, moći izvršavati zakonom propisane zadaće (Jambrač, 2016: 1004). Prema popisu birača iz 2021. godine čak 421 jedinica lokalne samouprave ima manje od 5.000 stanovnika. Zbog velikih nejednakosti u financijskim i kadrovskim kapacitetima među našim lokalnim jedinicama, u praksi se jasno razlikuju ruralne od urbanijih sredina. Poslove koje lokalne jedinice trebaju vršiti, kod manjih (uglavnom ruralnih) jedinica, obavljaju županije i stoga su lokalne jedinice ovisne o njima, dok su veći gradovi dobili dodatne nadležnosti što ih čini otpornijima na utjecaj županije (Škarica, 2020: 231). Broj stanovnika utječe na fiskalni i administrativni kapacitet lokalne jedinice. Istraživanja pokazuju kako lokalne jedinice s manjim brojem stanovnika i slabijim administrativnim kapacitetom imaju i manju proračunsku transparentnost, iako postoje i izuzetci od tog pravila (Bronić et al, 2022: 197). U Tablici 1. donosimo prikaz broja stanovnika po jedinicama lokalne samouprave u dvije županije (Osječko-baranjska i Vukovarsko-srijemska) koje su predmet proučavanja ove disertacije. Prikazani su usporedni rezultati popisa stanovništva 2011. i 2021. godine iz kojih je vidljiva demografska katastrofa ovih područja koja prati opći trend depopulacije cijele Hrvatske. Ovakav pad broja stanovnika utječe na sistematizaciju lokalnih jedinica. Tako formalno u Osječko-baranjskoj županiji imamo 7 gradova i 35 općina, dok prema popisu stanovništava iz 2021. godine samo 3 grada ispunjavaju zakonske kriterije za status grada (imaju više od 10.000 stanovnika). Preostala 4 grada pripadaju u kategoriju srednje velikih jedinica.⁹⁴ U Vukovarsko-srijemskoj županiji formalno ima 5 gradova i 27 općina, a samo dva grada ispunjavaju zakonski cenzus broja stanovnika za gradove, dok jedan čak pripada kategoriji malih lokalnih jedinica. Od 62 općine u ove dvije županije, samo 5 općina pripada kategoriji srednje velikih jedinica. Slikovitije, u promatrane dvije županije 58 jedinica lokalne samouprave ili 78,38% njih pripada kategoriji malih lokalnih jedinica. Ovi pokazatelji idu u prilog tvrdnjama kako neodgovarajuća teritorijalna podjela i postojanje malih jedinica ograničavaju jačanje kapaciteta jedinica lokalne samouprave i ne stvara se prilika za istinsku decentralizaciju (Đulabić, 2018: 10).

⁹⁴ Podsjetimo na Pavićevu podjelu: male općine su one koje imaju do 4.999 stanovnika, srednje od 5.000 do 9.999, a velike one preko 10.000 stanovnika (Pavić, 2014: 374).

Tablica 1. Prikaz broja stanovnika u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji prema popisima stanovnika iz 2011. godine i 2021. godine.

Osječko-baranjska županija					Vukovarsko-srijemska županija				
Naziv	Vrsta LJ	Broj st. 2011.	Broj st. 2021.	Razlika %	Naziv	Vrsta LJ	Broj st. 2011.	Broj st. 2021.	Razlika %
Antunovac	Općina	3.703	3.411	7,88	Andrijaševci	Općina	4.075	3.441	15,56
Beli Manastir	Grad	10.068	7.973	20,81	Babina Greda	Općina	3.572	2.762	22,68
Belišće	Grad	10.825	8.884	17,93	Bogdanovci	Općina	1.960	1.545	21,17
Bilje	Općina	5.642	4.772	15,42	Borovo	Općina	5.056	3.555	29,69
Bizovac	Općina	4.507	3.733	17,17	Bošnjaci	Općina	3.901	2.868	26,48
Čeminac	Općina	2.909	2.484	14,61	Cerna	Općina	4.595	3.712	19,22
Čepin	Općina	11.599	9.665	16,67	Drenovci	Općina	5.174	3.662	29,22
Darda	Općina	6.908	5.427	21,44	Gradište	Općina	2.773	2.227	19,69
Donja Motičina	Općina	1.652	1.334	19,25	Gunja	Općina	3.732	2.600	30,33
Donji Miholjac	Grad	9.491	8.031	15,38	Ilok	Grad	6.767	5.045	25,45
Draž	Općina	2.767	1.949	29,56	Ivankovo	Općina	8.006	6.543	18,27
Drenje	Općina	2.700	2.126	21,26	Jarmina	Općina	2.458	2.016	17,98
Đakovo	Grad	27.745	23.577	15,02	Lovas	Općina	1.214	980	19,27
Đurđenovac	Općina	6.750	5.332	21,01	Markušica	Općina	2.555	1.773	30,61
Erdut	Općina	7.308	5.436	25,62	Negoslavci	Općina	1.463	983	32,81
Ernestinovo	Općina	2.189	1.948	11,01	Nijemci	Općina	4.705	3.526	25,06
Feričanci	Općina	2.134	1.725	19,17	Nuštar	Općina	5.793	4.861	16,09
Gorjani	Općina	1.591	1.246	21,68	Otok	Grad	6.343	4.899	22,76
Jagodnjk	Općina	2.023	1.500	25,85	Privlaka	Općina	2.954	2.192	25,79
Kneževi Vinogradi	Općina	4.614	3.357	27,24	Stari Jankovci	Općina	4.405	3.271	25,74
Koška	Općina	3.980	3.169	20,38	Stari Mikanovci	Općina	2.956	2.419	18,17
Levanjska Varoš	Općina	1.194	767	35,76	Štitar	Općina	2.129	1.552	27,1
Magadenovac	Općina	1.936	1.579	18,44	Tompojevci	Općina	1.565	1.116	28,69
Marijanci	Općina	2.405	1.951	18,88	Tordinci	Općina	2.032	1.657	18,45
Našice	Grad	16.224	14.291	11,91	Tovarnik	Općina	2.775	2.067	25,51

Osijek	Grad	108.048	96.313	10,86	Trpinja	Općina	5.572	4.167	25,21
Petlovac	Općina	2.405	1.874	22,08	Vinkovci	Grad	35.312	30.842	12,66
Petrijevci	Općina	2.870	2.485	13,41	Vođinci	Općina	1.966	1.634	16,89
Podgorač	Općina	2.877	2.455	14,67	Vrbanja	Općina	3.940	2.870	27,16
Podravska Moslavina	Općina	1.202	954	20,63	Vukovar	Grad	27.683	23.175	16,28
Popovac	Općina	2.084	1.446	30,61	Županja	Grad	12.090	9.153	24,29
Punitovci	Općina	1.803	1.562	13,37					
Satnica Đakovačka	Općina	2.123	1.775	16,39					
Semeljci	Općina	4.362	3.558	18,43					
Strizivojna	Općina	2.525	2.027	19,72					
Šodolovci	Općina	1.653	1.217	26,38					
Trnava	Općina	1.600	1.251	21,81					
Valpovo	Grad	11.563	9.784	15,38					
Viljevo	Općina	2.065	1.626	21,26					
Viškovci	Općina	1.906	1.496	21,51					
Vladislavci	Općina	1.882	1.552	17,53					
Vuka	Općina	1.200	984	18,00					
Ukupno		305.032	236.806	22,36			179.521	143.113	20,28

Izvor: izradila autorica prema podacima Državnog zavoda za statistiku, <https://podaci.dzs.hr/media/bz5hplcj/gradovi-u-statistici.xlsx>, 27.1.2023.

Na primjeru promatranih županija vidimo kako depopulacijski trend nešto blaže pogađa gradove nego općine. Obje županije izgubile su više od petine svog stanovništva u proteklih deset godina. Ovakvi trendovi obilježavaju većinu jedinica lokalne samouprave, dovode u pitanje objektivne mogućnosti izvršavanja zadaća malih jedinica, te idu u prilog izričitim zagovornicima okrupnjavanja hrvatske lokalne samouprave (Bakota, 2010: 318). Prema broju stanovnika iz 2011. godine, Koprić je predlagao osnivanje između 120 i 140 temeljnih lokanih jedinica i pet regija (Koprić, 2014: 144; Koprić, 2016: 52), no prema zadnjim podacima o broju stanovnika možda bi taj broj mogao biti i manji.

Prema popisu stanovništva iz 2021. godine, samo 42 jedinice lokalne samouprave (7,55%) su imale porast broja stanovnika (Tablica 2.), jedna je stagnirala (općina Zadvarje u Splitsko-dalmatinskoj županiji ostala je na 289 stanovnika) dok je 5 jedinica lokalne

samouprave zabilježilo pad broja stanovnika manji od 1%⁹⁵. Dvije općine imaju izrazito negativan trend, općina Dvor u Sisačko-moslavačkoj županiji (46,21%) i Vrhovine u Ličko-senjskoj županiji (52,71%).

Tablica 2. Prikaz jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj koje bilježe rast broja stanovnika prema popisu iz 2021. godine.

R.br	Naziv	Vrsta LJ	Županija	Broj st. 2011.	Broj st. 2021.	Razlika %
1.	Dugo Selo	Grad	Zagrebačka	17.466	17.676	1,2
2.	Stupnik	Općina	Zagrebačka	3.735	3.886	4,04
3.	Sveta Nedelja	Grad	Zagrebačka	18.059	18.221	0,89
4.	Dobrinj	Općina	Primorsko-goranska	2.078	2.150	3,46
5.	Kostrena	Općina	Primorsko-goranska	4.180	4.398	5,21
6.	Krk	Grad	Primorsko-goranska	6.281	6.816	8,51
7.	Malinska-Dubašnica	Općina	Primorsko-goranska	3.134	3.212	2,48
8.	Omišalj	Općina	Primorsko-goranska	2.983	2.992	0,3
9.	Viškovo	Općina	Primorsko-goranska	14.445	16.084	11,34
10.	Novalja	Grad	Ličko-senjska	3.663	3.680	0,46
11.	Biograd na Moru	Grad	Zadarska	5.569	5.601	0,57
12.	Galovac	Općina	Zadarska	1.234	1.258	1,94
13.	Kolan	Općina	Zadarska	791	815	3,03
14.	Pašman	Općina	Zadarska	2.082	2.136	2,59
15.	Poličnik	Općina	Zadarska	4.469	4.676	4,63
16.	Sali	Općina	Zadarska	1.698	1.746	2,82
17.	Sukošan	Općina	Zadarska	4.583	4.665	1,78
18.	Vir	Općina	Zadarska	3.000	3.045	1,5
19.	Zemunik Donji	Općina	Zadarska	2.060	2.159	4,8
20.	Bilice	Općina	Šibensko-kninska	2.307	2.546	10,35
21.	Tribunj	Općina	Šibensko-kninska	1.536	1.594	3,77
22.	Bol	Općina	Splitsko-dalmatinska	1.630	1.678	2,94
23.	Dicmo	Općina	Splitsko-dalmatinska	2.802	2.805	0,1
24.	Dugopolje	Općina	Splitsko-dalmatinska	3.469	3.742	7,86
25.	Klis	Općina	Splitsko-dalmatinska	4.801	5.226	8,85
26.	Nerežišća	Općina	Splitsko-dalmatinska	862	878	1,85
27.	Solin	Grad	Splitsko-dalmatinska	23.926	24.862	3,91
28.	Supetar	Grad	Splitsko-dalmatinska	4.074	4.325	6,16

⁹⁵ To su Bibinje, Pakoštane, Stari Grad, Vis i Marčana.

29.	Sutivan	Općina	Splitsko-dalmatinska	822	936	13,86
30.	Šolta	Općina	Splitsko-dalmatinska	1.700	1.975	16,17
31.	Funtana	Općina	Istarska	907	911	0,44
32.	Kaštelir-Labinci	Općina	Istarska	1.463	1.493	2,05
33.	Ližnjan	Općina	Istarska	3.965	4.087	3,07
34.	Medulin	Općina	Istarska	6.481	6.552	1,09
35.	Tar-Vabriga	Općina	Istarska	1.990	2.148	7,93
36.	Tinjan	Općina	Istarska	1.684	1.729	2,67
37.	Konavle	Općina	Dubrovačko-neretvanska	8.577	8.607	0,34
38.	Slivno	Općina	Dubrovačko-neretvanska	1.999	2.046	2,35
39.	Ston	Općina	Dubrovačko-neretvanska	2.407	2.491	3,48
40.	Župa dubrovačka	Općina	Dubrovačko-neretvanska	8.331	8.705	4,48
41.	Čakovec	Grad	Međimurska	27.104	27.122	0,06
42.	Orehovica	Općina	Međimurska	2.685	2.720	1,3

Izvor: izradila autorica prema podacima Državnog zavoda za statistiku, <https://podaci.dzs.hr/media/bz5hplcj/gradovi-u-statistici.xlsx>, 27.1.2023.

Kako je vidljivo iz Tablice 2. većina jedinica bilježi neznatan porast broja stanovnika, samo kod 9 jedinica porast broja je veći od 5%. Jedinice u kojima je zabilježen porast broja stanovnika smještene su u 9 hrvatskih županija, samo 5 jedinica je u kopnenom dijelu Hrvatske, sve ostale su na obali, neposrednoj blizini obale ili na otocima. Dio obrazloženja za ovakve brojke možemo naći u geografskom položaju lokalnih jedinica, no pitanje je zašto porast broja stanovnika ne bilježe veće lokalne jedinice na tom području? Porast broja stanovnika na otoku Krku, osim utjecaja turizma, mogao bi biti posljedica blizine kopnu i Zagrebu, no kako objasniti privlačnost malih otočnih gradova Šolte i Sutivana koji su najveći dobitnici popisa stanovništva iz 2021. godine? Čak i Grad Zagreb bilježi pad broja stanovnika, a Lilliput⁹⁶ općine rastu. Bilo bi dobro analizirati ove jedinice lokalne samouprave, njihov ustroj i način rada, mjere koje poduzimaju i usluge koje pružaju svojim građanima kako bi se vidjelo je li porast broja stanovnika slučajna, samo geografski uvjetovan ili se može povezati s radom jedinice lokalne samouprave. Ako uzroke populacijskog porasta možemo naći u ishodima rada lokalnih jedinica, trebalo bi istražiti

⁹⁶ Metaforu o Lilliputu i Brobdingnagu iz Swiftovog djela Guliiverova putovanja prvi put su spomenuli Denters i suradnici 2014. godine u svom djelu *Size and local democracy*. Metaforu koriste za prikaz dva suprotna sustava lokalne samouprave: jedan kojeg čini puno malih jedinica (Lilliputanci) i drugi koji počiva na manjem broju velikih jedinica (Brobdingnanci). Lilliput argument počiva na tezi kako veličina lokalne jedinice ima negativni učinak na kvalitetu lokalne demokracije, to je argument poznat još kao *Small is beautiful*. Drugi argument počiva na suprotnoj tezi kako veličina lokalne jedinice ima pozitivan učinak na kvalitetu lokalne demokracije, argument *Big is beautiful* (Denters et al, 2014: 15-16).

izvore te institucionalne snage. Na kraju, iako se u znanstvenim krugovima promiče povećanje veličine lokalnih jedinica, naš popis stanovništva pokazuje kako su migracije građana usmjerene prema manjim jedinicama lokalne samouprave. Ovaj fenomen zahtjeva posebno istraživanje.

3.4.3.2. Djelokrug jedinica lokalne samouprave

Djelokrug jedinica lokalne samouprave određen je ZLP(R)S-om na način da općine i gradovi, bez obzira na veličinu, imaju isti djelokrug. U samoupravni djelokrug pripadaju poslovi lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, osobito:

- uređenje naselja i stanovanje,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalno gospodarstvo,
- briga o djeci,
- socijalna skrb,
- primarna zdravstvena zaštita,
- odgoj i osnovno obrazovanje,
- kultura, tjelesna kultura i sport,
- zaštita potrošača,
- zaštita i unapređenje prirodnog okoliša,
- protupožarna i civilna zaštita,
- promet na svom području,
- te ostale poslove sukladno posebnim zakonima (članak 19.).

Kategorija velikih gradova (gradovi sjedišta županija i gradovi koji imaju više od 35.000 stanovnika) koja je uvedena 2005. godine⁹⁷ u svom djelokrugu, osim navedenih ima još i:

⁹⁷ Kategorija velikih gradova uvedena je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 129/2005.

- održavanje javnih cesta i
- izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja (članak 19.a).

Osim navedenog, veliki gradovi i gradovi sjedišta županija mogu obavljati i poslove iz djelokruga županije (članak 21.).

Djelokrug županija definiran je člankom 20. ZLP(R)S-a na način da županije u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove područnog značaja, a osobito:

- obrazovanje,
- zdravstvo,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- gospodarski razvoj,
- promet i prometnu infrastrukturu,
- održavanje javnih cesta,
- planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova,
- izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikoga grada,
- te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

U znanstvenim krugovima najviše se ističu prigovori što lokalne ovlasti nisu potpune i cjelovite kako to traži EPLS. Jasna razdioba djelokruga i odgovornosti među različitim razinama vlasti nužan je zahtjev koji postavlja EPLS kako bi se izbjeglo preklapanje ovlasti, izbjegavanje političke odgovornosti i onemogućilo više razine u ograničavanju autonomije nižih razina (Škarica, 2020: 209).⁹⁸ Sukladno zakonodavnom uređenju sve djelatnosti, koje

⁹⁸ Načelo supsidijarnosti zahtjeva stalnu prosudbu mogućnosti pojedine razine da na zadovoljavajući način obavlja određenu ovlast. Vezao uz to postavlja se pitanje koje tijelo vrši prosudbu o potrebi prenošenja ovlasti i koliko često se prosudba vrši? Prosudbu bi trebalo vršiti neovisno tijelo kao primjerice Ustavni sud. Obzirom na dugotrajnost ustavnosudskog postupka, moglo bi se promisliti o stvaranju potpuno novog tijela. Vezano uz vrijeme prosudbe opravdanosti promjene razine, trebalo bi propisati određeni primjereni rok koji ne smije biti prekratak, niti predug, ali mora biti jasno odrediv. Na kraju, najteže je razjasniti pitanje razine zadovoljstva jer je to vrlo subjektivan kriterij i ne ide u korist nižim razinama. Ako se jasno ne definira tko odlučuje o prijenosu ovlasti, više jedinice lako bi mogle neopravdano preuzeti ovlasti nižih jedinica (više u: Bakota, 2010: 314-317).

su Ustavom povjerene jedinicama teritorijalne samouprave, reguliraju se posebnim zakonima kojima se određuju poslovi koje su jedinice dužne organizirati, ali i oni koje mogu obavljati, ako su za njihovo obavljanje osigurale uvjete (članak 19., stavak 2., članak 19.a, stavak 2., članak 20., stavak 2. ZLP(R)S-a). Ovakva zakonska formulacija znači kako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju čekati donošenje zakona i posebnih odredbi o tome koje djelatnosti smiju obavljati (ne ih uređivati niti upravljati, odnosno politički odlučivati) i koje mogu obavljati, uz nejasno definirano pitanje tko nadzire kako su, kada su i jesu li osigurale uvjete za obavljanje fakultativnih poslova (Koprić, 2014: 136-137).

Zakonodavac je ostavio slobodu jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave da međusobno prenose poslove iz svog samoupravnog djelokruga. Tako općine i gradovi mogu pojedine poslove prenijeti na županiju, dok županija može povjeriti obavljanje poslova iz svog samoupravnog djelokruga općinama i gradovima (članak 22.). Najčešći razlog zašto lokalne jedinice ne preuzimaju poslove od županije je usitnjena teritorijalna struktura koja traži promjenu kako bi lokalne jedinice mogle ispuniti svoju razvojnu ulogu (Koprić, 2013: 2). Smatra se kako samo veće jedinice mogu osigurati razvoj, ali teritorijalna konsolidacija vrlo je nepopularna. U prilog tome posebno se navodi strah od dominacije velikih jedinica nad malim kao rezultat sjećanja iz doba socijalizma (Koprić, 2014: 143; Škarica, 2020: 133). Dio odgovornosti za usitnjenu lokalnu strukturu snose i lokalne jedinice jer je svako dodatno usitnjavanje područja bilo potaknuto s njihovih razina (Koprić, 2014: 143). Nadalje, jedinice lokalne samouprave nisu baš pretjerano spremne na međusobnu suradnju, iako postoji određen broj međuopćinskih suradničkih aranžmana i to u vidu zajedničkog vlasništva nad organizacijama koje pružaju lokalne usluge (Škarica, 2020: 233). Osim toga, ne postoji učinkovit mehanizam prijenosa funkcija što se vidi na primjeru grada Čazme koji je devet puta tražio od županije preuzimanje decentraliziranih funkcija što nije odobreno (Đulabić, 2018: 9). Prijenos poslova iz samoupravnog djelokruga sa županija na gradove i općine obično se ogleda u ugovorima o sufinanciranju nekih lokalnih ulaganja (izgradnja dječjih vrtića, cesta i dr.) ili sufinanciranju dijela troška europskih projekata. Tako je u 2018. godini 4,5% svih županijskih troškova odlazilo na transfere lokalnim jedinicama (Škarica, 2020: 225). Jedinice lokalne samouprave i županije sve su više međuovisne, a neke ustavom zajamčene ovlasti lokalnih jedinica uzurpirane su od strane županija što toleriraju svi čimbenici i što nije na primjereni način izneseno pred ustavni sud (Škarica, 2020: 231).

Županije bi trebale imati ključnu ulogu u razvojnem dijelu, ali zbog nejasnih linija ovlasti još uvijek prevladavaju formalni, hijerarhijski, *top-down* modeli upravljanja. Županije su, bez promjene propisa preuzele poslove kako bi kompenzirale slabe kapacitete jedinica na svom području (Koprić et al, 2021: 287). Unatoč brojnim harmonizacijskim utjecajima, naš sustav lokalne samouprave pokazao je zavidnu razinu otpornosti na te utjecaje. Županije su pokazale vrlo visoku razinu inertnosti i ostale čuvari tradicionalnih institucionalnih *top-down* modela upravljanja što dokazuje kako se otpor institucija nikada ne smije podcijeniti (Škarica, 2020: 234).

Decentralizacija za djelatnosti obrazovanja, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva koja je 2001. godine pokrenuta nije implementirana u potpunosti.⁹⁹ Čak 58% od ispitanih jedinica uopće nije preuzelo funkcije niti u jednom od navedenih upravnih područja, trećina tih jedinica ne želi ih preuzeti ni nakon dvadeset godina. Kao razlozi za nespremnost za preuzimanje tih funkcija navode se nedostatak kapaciteta i neodgovarajuća koordinacija od strane države (Đulabić, 2018: 8). Samo dio gradova (35) preuzeo je sve decentralizirane funkcije (Koprić et al, 2021: 287), odnosno samo 6% jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave preuzelo je decentralizirane funkcije (postotak je nešto veći za vatrogastvo) (Đulabić, 2019: 39). Uz planiranu decentralizaciju trebala je ići i teritorijalna konsolidacija koja nije provedena, zbog čega je pružanje usluga na lokalnim i regionalnim razinama vrlo neujednačeno, kao i financijske potpore iz državnog proračuna. U 2013. godini 17% državnog proračuna odlazi na financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zbog neujednačenih državnih potpora, troškovi za istu uslugu vrlo su nejednaki u različitim županijama, dok županije primjenjuju politički kriterije za distribuciju financijskih sredstava različitim jedinicama na svom području (Koprić et al, 2016: 202; Koprić, 2019a: 22).

Iako je ustavom lokalna samouprava posebno zaštićena i nominirana kao pravo građana, kad govorimo o nadležnostima jedinica lokalne samouprave, Ustavni sud ima vrlo formalistički pristup koji je posljedica nedefiniranog odnosa države prema decentralizaciji, ustroju lokalnih jedinica i uopće razumijevanju lokalne samouprave. Naglašava se da „postoji latentna opasnost grabljenja nadležnosti od strane države, kontrole nad radom

⁹⁹ Hrvatska se odlučila za decentralizaciju djelatnosti za koje se kaže da su vrlo osjetljiva i problematična područja. Prenoseći te poslove na niže jedinice, država se oslobađa od političke odgovornosti kako je to bilo i u slučajevima zemalja Višeegradske skupine (Češka, Poljska, Slovačka i Mađarska) (Halasz, 2002: 109).

jedinica lokalne samouprave ili ograničavanja njihovih samoupravnih prava“ (Banić, 2018: 209).¹⁰⁰ Problem ugroze samoupravnog djelokruga neposredna je posljedica kršenja odredbi EPLS, posebice odredbi o načelu supsidijarnosti (javne ovlasti moraju pripadati vlastima koje su najbliže građanima) i potpunosti (ovlasti dane lokalnim jedinicama moraju biti potpune i cjelovite) koji se, prema rezultatima istraživanja često ignoriraju ili slabo provode (Čepo, Ravlić. 2018: 261). Bakota naglašava nedostatnost (u pogledu sadržaja i obima) ustavnosudskih obrazloženja u kojima je previše vrijednosnih ocjena, te ignoriranje EPLS od strane Ustavnog suda (Bakota, 2018: 165, 185). Na slabu ustavnosudsku zaštitu ukazuje i Koprić navodeći kako Ustavni sud nije zaštitio lokalnu samoupravu kao zasebnu ustavnu kategoriju (Koprić, 2014: 143). U provođenju sudskog nadzora Ustavni sud se ograničava samo na temeljne zakone kojima se uređuje ustrojstvo, djelokrug i financiranje lokalne samouprave omogućavajući tako zakonodavcu da različitim zakonima „nagrizi samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave“ (Banić, 2018: 209). I ovdje lokalne jedinice snose dio odgovornosti jer su one i njihova udruženja pokrenuli samo 4 postupka pred Ustavnim sudom. To ukazuje na očito nepoznavanje važnosti Povelje među našim lokalnim jedinicama (Bakota, 2018: 185).

3.4.3.3. Financiranje lokalne samouprave

Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uređeno je zakonima. EPLS traži da lokalne jedinice imaju odgovarajuće vlastite prihode kojima slobodno raspolažu i koji trebaju biti razmjerni njihovim ovlastima. Barem dio prihoda mora proizlaziti iz lokalnih poreza čije stope same određuju. Sustav financiranja lokalne samouprave mora biti raznolik i evolutivan kako bi mogao pratiti promjene stvarnih troškova. Na kraju, EPLS propisuje obvezu države zaštititi, odnosno pomoći financijski slabijim lokalnim jedinicama (članak 9. EPLS). Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje: ZFJLP(R)S)¹⁰¹ navodi tri vrste prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave: porezi, pomoći te vlastiti i namjenski prihodi

¹⁰⁰ Smatramo da je jedan od takvih primjera bilo osnivanje Agencije za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada kada su, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, oduzete izvorne nadležnosti velikih gradova i županija i dodijeljene tada osnovanoj Agenciji. Osim što su jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave oduzete njihove ovlasti, to je učinjeno zakonom nižeg ranga nego su dodijeljene (više vidjeti u: Romić, 2014: 34-37). Ovaj rad naveden je kao argumentacija u jednom ustavnosudskom postupku (nije ga pokrenula autorica rada) gdje je Ustavni je sud iznio zanimljive i, moglo bi se reći, za lokalnu samoupravu opasne zaključke (više vidjeti u: Rješenje Ustavnog suda Broj: U-I-79/2015 od 7. ožujka 2017. godine).

¹⁰¹ Narodne novine broj 127/2017, 138/2020, 151/2022.

(članak 3.). Prihodi iz poreza mogu biti od zajedničkih (koji se dijele između države i drugih razina) i lokalnih poreza. Najznačajniji izvor prihoda je porez na dohodak koji se dijeli tako da općina/grad dobiva 74%, županija 20%, a preostalih 6% se koristi za decentralizirane funkcije (članak 5. ZFJLP(R)S). Zakon o lokalnim porezima (dalje: ZLP)¹⁰² kaže da su lokalni porezi oni čiji prihod pripada jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Županijski porezi su porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila i porez na automate za zabavne igre (članak 3. ZLP). Porezi općina i gradova su: prirez porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor i porez na korištenje javnih površina (članak 20. ZLP). Ovako definiran, hrvatski sustav lokalne samouprave je slabo financijski decentraliziran¹⁰³ i autonoman (Škarica, 2020: 222). Lokalne jedinice mogu odlučivati o uvođenju lokalnih poreza (ali samo onih koji su predviđeni zakonom) i o visini stopa poreza (opet unutar propisanih granica), dok županije nemaju nikakvu mogućnost odlučivanja o porezima (Šinković, 2019: 423). Istraživanje porezne samostalnosti¹⁰⁴ županija u vremenu od 2002. do 2020. godine pokazuje da su vrijednosti indeksa nepromijenjene i na izrazito niskoj razini (od 4,4 do 4,0 od maksimalnih 100). Kod gradova rezultati pokazuju blagi porast porezne samostalnosti s 8,3 (2006.) do 11,2 (2017.), dok Grad Zagreb ima najviši indeks porezne samostalnosti, 12,6 kojeg je dosegao 2014. godine (Jurlina Alibegović, 2022: 149-150).

U novije vrijeme lokani prihodi su sve raznolikiji, ne oslanjaju se više samo na poreze, već lokalne jedinice primaju različite međuproračunske transfere, sredstva dobivena za pripremljene projekte, iz naplate svojih usluga, naknada za koncesionirane lokalne javne službe i drugo (Koprić, 2018a: 20). Lokalne jedinice mogu ojačati svoj financijski kapacitet (i smanjiti ovisnost o središnjoj državi) i privlačenjem gospodarskih investicija i novog stanovništva, odnosno širenjem baze poreznih obveznika (Škarica, 2014: 459). Fiskalna održivost lokalnih jedinica, osim o objektivnim karakteristikama, ovisi i o njihovoj spremnosti za preuzimanje odgovornosti. Lokalne jedinice moraju biti spremne poduzimati određene aktivnosti koje možda nisu popularne, ali su neophodne za fiskalni opstanak. Za lokalne političare nije popularno uvoditi primjerice naplatu parkinga, prirez na porez na

¹⁰² Narodne novine broj 115/2016, 101/2017, 114/2022.

¹⁰³ Fiskalna decentralizacija je prijenos odlučivanja o raspodjeli javnih rashoda i javnih prihoda na pojedine razine vlasti. Ona potiče konkurenciju među različitim razinama i među jedinicama na istoj razini jer će svaka jedinica pokušati stvoriti što bolje uvjete kako bi privukla nove stanovnike (Šinković, 2019: 224-225).

¹⁰⁴ Porezna samostalnost uži je pojam od fiskalne samostalnosti i obuhvaća različite aspekte slobode koju imaju lokalne vlasti nad lokalnim porezima (Jurlina Alibegović, 2022: 141).

dohodak i drugo, iako bi ta sredstva osnažila lokalni proračun. Međutim, naše lokalne jedinice često se vode fiskalnim oportunizmom, odnosno ne koriste sve fiskalne ovlasti koje im stoje na raspolaganju. Stoga se smatra da je fiskalni kapacitet lokalnih jedinica veći nego što ga one ostvaruju. Oslanjanje na državni proračun, odnosno svjesna ovisnost o njemu nije dugoročno održiva (Šimović et al, 2010. 252-253).

3.4.3.4. Lokalni izborni sustav

Kako je već rečeno, izmjenama ZPL(R)S-a¹⁰⁵ od 2009. godine ukidaju se poglavarstva i uvodi neposredni izbor načelnika, gradonačelnika i župana. Ova promjena uvedena je kao dio općeg trenda traženja novog legitimiteta, odnosno pokušaja dodatne demokratizacije lokalnih političkih sustava. Smatra se kako su postali previše partijski politizirani, strogi i formalistički, čime se smanjuje razina povjerenja građana i njihov politički legitimitet. Na ovu krizu pokušava se odgovoriti različitim načinima jačanja izravnog sudjelovanja građana u lokalnoj politici, pa tako i uvođenjem izravnog izbora lokalnih izvršnih čelnika od strane građana s mogućnošću njihova opoziva (Koprić, 2018a: 14). Neposrednim izborom lokalnih izvršnih čelnika građanima se daje jedan novi način utjecaja i odlučivanja. Obzirom da biraju jednog čovjeka, ne stranački paket, za očekivati je potencijalno veći odaziv građana što doprinosi jačanju demokratičnosti i legitimnosti. Zbog činjenice što je neposredno izabran od građana, pred izvršnim čelnikom je i neposredna odgovornost biračima, stoga se očekuje puno neposrednija i bolja komunikacija s građanima (Bakota, Ljubanović, 2011: 17; Džinić, Škarica, 2017: 201-206), bolja koordinacija unutar lokalnih jedinica i poboljšanje lokalnog upravljanja (Koprić, 2008a: 402). Osim argumenta legitimnosti, postoje još brojni drugi argumenti za neposredni izbor nositelja izvršne vlasti, ali i oni protiv. Smatra se da su neposredno izabrani nositelji izvršne vlasti autonomniji, proaktivniji i participativniji, dok su posredno izabrani orijentirani više na centralnu moć i stranačku disciplinu, zanemarujući specifične lokalne interese. Lokalna politička scena obilježena je političkim suparništvom prenesenim s centralne razine, stoga se smatra da je inicijativno i integrirano lokalno upravljanje moguće ostvariti uvođenjem neposredno izabranog gradonačelnika (Pusić, 2002: 10-11). S druge strane, zbog svoje stranačke (ne)pripadnosti postoji veća šansa da neposredno izabrani čelnici uđu u sukob s višim razinama (županijskom i centralnom razinom) i tako uspore razvojne mogućnosti svoje

¹⁰⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 109/2007.

jedinice (Koprić, 2009a: 96-100).¹⁰⁶ Zbog osobne odgovornosti i izostanka kolegijalnog tijela, neposredno izabrani čelnici skloniji su autoritarizmu, uplitanju i vršenju pritiska na rad službenika, čime se ugrožava zakonitost rada i kvaliteta postupanja lokalnih službenika (Džinić, Škarica, 2017: 207; Koprić, 2019: 17). Na kraju, kod neposrednog izbora izvršnih čelnika može doći do takozvane kohabitacije, odnosno situacije u kojoj pobjede različite političke opcije u izboru za predstavničko i izvršno tijelo (Podolnjak, 2008: 339). Izvršni čelnik predstavlja interese jedne grupacije, bilo da se radi o političkoj stranci ili nekoj drugoj, manje formalnoj skupini ljudi. Jedna od prednosti neposrednog izbora je i mogućnost kandidature osoba koje nisu pripadnici stranke, odnosno neovisnih kandidata. Iako u Hrvatskoj ima takvih slučajeva, još uvijek u preko 90% slučajeva pobjeđuju stranački kandidati (Koprić, 2018b: 72). Polazeći od svih pozitivnih i negativnih argumenata, Koprićevo istraživanje, na uzorku država bivše Jugoslavije, pokazalo je kako je neposredni izbor čelnika ostvario neke pozitivne ishode, samo sporije nego se to očekivalo (Koprić, 2009a: 96-100).

Često se prilikom rasprava o neposrednom izboru izvršnih čelnika na njih gleda kao na mesije, jake grado/načelnike koji će donijeti promjene, iako njihova snaga ne potječe od načina izbora već od širine njihovih ovlasti (Džinić, Škarica, 2017: 200). Tu se zaboravlja kako su izvršni čelnici produljena ruka lokalne vlasti, oni nisu nalogodavci već samo izvršitelji. Ustav Republike Hrvatske i EPLS naglašavaju supremaciju predstavničkog tijela kao tijela neposredno izabranog od građana. Ovdje se ponovo vraćamo na raspravu o legitimitetu: predstavničko tijelo ima svoj izvorni legitimitet, kao i izvršni čelnik, no u slučaju dva kruga izbora izvršni čelnik će imati slabiji legitimitet jer je izlaznost u drugom krugu manja (Koprić, 2018b: 72-75). Zadnjim izmjenama ZLP(R)S-a iz 2020. godine dodatno se smanjuje snaga predstavničkog tijela. Smanjen je broj vijećnika čime se smanjuje demokratsko predstavljanje građana, što ide u prilog većim strankama koje najmanje gube smanjivanjem broja vijećnika. Tako će se lokalno predstavništvo „prekrojiti“ na način da će svi interesi koji nisu zastupljeni u velikim strankama u lokalnim vijećima biti podzastupljeni. Velike stranke će izgubiti jednog od 8 ili 9 članova, male koje su imale jednog, ostaju bez predstavnika (Đulabić, 2021a: 3).

¹⁰⁶ Podsjetimo na Koprićevo tvrdnju kako županije financijska sredstva dijele po političkom kriteriju što ide u prilog navedenoj tvrdnji o razvoju sukoba lokalne jedinice s višim razinama, posebno u slučaju izbora nezavisnog kandidata ili kandidata druge političke opcije (Koprić, 2019a: 22).

3.4.3.5. Sudjelovanje građana

O prednostima, manama i načinima sudjelovanja građana već smo pisali u posebnom poglavlju rada. Ustav Republike Hrvatske jamči građanima pravo na lokalnu samoupravu koje mogu ostvariti preko predstavničkih tijela ili neposrednim sudjelovanjem. Izbor članova lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela vrši se na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općeg biračkog prava (članak 128., stavak 1. i 2. Ustava). Neposredno sudjelovanje građana u upravljanju lokalnim poslovima moguće je putem zborova građana, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom (članak 128., stavak 3. Ustava). Osim toga, u naselju ili dijelu naselja mogu se, u skladu sa zakonom, osnivati oblici mjesne samouprave (članak 129. stavak 5. Ustava). Na ove šture ustavne odredbe nadovezuje se maleni broj odredbi drugih zakona kojima se detaljnije uređuju mogućnosti sudjelovanja građana u upravljanju i odlučivanju na lokalnim razinama. Tako ZLP(R)S u članku 24. donosi gotovo identičnu odredbu članka 128., stavak 3. uz navođenje mogućnosti sudjelovanja u odlučivanju, ne u upravljanju lokalnim poslovima.

Suvremeno društvo pred lokalnu samoupravu stavlja nove izazove koje treba riješiti i za čije rješenje treba naći nove modele upravljanja koji uključuju unutarnju decentralizaciju lokalne jedinice. Upravljanje decentralizacijom je kombinacija i ravnoteža *top-down* i *bottom-up* pristupa, odnosno pronalaženje načina sudjelovanja građana u odlučivanju na razinama koje su najbliže onim dijelovima lokalne jedinice gdje građani žive, poput susjedskih odbora, gradskih četvrti ili okruga, župa, mjesne samouprave i drugih (Koprić, 2008: 105; Koprić, 2018a: 30). Sudjelovanje građana u odlučivanju kao politička vrijednost nastala je promjenom položaja građana prema upravi, od građana podanika do građana suradnika koji aktivno sudjeluje u javnim poslovima čime preuzima i određenu odgovornost za život svoje lokalne zajednice (Koprić, 2006: 20). Moramo naglasiti kako sami građani često nisu svjesni svoje političke i građanske obveze prema zajednici koja se najbolje ispunjava različitim oblicima sudjelovanja građana.¹⁰⁷ Istraživanje provedeno na 16 država (uključujući i Hrvatsku) pokazalo je kako i lokalni vijećnici smatraju decentralizaciju preduvjetom za porast sudjelovanja građana. Preduvjet učinkovitih javnih službi je znanje

¹⁰⁷ Obveza građana da sudjeluju u političkom životu zajednice polazi od Aristotelovog koncepta prijateljstva građana koje u sebi obuhvaća političko zajedništvo ljudi na nekom području. Političke obveze zahtijevaju od svakog pojedinca aktivno sudjelovanje u vođenju zajedničkih poslova i podizanju kvalitete života (Romić, 2011a: 183-186).

građana o tome što mogu očekivati te poznavanje želja i potreba građana od strane lokalnih vlasti koje pružaju usluge (Jurlina Alibegović, Slijepčević, 2018: 170). Konzultiranje i sudjelovanje građana u odlučivanju osnovni je element otvorene vlasti. Od svih provedenih reformi u Hrvatskoj, uvođenje transparentnosti i otvorenosti najuspješnije je provedeno, no samo u dijelu prava na pristup informacijama, dok je segment sudjelovanja građana u odlučivanju postigao znatno slabiji uspjeh (Koprić, 2018: 47).

Sve oblike izravnog sudjelovanja građana u demokraciji možemo podijeliti u dvije temeljne grupe: oblici neposredne demokracije (skupštine građana, referendum, opoziv izabranih dužnosnika, građanske inicijative i zborovi građana) i oblici sudjelovanja građana (teritorijalno decentralizirana tijela, imenovanja u razne odbore, sudjelovanje u pripremi lokalnih odluka ili propisa i preko organizacija civilnog društva) (Koprić et al, 2021: 310). U dosadašnjoj hrvatskoj praksi neki oblici neposredne demokracije (referendumske i građanske inicijative na državnoj razini) otvorile su znanstvenu raspravu o tome kako treba shvatiti neposrednu demokraciju. Pitanje je treba li neposrednu demokraciju smatrati samo ispravkom predstavljanja ili potpuno samostalnim oblikom vlasti naroda kao zajednice građana (Miloš, 2021: 16). Ustavni je sud tu zauzeo vrlo odlučan stav zaštite države kao cjeline i njezinog pravnog poretka naglašavajući kako neposredno odlučivanje ne može zadirati u prostor specifičnog ustavnog identiteta države, odnosno kako je neposredna demokracija Ustavom dopušten i legitiman, ali ne primarni i redoviti način odlučivanja (Gardašević, 2021: 84). Iako se ne radi o lokalnim pitanjima, ustavnosudske odluke relevantan su izvor prava koje, u ovom slučaju, jasno određuju položaj neposrednog odlučivanja građana u pravnom poretku.

Skupštine građana služe umjesto predstavničkog tijela, no to je oblik koji u Hrvatskoj ne postoji niti je dio naše tradicije. *Referendum* je jedan od najtradicionalnijih načina sudjelovanja građana u odlučivanju na lokalnim razinama. Sukladno ZLP(R)S-u može se raspisati radi odlučivanja o promjeni statuta, prijedlogu općeg akta ili drugog pitanja iz djelokruga predstavničkog tijela (članak 24., stavak 2. ZLP(R)S). Sva pitanja provedbe referenduma uređuju se posebnim Zakonom o referendumu.¹⁰⁸ Lokalni referendum je

¹⁰⁸ U trenutku pisanja rada na snazi je još uvijek stari Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine broj 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/17) iako je novi Zakon o referendumu bio na javnom savjetovanju od 4. prosinca 2020. do 3. siječnja 2021. godine. Vlada je pripremila Nacrt konačnog prijedloga zakona o referendumu 9. ožujka 2022. godine

izjašnjavanje građana o prihvaćanju ili neprihvaćanju nekog pitanja ili odluke o pitanju od lokalnog interesa. Može biti obvezatan (kada se propisuje dužnost raspisivanja referenduma za neka pitanja) ili fakultativan, kada predstavničko tijelo odlučuje o opravdanosti prijedloga. Odluke donesene na referendumu mogu biti obvezujuće (predstavničko tijelo ne može donijeti drugačiju odluku) ili savjetodavne kada odluka donesena na referendumu ne obvezuje predstavničko tijelo (Koprić, 2021: 156-157). Aktualno zakonodavno rješenje referenduma je vrlo ograničavajuće pa se lokalni referendumi ne provode često, nisu uspješni i to uglavnom zbog nedovoljnog odaziva građana (Manojlović Toman, Vukojičić Tomić, 2018: 346-347). Prijedlog novog zakona o referendumu ide ka ujednačavanju postupaka provedbe državnog i lokalnog referenduma, no prilično je restriktivan, polazi od pogrešne pretpostavke kako je potrebno otežati održavanje lokalnog referenduma.¹⁰⁹ Kada građani ne ostvare željeni utjecaj putem svojih izabranih predstavnika, lokalni referendum treba biti instrument kojim bi građani mogli ispraviti odluke otuđene političke elite. Ako bude prihvaćen ovakav prijedlog zakona, uporaba ovog mehanizma sudjelovanja građana mogla bi se još više smanjiti (Koprić, 2021: 170-171).

Opoziv neposredno izabranih izvršnih čelnika uveden je u Hrvatskoj zajedno s uvođenjem neposrednog izbora pogrešno ga titulirajući kao referendum o razrješenju. Obzirom da su uvjeti za primjenu ovog instituta prilično restriktivni, provedena su tek dva takva referenduma, oba neuspješna zbog nedovoljnog odaziva birača. Nakon svakih lokalnih izbora uvjeti za primjenu opoziva mijenjani su, no promjene su vođene balansiranjem između straha od prejakih izvršnih čelnika i straha da bi njihova prečesta uporaba destabilizirala lokalni politički sustav i financijski ga opteretila (Koprić, 2021: 312-313; Škarica, 2021: 259-260). U prvoj verziji (do 2012. godine) radilo se o posrednom opozivu jer je referendum moglo inicirati samo predstavničko tijelo. Izmjenama zakona iz 2013. godine ispravila se terminološka neusklađenost i pravo iniciranja referenduma za opoziv dobili su samo birači (predlagatelji 20% birača). Zakonskim izmjenama iz 2017. uvedena je mogućnost izravnog i neizravnog opoziva izvršnih čelnika. Restriktivno propisani uvjeti za pokretanje i valjanost opoziva ukazuju na nesclopnost domaćih političkih elita za

(<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2021/Rujan/77%20sjednica%20VRH/77%20-%203.docx>, 30.1.2023.), na dnevnom redu je za 15. sjednicu Hrvatskog sabora.

¹⁰⁹ Omejec podržava tezu da su referendumi populistički i polaze od neopravdane dihotomije između neokaljanog naroda i pokvarenih elita. Smatra da je argument opće volje iskazane na referendumu neodrživ i moguće opasan. Neposredno odlučivanje građana na referendumu ne može se prihvatiti kao jedina odluka, već samo kao nadopuna predstavničkoj demokraciji i u okviru predstavničke demokracije kako bi se anulirali neželjeni učinci polarizacije društva oko svjetonazorskih pitanja (Omejec, 2021: 68-70).

ustrojavu učinkovitih mehanizama demokratskog nadzora građana, ali i na nisku razinu političke kulture naših građana (Škarica, 2021: 259-264).

Građanske inicijative omogućavaju građanima iznošenje prijedloga za donošenje općeg akta, odnosno zahtjeva za rješavanje pojedinih pitanja. Osim toga, predviđena je mogućnost podnošenja peticija o pitanjima iz samoupravnog djelokruga koje je od lokalnog značenja, u skladu sa zakonom i statutom. O navedenim prijedlozima i peticijama predstavničko tijelo mora raspravljati ako ga je podržalo najmanje 10% ukupnog broja birača (članak 25. ZLP(R)S). Zakonodavac je ostavio slobodu lokalnim jedinicama urediti svojim općim aktima način podnošenja prijedloga i peticija, odlučivanje o njima i druga važna pitanja. To znači da lokalne jedinice mogu, ukoliko žele, predvidjeti i manji broj potrebnih potpisa ili mogu propisati obvezu uvažavanja prijedloga. U svakom slučaju bilo bi dobro statutima detaljno urediti rokove za postupanje po peticijama i prijedlozima jer u protivnom ovaj način neposredne demokracije gubi svoj smisao. Poput referenduma, ni lokalne građanske inicijative nisu baš često korišten mehanizam neposredne demokracije. Prema istraživanju Koprića i Klarića, u vremenu od 1993. do 2015. godine podneseno je samo 11 građanskih inicijativa među 349 lokalnih jedinica koje su odgovorile na njihov upitnik (Koprić, Klarić, 2015: 397).

Zbor građana oblik je neposredne demokracije predviđen Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (članci 60. i 61.)¹¹⁰ i člankom 24.b. ZLP(R)S-a. Zborovi građana mogu se sazivati radi izjašnjavanja građana o pojedinim pitanjima i prijedlozima iz samoupravnog djelokruga i radi raspravljanja o specifičnim potrebama i interesima građana. Zbor građana može sazvati vijeće mjesnog odbora, gradske četvrti ili gradskog kotara, predstavničko i izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave. Teritorijalni doseg zbora građana ovisi o tome tko ga saziva, vijeća mjesnih odbora, gradskih četvrti i gradskih kotara mogu sazvati zbor građana samo za svoje područje ili jedan njegov dio, dok predstavnička i izvršna tijela mogu sazvati zbor građana za područje cijele lokalne jedinice. Na zborovima građana odlučuje se javnim glasovanjem (osim ako se odluči drugačije), odluke su obvezatne za mjesne odbore, gradsku četvrt i gradski kotar, a savjetodavne za predstavnička i izvršna tijela. I ovdje zakonodavac ostavlja slobodu lokalnim jedinicama detaljnije urediti svojim statutima sva

¹¹⁰ Narodne novine broj 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017.

pitanja važna za provedbu zborova građana.¹¹¹ Ovakav način neposrednog odlučivanja poznat je u većem broju država, pogodan je za male jedinice ili za sudjelovanje građana nekog manjeg područja unutar veće jedinice (Koprić et al, 2021: 314). Prema spomenutom istraživanju, održano je 284 zbora građana u 80 lokalnih jedinica što govori kako ni ovaj oblik sudjelovanja građana nije baš čest (Koprić, Klarić, 2015: 397).

Drugi oblici sudjelovanja građana mogu biti još *oblici submunicipalne ili mjesne samouprave* koji predstavljaju unutarnju decentralizaciju. O ovom obliku sudjelovanja govorimo u iduća dva poglavlja. *Kooptiranje ili uključivanje pojedinaca* u razne odbore predstavničkog ili izvršnog tijela ili druge odbore još jedan je od načina na koji se pokušava aktivno uključiti građane i dati im priliku da pridonesu interesu zajednice. U ovu kategoriju pripadaju i predstavništva posebnih kategorija kao primjerice Savjeti mladih, uključivanje starijih osoba i slično. Posebnim propisima omogućava se građanima sudjelovanje u javnim raspravama, pojedinačno ili kao dio *civilnog društva*, odnosno kao članovi udruga i drugih udruženja kojima se zastupaju neki interesi (Koprić et al, 2021:314-316).

Kako vidimo iz navedenog, postoji odgovarajući pravni okvir koji omogućava neposrednu demokraciju i sudjelovanje građana, iako je prilično restriktivan. Malobrojnost zakonskih odredbi o sudjelovanju građana mogla bi se protumačiti istinskim poštivanjem autonomije lokalnih jedinica kojima se daje sloboda autonomne regulacije. Ipak, izrada i donošenje kvalitetnih općih akata kod nas su iznimke. Prilikom donošenja općih akata stvaratelji samo prepisuju zakonske odredbe i propuštaju detaljnije razraditi pojedina pitanja. U našoj pravnoj tradiciji zastupljeni su modeli „dinosaur-demokracije“ koja više ne zadovoljava potrebe i očekivanja građana u digitalnom dobu (Koprić, 2019: 16). Današnje tehnološke mogućnosti, posebno internetsko glasanje, mogle bi biti idealno rješenje za očito nedostatno sudjelovanje građana. Međutim, u Hrvatskoj postoji očiti otpor za uvođenje takvih inovacija iako bi upravo lokalna razina bila odlična mjera za testiranje internetskog glasanja (Manojlović Toman, 2021: 194). Informacijsko-komunikacijske tehnologije (dalje: IKT)

¹¹¹ Grad Delnice donio je Odluku o zborovima građana kojom se traži nazočnost minimalno 10% registriranih birača za pravovaljano izjašnjavanje (<https://delnice.hr/savjetovanje-sa-zainteresiranom-javnoscu-prijedlog-odluke-o-zborovima-gradana/>, 24.2.2023.). Grad Virovitica donio je Odluku o načinu sazivanja, rada i odlučivanja na zboru građana u kojoj se ne traži minimalni broj birača za pravovaljano izjašnjavanje (<https://www.virovitica.hr/wp-content/uploads/2021/08/Zbor-gradana-Odluka-o-sazivanju.-javno-savjetovanje-1.pdf>, <https://www.virovitica.hr/wp-content/uploads/2021/08/Zbor-gradana-Odluka-o-sazivanju.-javno-savjetovanje-1.pdf>, 24.2.2023). Grad Crikvenica za pravovaljano izjašnjavanje na zborovima građana traži nazočnost minimalno 5% registriranih birača (<https://www.crikvenica.hr/odluka-o-nacinu-sazivanja-radu-i-odlucivanju-na-zboru-gradana-grada-crikvenice/>, 25.2.2023.).

mogu uvelike olakšati sudjelovanje, posebno u dijelu savjetovanja s javnošću kojeg provode jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Međutim, i u ovom dijelu, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave još uvijek ne ispunjavaju u potpunosti svoje obveze. Ako provode savjetovanja, ona često traju kraće nego je to propisano, ne objavljuje se popratna dokumentacija, a obrazloženja su formalistička i štura (Đurman, 2021: 335).

Županije, kao jedinice područne (regionalne) samouprave, također imaju mogućnosti za uključivanje građana u odlučivanje. Međutim, istraživanje koje je proveo Đulabić¹¹² pokazuju minimalnu regulaciju pitanja sudjelovanja u županijama (najčešće samo prepišu zakonske odredbe). Uporaba IKT-a uopće nije regulirana u 12 županija, dok u 5 županija uopće nema predviđenih ikakvih demokratskih inovacija. Predviđena je mogućnost nazočnosti građana, osobno ili preko udruga, na sjednicama županijskih skupština (takvu mogućnost predviđa 8 županija), 4 županije propisuju mogućnost pokretanja inicijativa za donošenje općih akata ili drugih odluka, 3 županije mogućnost fakultativnih anketa javnog mnijenja, po jedna ima vijeće seniora i obavezno savjetovanje s građanima. Mogućnost uključivanja građana u planiranje proračuna, aktivnost koja je sve učestalija u jedinicama lokalne samouprave, nije prihvatila ni jedna županija (Đulabić, 2021: 206-211).

Moguće je zaključiti kako ključni čimbenici hrvatskog sustava lokalne samouprave (lokalni dužnosnici i službenici) ne prepoznaju demokratske potencijale sudjelovanja građana, kao ni sami građani kod kojih postoji deficit demokratske političke svijesti, sklonost tradiciji patrijarhalnosti, autokratizma i poslušnosti (Blažević, 2019: 33; Đurman, 2021: 335). Država, s druge strane, nema nikakvu sustavnu politiku decentralizacije kojom bi se ojačala lokalna demokracija (Đulabić, 2019: 39). U našem sustavu građani su instrumentalizirani i zamijenjeni političkim strankama, neposredni načini odlučivanja zanemaruju se, dok se favorizira predstavnički način, koji često ne predstavlja interese građana. Tako je ustavno pravo građana na lokalnu samoupravu pretvoreno u pravo političkih stranaka koje na izborima samo traže „glasački certifikat.“ Predstavničko tijelo postalo je predstavništvo određenih skupina i interesa pa se može govoriti o „parazitskoj lokalnoj partitokraciji“ umjesto lokalne demokracije (Rešetar, 2018: 399-400).

¹¹² Istraživanje je provedeno u ožujku mjesecu 2021. godine analizom županijskih statuta dostupnih na mrežnim stranicama županija. Iz analize su isključene dvije županije zbog otežanog pristupa cjelovitom tekstu statuta tako da se rezultati odnose na 18 županija i Grad Zagreb (Đulabić, 2021: 200).

4. UNUTARNJA DECENTRALIZACIJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE (SUBMUNICIPALNA¹¹³ ILI MJESNA SAMOUPRAVA)

Proučavanje lokalne samouprave, u današnjem dinamičnom svijetu, mora se odmaknuti od političke vlasti i javne uprave i usmjeriti na brojne druge čimbenike među kojima su najvažniji građani. Naglasak se sve više prebacuje s vladanja na upravljanje (*governance*), odnosno na procese i ishode (Koprić, Džinić, 2014: 1). *Governance* je razvoj takvih upravljačkih stilova u kojima nestaju granice između privatnog i javnog sektora (Stoker, 1996 prema Chevalier, Vollet, 2018: 3). U proces upravljanja uključuje se sve više čimbenika različitih hijerarhijskih položaja. Klasična se hijerarhija preispituje i dolazi do *up-scaling*-a (uključuju se transnacionalne i globalne institucije) i *down-scaling*-a (uključuju se subnacionalne razine institucija), odnosno govori se o višerazinskom upravljanju (Lowndes, Sullivan, 2008: 54). Ovom novom trendu doprinijele su i gospodarske krize. Kada je nacionalna ekonomija nestabilna, lokalne jedinice moraju podnijeti više tereta nego bi inače trebale jer se fiskalna kriza države uvijek prelije na lokalne vlasti. Tada lokalne vlasti, u situaciji centraliziranih financijskih ovlasti, imaju decentralizirane odgovornosti, odnosno slobodnije su nego prije raditi što hoće, ali unutar užeg financijskog okvira (Montin, Elander, 1995: 26). Jedna od razina koja postaje sve značajnija u tom procesu je ona submunicipalna, posebno u velikim gradovima (Klarić, 2022b: 102; Koprić, Džinić, 2014: 2; Swianiewicz, 2014a: 187). Na tim najnižim razinama otvara se prostor i za neformalne interakcije u koje se uključuju građani gdje oni postaju sukreatori javnih politika koje se odnose na njih (Lowndes, Sullivan, 2008: 55). Lokalne zajednice mjesta su gdje ljudi žive, u kojima se pojavljuju, ali i rješavaju problemi. Iako se o submunicipalnim jedinicama govori kao o novim dionicima lokalnog upravljanja, one proizlaze iz dugotrajne tradicije, naslijeđe su starih zajednica i povijesnih iskustava kada su služile praktičnim svrhama, utjelovljavale pojedine socio-kulturne identitete i izražavale lokalno zajedništvo (Hlepas et al, 2018: 1). Snagu ljudi iz zajednice koja se u praksi puno puta pokazala potrebno je iskoristiti. U slučaju nekih velikih nepogoda, prije no što veliki sustavi profunkcioniraju, ljudi se u svojim svakodnevnim sredinama snalaze brže i za sebe

¹¹³ Izrazi „submunicipal selfgovernment“ ili „submunicipal government“ rabe se za označavanje različitih oblika unutarnje decentralizacije lokalnih jedinica (*municipality*), formalnih ili neformalnih oblika sudjelovanja građana te oblika samoorganiziranja građana u verzijama radova na engleskom jeziku. U radu će izraz „submunicipalno“ biti uporabljen kada se govori općenito o zajedničkim karakteristikama tih oblika radi konciznijih i jasnijih rečenica. Kada se bude htjela naglasiti specifičnost anglosaksonskog sustava, bit će uporabljen izraz „neighbourhood“ ili „susjedstvo“, a kada se bude govorilo o oblicima koji su specifični za kontinentalnu Europu, uporabit će se izraz „mjesna samouprava.“

korisnije (Seferagić, Lončar Butić, 1997: 24). Ta „nova“ razina upravljanja naziva se susjedsko upravljanje (*neighbourhood governance*) kojim se zainteresirane strane dogovaraju oko kolektivnog odlučivanja i/ili pružanja usluga na susjedskoj razini (Lowndes, Sullivan, 2008: 62).

Važnost sudjelovanja građana na svim, pa i ovim najnižim razinama, prepoznale su i europske institucije. Tako je, osim Europske povelje o lokalnoj samoupravi, donesen i Dodatni protokol uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalne vlasti (dalje: Dodatni protokol) kojim se traži od država potpisnica poduzimanje svih potrebnih mjera za učinkovito ostvarivanje prava na sudjelovanje. Primjerice spominje se obveza država potpisnica osposobiti lokalne jedinice za omogućavanje, promicanje i olakšavanje sudjelovanja građana.¹¹⁴ Ovo je posebno važno kada se uzmu u obzir europske prakse i iskustva iz kojih je vidljiva očita nespremnost lokalnih političkih i upravnih struktura za aktivnijim uključivanjem građana. Dodatni je protokol stupio na snagu 2012. godine nakon što ga je ratificiralo 8 država članica Vijeća Europe. Do sada ga je potpisalo i ratificiralo 20 država (Armenija, Bugarska, Cipar, Estonija, Finska, Francuska, Gruzija, Mađarska, Island, Litva, Sjeverna Makedonija, Malta, Crna Gora, Nizozemska, Norveška, Srbija, Slovenija, Švedska, Švicarska i Ukrajina), a još četiri države su ga potpisale (Albanija, Belgija, Portugal i Velika Britanija).¹¹⁵ Kako se vidi iz popisa, Hrvatska ga još uvijek nije ni potpisala. Osim Dodatnog protokola, Vijeće ministara zemalja članica Vijeća Europe donijelo je Preporuku Rec(2001)19 o sudjelovanju građana u lokalnom javnom životu.¹¹⁶ Preporuka naglašava očiti trend opadanja povjerenja građana u institucije i stoga zahtijeva dodatni angažman država članica kako bi se održao legitimitet odlučivanja. U tom cilju preporuka zahtijeva od država članica razvijanje oblika susjedske demokracije u najgušće naseljenim urbanim, ali i u ruralnim dijelovima, sve kako bi se dalo građanima više utjecaja na njihovo lokalno okruženje i aktivnosti koje se poduzimaju u različitim dijelovima lokalne jedinice. Osim toga, Vijeće ministara usvojilo je i Preporuku državama članicama o susjedskim uslugama u nerazvijenim dijelovima grada

¹¹⁴ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, <https://rm.coe.int/168008482a>, 14.2.2023.

¹¹⁵ Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/congress-president-calls-on-member-states-to-ratify-the-additional-protocol-to-the-european-charter-of-local-self-government-to-strengthen-citizen-par>, 15.3.2023.

¹¹⁶ Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, <https://rm.coe.int/16804f513c>, 14.2.2023.

(Rec(2003)2)¹¹⁷ kojom se od država članica traži uspostava tijela, kao što susjedska vijeća, koja mogu biti izabrana ili sastavljena od izabranih predstavnika. Tim vijećima može se dati savjetodavna i informativna uloga, čak i delegirati izvršne ovlasti. Također, pozivaju se države članice na poticanje građana na neposredno ili posredno sudjelovanje (preko susjedskih udruženja) u osmišljavanju i provedbi projekata koji se tiču njihovog dijela grada.

Svaka decentralizacija je prijenos zadaća s više na niže razine. Kada se govori o unutarnjoj decentralizaciji jedinica lokalne samouprave, Haček i Grabner (2013) koriste izraz sub-decentralizacija, opisujući proces prijenosa odgovornosti na samoupravne teritorijalne zajednice unutar jedinice lokalne samouprave. Prenos ovlasti, koje su jedinice lokalne samouprave dobile od viših razina, na još niže razine predstavlja duplu devoluciju (Lowndes, Sullivan: 2008: 53; Pycock, 2020: 1). Iako mogućnost duple devolucije mora biti predviđena zakonima svake države, hoće li do nje doći i pod kojim uvjetima ovisi o volji lokalnih jedinica. Važno je naglasiti kako oblici submunicipalne samouprave nisu autonomna vlast (bez obzira imaju li pravnu osobnost ili ne), već samo način približavanja vlasti građanima (Haček, Grabner, 2013: 2016). Koncept sub-decentralizacije omogućava submunicipalnim jedinicama uključenost u procese odlučivanja, a kolika će uključenost biti ovisi o tri čimbenika. Prvi je ovisnost submunicipalnih tijela o financijskim sredstvima dobivenim od lokalnih vlasti, drugi su jasno i precizno definirane ovlasti i odgovornost, dok je treći čimbenik stupanj autonomije kojeg submunicipalne jedinice imaju. Autonomija submunicipalnih jedinica ujedno je ograničenje za lokalne vlasti koje trebaju biti spremne prepustiti odlučivanje na niže razine, poštujući tako načelo supsidijarnosti i zahtjev da se problemi rješavanju na najnižoj razini koja ih može riješiti (Pierre, 2000 prema Haček, Grabner, 2013: 217). Tako nastaje mjesna samouprava kao treća, neformalna razina vlasti koja nema formalne javne nadležnosti (jurisdikciju) i čija uloga može biti snažna, ali ovisi o okolnostima u svakoj pojedinoj lokalnoj jedinici (Klarić, 2020: 138). Koliko će unutarnja decentralizacija biti prihvaćena i primijenjena ne ovisi o građanima, socijalnoj ukorijenjenosti, socijalnom kapitalu i drugim čimbenicima, već isključivo o stavu gradskih lidera (Swianiewicz, 2014a: 186).

¹¹⁷ Recommendation Rec(2003)2 of the Committee of Ministers to member states on neighbourhood services in disadvantaged urban areas. <https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Recommendation-Rec20032-on-neighbourhood-services-in-disadvantaged-urban-areas.pdf>, 14.2.2023.

Oblici submunicipalne ili mjesne samouprave pronalaze se u zemljama s većim jedinicama, tradicionalni su u Bugarskoj, a raste ima važnost u Portugalu. Zemlje koje su prošle amalgamaciju imaju submunicipalne jedinice kao predstavništvo građana kako bi se legitimizirala amalgamacija, dok su u skandinavskim zemljama dobili i određene menadžerske zadatke i to u vidu sektorske participacije (Marcou, Wollman, 2008: 156; Hlepas, 2018: 120; Kersting, Kuhlmann, 2018: 102). Promatrajući iskustva europskih država, submunicipalna samouprava može imati različite uloge u obavljanju lokalnih poslova, od savjetodavne do odlučivanja i izvođenja nekih od javnih usluga. Čini se da submunicipalna samouprava može biti fleksibilan alat za poticanje demokracije, ali njegova uporaba je neobvezna i dopunska (Koprić, Klarić, 2015: 401). Morlan smatra kako niti jedna tema u razvoju lokalne samouprave nije bila više zagovarana, a istovremeno imala tako malo aktivnosti na provedbi kao unutarnja decentralizacija lokalnih jedinica (Morlan, 1982: 425).

Postoji više mogućih načina unutarnje decentralizacije. Koji model će biti primijenjen ovisi o institucionalnom kontekstu, no svi različiti modeli mogu se svrstati u pet kategorija. Prvi je *model razmjene* koji uključuje samo načine za poboljšanje komunikacije i davanje povratne informacije između gradske uprave i susjedstva. Kod *birokratskog modela* razne upravne službe dodijele se službenicima na submunicipalnoj razini, slično kao kod *modificiranog birokratskog modela* u kojoj su ti submunicipalni službenici odgovorni centralnoj gradskoj upravi i nekoj vrsti susjedskog vijeća. Četvrti je *razvojni model* gdje se osniva, više ili manje, neovisna lokalna razvojna kooperacija (npr. za razvoj stanovanja) koja zamjenjuje lokalne vlasti, a peti model je *model vlade (governmental model)* koji uključuje izabrana submunicipalna vijeća sa određenim značajnim stupnjem samoupravne autonomije (Morlan, 1982: 425).

4.1. Razlozi za unutarnju decentralizaciju

U pokušaju rješavanja sve kompleksnijih izazova koji se stavljaju pred javnu upravu bilo koje razine, znanstvenici istražuju različite mogućnosti i pristupe kojima bi se javno upravljanje učinilo učinkovitijim, uz zadržavanje primjerene razine demokratičnosti i legitimnosti. Lokalna samouprava je sama po sebi vrlo kompliciran sustav u kojem se sukobljavaju interesi države kao cjeline i lokalne zajednice kao dijela te cjeline. Kada se usmjerimo na lokalnu razinu, upravljanje dobiva još jednu dimenziju, a to je pitanje specifičnih interesa i potreba koje imaju dijelovi lokalne jedinice u odnosu na cjelinu.

Unutarnja decentralizacija je jedan od modela kojima se pokušavaju riješiti te suprotnosti. Ona nije nepoznata u znanstvenim i stručnim krugovima, no poseban zamah dobila je u posljednje vrijeme. Razloge koji dovode do unutarnje decentralizacije, odnosno do uključivanja submunicipalnih jedinica u lokalno upravljanje, u svom su radu sistematizirali Lowndes i Sullivan. Oni navode četiri obrazloženja, odnosno očekivanih dobrobiti od unutrašnje decentralizacije. *Civic rationale* ili građansko obrazloženje polazi od postavke kako submunicipalne jedinice pružaju najviše mogućnosti građanima za učinkovito sudjelovanje u odlučivanju. Zbog neposredne blizine one su građanima pristupačnije, informacije se lako i brzo šire, a samo sudjelovanje građana je jeftinije i lakše. Građani su više motivirani za sudjelovanje u odlučivanju o konkretnim životnim pitanjima i uslugama koje svakodnevno koriste. Kao homogena grupa, oni će se poistovjetiti sa svojim susjedima, imati više empatije i entuzijazma za uključivanje u zajednicu. Osim samog iskazivanja volje (*voice and choice*), na ovim razinama građani mogu biti uključeni u pružanje usluga (*co-producing*) ostvarujući tako aktivnu ulogu građanina u zajednici. *Socijalno obrazloženje* polazi od dobrobiti svih koji borave na nekom manjem području. Takve manje zajednice najbolja su arena za vladanje koje je usmjereno na građane. U njima je moguće razvijati ideje i inovativne načine pružanja javnih usluga, uvažavajući specifične potrebe i primjenjujući inkluzivni pristup. *Političko obrazloženje* polazi od pretpostavki za odlučivanje. Građani neke manje jedinice lakše će se upoznati s konkretnim problemom i shvatiti ga. Njihovi lideri odgovorni su manjem broju birača i kao takvi lakše dostupni za kontakt, ali i kritiku. *Ekonomsko obrazloženje* polazi od pretpostavke kako se raspoloživa sredstva mogu najbolje iskoristiti jer se smanjuju organizacijski gubitci, ali i najbolje uočavaju potrebe građana (Lowndes, Sullivan. 2008: 57-59).

Unutarnja decentralizacija može se uvoditi tamo gdje je izlaznost na izbore mala i gdje postoji apatija i malodušnost birača. Takvi submunicipalni modeli političkog sudjelovanja građana mogu ispraviti podzastupljenost nekih grupa građana u lokalnim strukturama. Primjerice, ako manjina nema utjecaja na predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, organizirajući susjedske udruge i aktivnosti, oni mogu svoje pitanje staviti na političku agendu i tako se smanjuje opasnost od socijalnih konflikata (Kasner, 2017: 577; Kennett, Forrest, 2006: 713). Obično se smatra kako u visoko centraliziranim državama, sa slabim institucionalnim kapacitetima lokalnih jedinica, unutarnja decentralizacije nije potrebna. Ali, kod jakih lokalnih jedinica, oblici unutarnje decentralizacije mogu imati tri uloge:

savjetodavnu u pružanju lokanih usluga, organizacijsku ulogu u obavljanju svakodnevnih poslova i pomoćnu ulogu u razvoju javnih projekata (Klarić, 2020: 135). Obzirom na uočeni trend porasta veličine lokalnih jedinica, uz istodobno jačanje načela supsidijarnosti, submunicipalne razine dobivaju na značaju. Konsolidacija može doprinijeti ekonomskom i profesionalnom kapacitetu lokalnih jedinica, ali je, za osiguranje sudjelovanja građana u lokalnoj politici, neophodno jačanje submunicipalne razine (Koprić, Džinić, 2014: 9; Briffault, 1997: 505; Hlepas, 2018: 120). S druge strane, ruralna područja se prazne iseljavanjem stanovništva u gradove i dolazi do neujednačenog razvoja državnog područja. Ruralna područja značajna su za ostvarivanje ekološke uloge uprave (Koprić, 2016: 10). U ovom slučaju, submunicipalne jedinice mogu imati značajnu ulogu u revitalizaciji i ujednačavanju razvoja. U ruralnim područjima, submunicipalne institucije često imaju duboke povijesne korijene koji se oslanjaju na različite oblike samoupravljanja na seoskoj razini i na što upućuju njihova imena: *parish* (Engleska), *freguesia* (Portugal), *sołectwo* (Poljska) i *kmetstvo* (Bugarska). U nekim državama njihovo postojanje u ruralnim sredinama smatra se prirodnije nego u gradovima (Hlepas et al, 2018: 5). Ozbiljnijoj decentralizaciji gradova prišlo se tek u drugoj polovini 20. stoljeća s namjerom da se priznaju legitimne razlike u potrebama i interesima građana velikih gradova, poveća sudjelovanje građana u upravljanju, smanji udaljenost građana od gradske vlasti i smanji birokratsko ponašanje službenika (Ivanišević, 2008: 408; Hlepas et al, 2018: 5). U europskim socijalnim projektima za izgradnju kohezivnog europskog društva, javlja se potreba za živim, uključenim i socijalno održivim susjedstvima koja se vide kao temeljni građevni elementi takvog društva (Kennett, Forrest, 2006: 713; Griggs, Roberts, 2012: 184). Tako potvrđuje i istraživanje Durose i Lowndes u kojem su ispitivane ključne osobe za ostvarivanje obnove susjedstva u Manchesteru. Osobe koje dolaze sa susjedskih razina iskazuju jaku posvećenost građanskom (*civic rationale*) razlogu naglašavajući kako je rad na toj razini koristan i potreban za osnaživanje građana, posebno u manje razvijenim dijelovima. S druge strane, ispitanici s gradske razine naglašavaju ekonomski razlog ističući kako je moguće ostvariti učinkovita poboljšanja u pružanju usluga ako se uključe susjedske strukture (Durose, Lowndes, 2010: 335). Susjedstva su se pokazala kao najbolja mjesta za jačanje sudjelovanja građana, posebno u depriviranim susjedstvima zapadnoeuropskih gradova. Iskustva pokazuju kako brojni uključeni dionici (predstavnici jedinice lokalne samouprave, civilnog društva i angažiranih pojedinaca) rade na osnaživanju građana (de Graaf et al, 2015: 58). Za uključivanje građana na svim razinama, posebno na ovim

najnižim, ključna je uloga lokalnih vlasti koje trebaju biti aktivatori građana. Tako imamo pozitivne primjere iz europskih država gdje gradovi angažiraju pojedince, profesionalce, „brokere za participaciju“,¹¹⁸ koji traže ciljne skupine sudionika, posebno u zapuštenim dijelovima i motiviraju ih za sudjelovanje (Tonkens, Verhoeven, 2019: 1599-1600). Presudnu ulogu koju ima lokalna jedinica kao aktivator pokazalo je i istraživanje o tome koliko odnosi s javnošću lokalne jedinice utječu na poticanje sudjelovanja. Prema tim nalazima, odnosi s javnošću mogu napraviti puno u podizanju svijesti o susjedskim vijećima i općenito u ohrabrivanju sudjelovanja (Yeomans, Adshead, 2003: 257). Čineći participatornu politiku zajednice vidljivom, olakšava se priprema primjerenih strategija za mobilizaciju zajednice u obnovi susjedstva i omogućava više prostora za sudjelovanje zajednice u mjerama oporavka susjedstva (Geidne et al, 2012: 305). U promidžbi participatornim mehanizama potrebna je stalna dvosmjerna komunikacija između odjela za odnose s javnošću i susjedskih vijeća. Ali promidžba ne može puno pomoći ukoliko postoje strukturalne nejednakosti, odnosno ukoliko se lokalne vlasti prema nižim razinama odnose s pozicije moći (Yeomans, Adshead, 2003: 257).

4.2. Argumenti protiv unutarnje decentralizacije lokalnih jedinica

Iako ima puno zagovornika submunicipalne decentralizacije, postoje istraživanja koja ukazuju na razočaravajuće rezultate. Dio znanstvenika ukazuje na to kako su susjedstva kaotični koncepti koji se dosta razlikuju među europskim društvima (Kennett, Forrest, 2006: 714). Jedan od prigovora odnosi se na stvaranje nedostižnih očekivanja kod građana. Ovlasti submunicipalnih razina su slabe jer političke i upravne strukture lokalnih jedinica nastoje spriječiti preveliko jačanje submunicipalnih tijela. Kad se građani odluče uključiti, ne postignu uspjeh koji su željeli što stvara frustracije. S druge strane, predstavnici submunicipalnih struktura znaju biti usmjereni samo na sebe, na svoj opstanak, čime dodatno dupliciraju političke strukture bez istinskog pomaka ka demokratičnosti (Griggs, Roberts, 2012: 193-194). Vezano uz najznačajniji argument – poticanje sudjelovanja građana, rezultati za skandinavske gradove su ograničeni, kontakti građana sa submunicipalnim vijećnicima nisu ništa češći nego s vijećnicima lokalne jedinice (Beck et

¹¹⁸ Za analizu rada brokera za participaciju razvijen je CLEAR model. Po ovom modelu sudjelovanje građana bolje je kada građani imaju resurse i znanja za sudjelovanje (Can – mogu), kada imaju osjećaj pripadnosti koji ih potiče na sudjelovanje (Like), kada im je omogućena prilika za sudjelovanje (Enabled), kada su potaknuti od strane službenih tijela ili volonterskih grupa (Asked) i kada vide dokaze uvažavanja svojih stavova (Respondend to). Model su razvili Lowndes, Pratchett i Stoker 2006. godine (Tonkens, Verhoeven, 2019: 1599).

al, 2005 prema Swianiewicz, 2014a: 176). Još lošiji rezultati uočeni su u Poljskoj. Prije svega, izbori za submunicipalna vijeća mogu biti održani isti dan kada i parlamentarni ili gradski, a u nekim gradovima izbori se organiziraju tijekom generalnih sastanaka (skupština) građana. Na mrežnim stranicama lokalnih jedinica teško je pronaći izborne rezultate, posebno ako se izbori održavaju tijekom skupštine građana. I ta činjenica izostanka informacija o submunicipalnim izborima dokaz je njihove marginalne uloge. Samo je u Krakovu i Lodzu odaziv na submunicipalne izbore bio veći od 10%, dok je u nekim jedinicama bio manji od 1%. Najveća razina interesa za submunicipalna vijeća uočena je u malim suburbanim susjedstvima (do 2.000 stanovnika) gdje ljudi žive u kućama, dok je najmanji interes iskazan u velikim susjedstvima (s više od 20.000 stanovnika) smještenima u gradskim centrima s više stambenim zgradama. Iako gradovi pokušavaju nametnuti minimalni izborni prag, te se odredbe uvijek ukinu ili smanje zbog slabog odaziva birača (Swianiewicz, 2014a: 181-190). Rezultati za Veliku Britaniju nešto su drugačiji. Govori se o slabom izbornom sudjelovanju na submunicipalnim izborima (50% birača) u odnosu na lokalne izbore (70-75% birača), ali neposredno sudjelovanje fokusirano je na nižim razinama, u različitim oblicima neformalnijeg susjedskeg upravljanja (Lowndes, Sullivan, 2008: 67; Morlan, 1982: 433). Jedan od mogućih problema kod susjedskeg upravljanja je prevladavanje interesa jedne grupacije. No, smatra se da se ljudi u manjim zajednicama lakše povezuju, imaju više zajedničkih dodirnih točki i lakše postižu dogovore, posebno ako lokalne institucije potiču i motiviraju na uključivanje (Lowndes, Sullivan, 2008: 69). Vrlo česti prigovori odnose se na to kako se cjelovito lokalno planiranje, pružanje usluga i potrebe cijele zajednice mogu dovesti u pitanje kao posljedice usmjeravanja na parohijalne zahtjeve (Morlan, 1982: 426; Taylor, 2003: 192). Osim toga, koherentna izrada politika može biti izgubljena među zbrkanim natječućim lokalnim interesnim grupama, a troškovi mogu porasti zbog porasta broja službenika i dupliciranja službi. Ne smije se zaboraviti ni strah političkih stranaka (posebno onih koje su na vlasti) od stvaranja centara moći po submunicipalnim jedinicama koji lako mogu postati pozornica za političke oponente. Financiranje takve unutarnje decentralizacije stranke vide kao financiranje vlastitog poraza (Morlan, 1982: 426).

Na pitanja unutarnje decentralizacije lokalnih jedinica moguće je primijeniti dvije suprotstavljene teorije: amalgamacijsku i fragmentacijsku. Amalgamacijska se temelji na uvjerenju o ekonomskoj učinkovitosti većih jedinica i dolazi iz anglosaksonske,

natjecateljske tradicije. Fragmentacijska polazi od ideala „malo je lijepo“ (*small is beautiful*). Zbog lakšeg sudjelovanja građana manje jedinice imaju internu političku učinkovitost. Nalazi istraživanja uistinu pokazuju povećane troškove kod fragmentiranih jedinica, ali i bolju kvalitetu lokalne demokracije (Tavares, Rodrigues, 2015: 962-970). Tako se, u stvari, događaju paralelni procesi: proces amalgamacije koji teži stvaranju jedinstva lokalne jedinice i poboljšanja njezine kompetetivnosti, u isto vrijeme oživljavajući susjedske razine radi osiguranja pluralnosti (Collin, Robertson, 2005: 310). Susjedsko upravljanje jedna je potpuno nova razina vladanja u lokalnom političkom prostoru koja može voditi ka raslojavanju institucija u već napućenom političkom okruženju, uz mogućnost preklapanja odgovornosti i funkcija, samim time zamagljivanje političke odgovornosti (Griggs, Roberts, 2012: 203; Tavares, Rodrigues, 2015: 961). Ujedno se povećava pritisak na izabrane predstavnike koji moraju balansirati između uloge zagovornika interesa svoje četvrti i uloge donositelja odluka na razini cijele lokalne jedinice (Griggs, Roberts, 2012: 204). Jedna od opasnosti je depolitiziranje donošenja odluka o pružanju usluga u zajednici. Prepuštajući menadžerima odlučivanje i upravljanje lokalnim službama, javlja se mogućnost pojave „efekta svinjske bačve“,¹¹⁹ a menadžeri stječu legitimitet usmjeravanjem na prioritete zajednice i uključivanjem građana. Menadžeri istiskuju izabrane predstavnike i usmjeravaju se primarno na pojedinačne zahtjeve stanovnika i grupa unutar zajednice, dajući prednost njima pred širim zahtjevima cjeline (Griggs, Roberts, 2012: 205-206). Jedan od argumenata za unutarnju decentralizaciju je da ona osnažuje socijalni identitet pojedinca, no povećana mobilnost i nestalnost suvremenih socijalnih odnosa znatno umanjuje oblikovanje socijalnih identiteta, dijeljenje vrijednosti i normi (Kennett, Forrest, 2006: 715). Institucionalna otpornost veliki je problem za sve promjene, tako i na submunicipalnim razinama. Često se čuju prigovori kako submunicipalni vijećnici nemaju dodatnih mogućnosti kojima bi osnažili i motivirali uključivanje građana svog područja. Istraživanje koje je provela grupa autora na engleskim župama pokazuje njihovu inertnost i nezainteresiranost. Dio župnih vijećnika bio je pozvan na radionice i treninge kojima se educiraju o načinima regrutiranja stanovništva za uključivanje, a dio ispitanika bio je kontrolna skupina s kojom se nije ništa radilo. Rezultati su pokazali kako ne postoji razlika među ovim grupama, odnosno kako nije postignuto poboljšanje u postizanju ravnomjernije zastupljenosti u submunicipalnim tijelima (Ryan et

¹¹⁹ Efekt svinjske bačve (*pork barrel*) je situacija u kojoj se lokalni političari bore samo za svoj dio grada ili jedinice, zanemarujući šire ciljeve cijele lokalne jedinice (Griggs, Roberts: 2012: 205).

al, 2018: 22). Do institucionalne otpornosti dolazi i zbog uvriježenog nepovjerenje službenika prema sudjelovanju zbog čega je građansko sudjelovanje u upravnoj državi minimalno. To je povezano s brojnim razlozima, jedan od kojih je stav kako građani svojim sudjelovanjem smanjuju neutralnost uprave i službenika, odnosno kako su interesi gradske birokracije i zajednice suprotstavljeni. Zbog toga je rana povijest interakcije između susjedskih organizacija i gradskih agencija u Sjedinjenim Američkim Državama bila konfliktna i kontradiktorna. Do prave suradnje dolazi tek kada se institucionalnom reformom pokušala ustanoviti službena uloga susjedskih jedinica u lokalnom upravljanju kao dio demokratizacijskog procesa. Kako bi se pomirile ove suprotnosti Fung i Wright (2001) izrađuju okvir za sudjelovanje građana (*empowered participatory governance*) prema kojemu sudjelovanje treba biti praktične prirode, trebaju se rješavati stvarni problemi koji se javljaju na toj razini; sudjelovanje treba biti potaknuto *bottom-up* i odlučivanje treba biti racionalno, bez emocionalnih tenzija (Kathi, Cooper, 2005: 559-565).

4.3. Oblici sudjelovanja građana na submunicipalnim razinama

Oblici u kojima se građane uključuje mogu biti vrlo raznoliki. Neki su strogo formalni, dok ima oblika koji su potpuno fleksibilni i neformalni. Oblici mjesne samouprave razlikuju se među pojedinim zemljama, no osnovno obilježje im je mogućnost građana da na teritorijalnoj razini rješavaju svoje svakodnevne probleme. Stoga se postavlja pitanje je li mjesna samouprava samo produžena ruka viših razina vlasti, njihovo osporavanje i dokidanje ili autentična mjesna samouprava (Seferagić, Lončar Butić, 1997: 22). Upravljanje submunicipalnom jedinicom može biti hijerarhijsko i više ili manje nametnuto (u slučajevima kada je predviđeno nacionalnim ili lokalnim propisima). Tada su upravljačke submunicipalne institucije tipična vladajuća tijela. Drugi način je samoupravljanje gdje je oblikovanje i predstavljanje submunicipalne razine vođeno *bottom-up* pristupom samih stanovnika. Upravljačke institucije tada su interna udruženja stanovnika. Treći način je zajedničko upravljanje gdje udruženo sudjeluju formalne institucije i građani (Somerville et al, 2009: 27). Činjenica je kako se, od kada su se ovi modeli počeli uvoditi, stalno povećava broj modela upravljanja susjedstvima i kako povratka nema, „duh je pušten iz boce“ (Taylor, 2003: 190). To se može shvatiti kao problem ili kao dobar znak diversifikacije lokalnog upravljanja. Mjere kojima se daje veća moć i odgovornost stanovnicima mogu se shvatiti kao istinski osnažujući za građane, ali i kao ograničavajući za one koji su već potlačeni (jer ti najslabije sudjeluju). Za rješavanje problema potrebno je

postići dogovor svih zainteresiranih, ne tražiti univerzalni konsenzus, već samo osigurati forume odlučivanja na susjedskim razinama gdje se neslaganja mogu otvoreno raspraviti, a konflikti riješiti (Somerville et al, 2009: 38).

Sve češće se javljaju različite nove neformalne strukture, samoorganizacije građana koje nastaju iz kaosa. Samoorganizacija je pojava koja je izvan lokalnih interakcija, pojava koja nije nametnuta ili određena jednim čimbenikom, već je rezultat višestrukih i kompleksnih interakcija. Takve organizacije nastaju diljem svijeta, bez obzira na razlike između anglosaksonske i kontinentalno europske tradicije. Uspoređujući tri samoorganizacije (iz Sjedinjenih Američkih Država, Nizozemske i Velike Britanije), bez obzira na različiti institucionalni kontekst iz kojeg su nastale, uočeno je pet zajedničkih značajki. Prva je *nezadovoljstvo građana* kao početna točka samoorganizacije u zajednici. Uočen je *pozitivan, ali nestabilan stav* prema samoorganizacijama (službenici mogu imati pozitivan stav prema njima, ali ima i puno strategija izbjegavanja). Nestabilnost odnosa prema njima može biti posljedica političkih promjena (izbori), ali i kvalitete osobe (konfliktne osobe). Sporno je *pitanje legitimnosti* – kao i svi drugi modeli građanskog aktivizma, postavlja se pitanje koga zagovaraju, čije interese? *Odnos između samoorganizacije i vladajućih predstavnika* – iako su samoorganizacije u pravilu nastale temeljem *bottom-up* aktivnosti, to ne isključuje suradnju s vlastima. Štoviše, mora postojati određeni kontakt s vladajućima kako bi opstale i dobile određeni značaj. I na kraju, *razvoj samoorganizacije* pokazuje kako se neke iscrpe nakon ispunjenja cilja, dok neke ostaju kao trajne institucije koje zagovaraju interese građana (Edelenbos et al, 2018: 54-62). U konceptu novog javnog upravljanja, koji usmjerava javnu upravu na građane, građane i druge korisnike usluga identificira se kao dio procesa proizvodnje u kojem je građanima dana veća odgovornost u kreiranju javnih službi. Jedan od specifičnih oblika tog sukreatorskog diskursa su građanske inicijative (*community-based initiatives*) gdje građani preuzimaju vodstvo, kolektivno iniciraju i provode inicijative koje su usmjerene na pružanje javnih dobara ili usluga u njihovoj zajednici. Inicijative se najprije pojavljuju u zapadnim zemljama, ali se šire i na druge kontinente, neovisno o uspostavljenim institucionaliziranim oblicima civilnog društva. Hvaljene su zbog njihove inovativnosti, kapaciteta za rješavanje problema i legitimnosti. Ove nove pojave potrebno je sustavno znanstveno analizirati što je za sada nemoguće zbog malog broja slučajeva i kratkotrajnog djelovanja (Igalla et al, 2019: 1-2). Inicijative su specifičan oblik samoorganizacije u kojoj građani mobiliziraju energiju i resurse kako bi zajednički

definirali i vodili projekte usmjerene na javna dobra ili usluge u svojoj zajednici. No, bez obzira na sve specifičnosti u različitim okolnostima i kontekstima, one pokazuju značajne sličnosti u osmišljavanju, ishodima i učincima koje postižu (Igalla et al, 2019a: 1188). Još jedan od novijih modela upravljanja su upravljačke mreže (*governance networks*). Upravljačke mreže teže pluralizaciji i povećanju političkog sudjelovanja izvan vladajućih elita, mobilizirajući širok raspon sposobnih grupacija i uključujući kompetentne građane iz sve više nesvrstanog biračkog tijela, s ciljem upravljanja kompleksnošću politike, bez oslanjanja na upute iz političkih stranaka. One potiču javne debate i političko nadmetanje, grade zajedničko vlasništvo nad novim i boljim rješenjima i ponekad vode depolitizaciji jer problemi javnih politika postaju predmet pragmatičnog i dogovornog procesa tehničkog rješavanja problema. Upravljačke mreže demokratiziraju upravljanje razmjenom znanja i ideja izvan formalnih institucija vlasti, pozivajući relevantne dionike i one koji su pogođeni tom politikom da doprinesu razvoju i implementaciji novog rješenja (Sorensen, Torfing, 2018: 303). Kod svih novijih oblika uključivanja građana jako je važna uloga osobe koja vodi određenu samoorganizaciju, inicijativu ili mrežu (*leader*). To je osoba koja treba iskoristiti postojeći socijalni kapital, povezati zainteresirane dionike i postići međusobno povjerenje svih uključenih dionika, što često može biti teško. Problemi su fragmentacija mreža u zajednici i niska razina povjerenja u institucionalne partnere. Najveći problem je otpor birokratskih i političkih struktura lokalnih jedinica koje teško prihvaćaju suradničku ulogu, očekuju bezrezervno povjerenje kojim ne uzvraćaju (Purdue, 2001: 2221-2222). Naravno da postoje i oni koji su vrlo oprezni s novim načinima upravljanja. Smatraju kako su te nove mogućnosti samo nove arene za društvenu kontrolu jer vladajući opet upravljaju procesom, a to mogu biti samo novi oblici tehničke i menadžerske kontrole. Moć ostaje nejednako raspoređena, umjesto da svi sudionici imaju istu moć, vladajući ostaju u prevlasti. Upozoravaju na moguća izobličenja u slučajevima kada se mreže osnivaju samo provizorno, kako bi se stvorio privid postojanja, a jedini koji su na dobitku su konzultanti u tim postupcima. Osim toga, ukazuju na neobičnu situaciju u kojoj se građanin nađe kada mora surađivati s nekime s kime se ne slaže. Možda i postoji politička volja za promjenom na višim razinama, ali to se lako osujeti zbog arhaičnih političkih i upravnih struktura koje su navikle raditi po svome. Postoje brojni jaki „ranjeni lavovi“¹²⁰ koji uključivanjem građana gube moć i koje frustrira ambicija zajednice. I na kraju, u te oblike sudjelovanja

¹²⁰ Sintagma „ranjeni lavovi“ odnosi se na službenike koji čuvaju svoj teritorij, odnosno svoj posao. Uključivanje građana oni vide kao prijetnju (Taylor, 2003: 194).

uključuju se, u pravilu, predstavnici zajednice što znači kako to opet nije pravo i puno sudjelovanje svih građana (Taylor, 2003: 190-194).

Na temelju postojećih struktura u Velikoj Britaniji moguće je odrediti četiri vrste susjedskog upravljanja. Prvo je *susjedsko osnaživanje*, model koji počiva na *civic rationale*, u kojem se radi na poticanju i osnaživanju stanovnika na intenzivnije uključivanje za postizanjem veće kohezivnosti zajednice. Uloga vođe pojedinih aktivnosti je animirati i omogućiti sudjelovanje stanovnika. Druga vrsta je *susjedsko partnerstvo*, koje počiva na socijalnoj motivaciji i cilj je postizanje dobrobiti i obnove zajednice. Susjedsko partnerstvo čine predstavnici manjih dijelova susjedstva koji se sastaju, zagovaraju i dogovaraju oko prioriteta susjedstva. *Susjedska uprava* treća je vrsta susjedskog upravljanja, a počiva na političkoj motivaciji kojoj su glavni ciljevi odazivno i odgovorno odlučivanje. Stanovnici se nalaze u ulozi birača svojih predstavnika koji pronalaze načine za učestalije i kvalitetnije kontakte s građanima kako bi dobili bolji uvid u potrebe građana pojedinih susjedstva. *Susjedski menadžment* posljednja je vrsta susjedskog upravljanja usmjerena na učinkovitije pružanje lokalnih službi, temeljena na ekonomskim motivima. Lokalne vlasti imenuju menadžere za pojedine službe, oni imaju timove, surađuju s predstavnicima civilnog društva, volonterskim organizacijama i drugim predstavnicima zajednice u definiranju specifičnih potreba i problema. Ovaj model naziva se još tržišna demokracija (Lowndes, Sullivan, 2008: 62-64).

Za razliku od navedenih, često neformalnih, oblika sudjelovanja, u Europi se pod pojmom submunicipalne uprave podrazumijevaju formalnija tijela. Jednu od cjelovitijih definicija submunicipalnih vlasti daju Hlepas i suradnici. Prema njima, to su višenamjenske, submunicipalne jedinice s teritorijalnim nadležnostima i demokratskim legitimitetom koje ne predstavljaju potpuno neovisnu razinu lokalne vlasti i ne posjeduju isključivu teritorijalnu jurisdikciju nad lokalnim poslovima i građanima (Hlepas et al, 2018: 5). Iz ove definicije mogu se istaknuti karakteristike institucija koje nazivamo submunicipalna vlast. To su:

- *Submunicipalna jurisdikcija* – imaju teritorijalno definirane nadležnosti nad posebnim dijelom područja lokalne jedinice;
- *Višesvrhovitost* – imaju odgovornost u različitim područjima politika, nisu organizacije za jednu svrhu;

- *Nisu potpuno neovisna razina lokalne vlasti* i nemaju isključivu teritorijalnu nadležnost nad poslovima i građanima, oni djeluju kao uži teritorijalni dio lokalne jedinice. Čak i ako imaju određeni stupanj autonomije i pravnu osobnost, njihovo područje sastavni je dio municipalnog područja, njihovi građani su i građani lokalne jedinice, odluke donesene na razini lokalne jedinice neposredno se provode nad njima, bez potrebe odobrenja od strane submunicipalnih tijela;
- *Demokratski legitimitet/odgovornost* – njima upravljaju demokratski izabrana tijela (posredno ili neposredno) ili čak skupštine građana. Ovdje je potrebno naglasiti kako, u pravilu, nacionalna zakonodavstva ne uređuju načine izbora predstavnika, nego je prepušteno samim lokalnim jedinicama urediti ovo pitanje svojim statutima i drugim aktima (Hlepas et al, 2018: 4).

4.4. Uloge submunicipalnih tijela

Uloge koje submunicipalna tijela imaju u pojedinom sustavu lokalne samouprave vezane su uz razloge za njihovo osnivanje. Prema istraživanju na četiri europske države (Bugarska, Srbija, Bosna i Hercegovina i Poljska) submunicipalna uprava djeluje kao protuteža izabranim lokalnim vlastima i kao važna institucija neposredne demokracije (Peteri, 2008: 13). Ona je zagovornik i promotor interesa manjih dijelova lokalne jedinice, pomoćna jedinica lokalnim vlastima. Koliki će biti stvaran utjecaj submunicipalnih institucija ovisi prvenstveno o dostupnim izvorima financiranja. Budući da najčešće imaju mala sredstva na raspolaganju, nemaju značajnu ulogu u pružanju lokalnih javnih usluga (Peteri, 2008: 13-14). Iako bi veći stupanj autonomije submunicipalnih tijela bio poželjan, one moraju imati određenu mjeru ograničenja autonomije kako bi se održavala ravnoteža između centra i predgrađa, između cjeline i dijelova (Vučetić, 2016: 109).

Osiguravanje zastupljenosti različitih kategorija i grupacija iz zajednice može biti motiv za osnivanje submunicipalnih tijela. Postoje određeni stereotipi, ali i znanstvene potvrde, o tome kako se u političke aktivnosti na ovim najnižim razinama uključuju samo stariji ljudi i kako su žene podzastupljene (Mateczak, 2006 prema Swianiewicz, Chelstowska, 2015: 225; Ryan et al, 2018: 22; Kersting, Kuhlmann, 2018: 100).¹²¹ Na slučaju Velike Britanije

¹²¹ Slične rezultate nalazimo i u Hrvatskoj. Na izborima za 17 vijeća gradskih četvrti Grada Zagreba 2005. godine 75% članova vijeća bili su muškarci, dok su osobe starije od 51 godine činile 50,17% članova vijeća (Rešetar, 2011: 82). Nakon izbora 2009. godine rezultati su bili slični. U vijećima gradskih četvrti 73,85% su bili muškarci, dok su u vijećima mjesnih odbora muškarci bili zastupljeni sa 71,6%. Dobne granice su neto drugačije razrađene,

ovaj stereotip je potvrđen, postoji jasna percepcija građana o tome kako se samo stariji ljudi, umirovljenici kandidiraju za župna vijeća (Willett, Cruxon, 2019: 318-319). Istraživanje iz 2008. godine pokazalo je kako u tipičnom submunicipalnom vijeću postoji slaba zastupljenost žena, mladih i nezaposlenih, dok su visokoobrazovane osobe prezastupljene jer čine 80% članova vijeća. Veličina jedinice ne utječe na zastupljenost žena, jednako su slabo zastupljene u malim, kao i velikim jedinicama. Vrlo slaba zastupljenost žena uočena je i u drugim europskim državama (Swianiewicz, 2008 prema Swianiewicz, Chelstowska, 2015: 225). Ipak, novije istraživanje pokazalo je kako obrazovna i rodna struktura submunicipalnih vijeća znatno vjernije odražava lokalnu strukturu nego je to na gradskoj i višim razinama (Swianiewicz, Chelstowska, 2015: 236). Vezano uz sudjelovanje mladih, činjenica je kako je njihovo sudjelovanje u formalnim oblicima političkog sudjelovanja u opadanju, čime se smanjuje zastupljenost njihovih interesa i raste otuđenost od izbornog procesa. Međutim, aktivnost mladih u neformalnim i neizbornim aktivnostima, posebice na lokalnim razinama, u Velikoj Britaniji, Njemačkoj i Sjedinjenim Američkim Državama u porastu je.¹²² Time se pokazuje posvećenost mladih demokraciji, a sudjelovanje mladih na submunicipalnim razinama idealno je mjesto za njihovo dalje osnaživanje (Sloam, 2012: 679-681). Sudjelovanje može biti potaknuto i vjerskom pripadnošću. Tako Smith kaže kako samo bijelci, kršćani imaju luksuz borbe za apstraktnu pravdu i za prava drugih neovisno o pripadnosti, dok pripadnici drugih religija više igraju ulogu predstavnika i zagovornika posebnih dijelova zajednice, odnosno pripadnika svoje vjerske zajednice (Smith, 2010: 157-178). Submunicipalne jedinice mogu doći do izražaja u „pametnim gradovima“,¹²³ gdje su one područja oko kojih se mogu oformiti platforme za razne lokalne usluge. Ipak, u nekim gradovima implementacija pametne digitalizacije može biti usporena u slučaju kada submunicipalna razina nema odgovarajuće kapacitete (Klarić, 2022a: 542). Submunicipalne razine igraju važnu ulogu i u ekološkoj održivosti lokalnih jedinica i oživljavanju gradova.

no uzorak je sličan Rešetarovom istraživanju. Osobe starije od 46 godina činile su 70,67% vijeća gradskih četvrti, dok je taj postotak u vijećima mjesnih odbora bio 66,46% (Hrzenjak, 2011: 48).

¹²² Neinstitucionalizirani oblici mogu olakšati sudjelovanje mladih i nekih drugih podzastupljenih skupina, oni mogu voditi inkluzivnijem političkom društvu. Međutim, neinstitucionalizirani oblici dodatno jačaju nejednakosti po obrazovnom statusu. Siromašniji i manje obrazovani (bilo mladi, žene, pripadnici etničkih skupina) slabije su informatički pismeni, slabije tehnički opremljeni i to mogu biti vrlo ograničavajući čimbenici za sudjelovanje pojedinih kategorija (Marien et al, 2010: 205).

¹²³ Pametni gradovi (*Smart City*) su gradovi koji nastoje riješiti javne probleme pomoću rješenja temeljenih na informacijskim i komunikacijskim tehnologijama uz zajedničku podršku više dionika i lokalne vlasti (Pivar, 2021: 14).

Posebno se to odnosi na postindustrijske gradove koji su sve češće mjesta *brownfield*¹²⁴ investicija. Smještene između grada kao cjeline i zgrada kao posebnih dijelova, susjedstva se odlično uklapaju u isprobavanje specifičnih praksa koje su usmjerene na povećanje održivosti urbanog okoliša (Rey et al, 2022: 204).

Brojne uloge koje submunicipalna tijela imaju u lokalnom upravljanju moguće je sistematizirati kako slijedi:

- *Pokretač (animator) lokalnih aktivnosti* – submunicipalna tijela iniciraju ili podržavaju različite kulturne, sportske i obrazovne aktivnosti na svom području. Ova uloga može se ostvariti u dva oblika:
 - Organizator – kada submunicipalna tijela organiziraju neka događanja važna za njihovu zajednicu i
 - Katalizator – kada submunicipalni vijećnici ne organiziraju sami aktivnosti već podupiru različite *bottom-up* inicijative nastale i razvijene od strane lokalnih udruženja ili pojedinaca.
- *Predstavnik lokalnih interesa u gradu* – ova uloga može imati različite oblike:
 - Odlučivanje o određenom ograničenom opsegu javnih politika – submunicipalne jedinice donose obvezujuće odluke koje se tiču primjerice malih investicija ili popravaka na svom području, sudjeluju u povjerenstvima o odabiru najboljih ponuda za poslove na njihovom području;
 - Konzultacije – lokalne vlasti konzultiraju submunicipalne vijećnike (ili seoske vođe u situacijama kada postoje pojedinci) i to se smatra važnim elementom procesa javne konzultacije;
 - Lobiranje – submunicipalni političari, na vlastitu inicijativu ili pod pritiskom žitelja, lobiraju kod lokalnih vlast poduzimanje nekih aktivnosti.

¹²⁴ Pojam *brownfield* još uvijek nije jasno definiran. Obično se koristi kako bi se opisala područja koja su prije bila urbana i izgrađena, ali su sada zanemarena i zapuštena područja koja pokrivaju površine različitih dimenzija i položaja unutar grada (Bužanić, Rajčić, 2021: 161). *Brownfield* prostorima nazivaju se i sve napuštene zgrade s pripadajućom infrastrukturom u ruralnim područjima (Matković, Jakovčić, 2019: 350).

- *Pružatelj usluga* (mini lokalna vlast) – odgovornost za konkretne zadatke prepušta se submunicipalnim jedinicama koje donose odluke i organiziraju provedbu zadataka, odnosno pružaju uslugu.
- *Glasnogovornik* – ovdje su submunicipalne jedinice alat informacijske politike lokalne jedinice preko kojeg građani mogu naučiti i saznati sve o lokalnim politikama.
- *Odgajalište političkih talenata* – lokalni političari mogu započeti svoje političke karijere na submunicipalnoj razini koja ih priprema za napredovanje na više razine (inkubator za političare). S druge strane, političari koji su izgubili izbore na nekoj drugoj razini pokušavaju svoju političku karijeru ponovo izgraditi u submunicipalnim jedinicama (Hlepas et al, 2018: 7-8). Istraživanje u Poljskoj pokazalo je kako je najčešći razlog (gotovo $\frac{3}{4}$ ispitanika je tako odgovorilo) zbog kojeg se ljudi uključuju u rad submunicipalnih tijela upravo namjera započinjanja političke karijere (Swianiewicz et al, 2013 prema Swianiewicz, Chelstowska, 2015: 231, slično Kersting, Kuhlmann, 2018: 100). Drugo istraživanje pokazalo je kako je to važan, ali ne presudan motiv za uključivanje u politiku na najnižim razinama. Ipak, birači su skloniji izabrati kandidate s iskustvom što znači da aktivnost na submunicipalnoj razini povećava šansu za razvoj političke karijere na lokalnoj razini (Swianiewicz, Chelstowska, 2015: 232-234). Naravno, ovo ovisi o izbornom sustavu. Ako se biraju liste, tada birači ne mogu vrednovati raniji politički angažman kandidata.

4.5. Načini izbora submunicipalnih vijećnika

Obzirom da se sva pitanja izbora, djelokruga i načina rada submunicipalnih tijela definiraju statutima lokalnih jedinica i pod potpunom su kontrolom lokalnih vlasti (Peteri, 2008: 13), postoje vrlo raznolike prakse u provedbi izbora submunicipalnih predstavnika. Izbori se ponekad provode zajedno s lokalnim izborima, no čest je slučaj i potpuno odvojenih izbora što se može negativno odraziti na izlaznost. Stoga se ponekad naglašava kako su submunicipalni izbori najmanje demokratični jer se odaziva najmanji broj glasača (Willett, Cruxon, 2019: 312).¹²⁵ Izbori u *Švedskoj* održavaju se isti dan za sve razine vlasti, ali na razini nižoj od lokalne građani nemaju mogućnost izbora svojih predstavnika. To znači da

¹²⁵ Svi izbori provedeni na zakonit način i prema propisanoj proceduri su demokratični. Činjenica da je na izbore izašao mali broj birača ne čini te izbore nedemokratičnima, možda samo manje reprezentativnima. No, bit je temeljnih ljudskih prava i sloboda upravo u slobodnom odabiru svakoga pojedinca izaći na izbore ili ne.

postoji „rupa“ u švedskoj predstavničkoj demokraciji jer građani nemaju neposredni utjecaj na najniže, submunicipalne razine (Pestoff, 2012: 175). U *Belgiji* samo grad Antwerpen ima uspostavljenu submunicipalnu razinu i to devet gradskih kotara. Vijećnici se biraju na neposrednim izborima na vrijeme od šest godina. Izbori se održavaju isti dan kada i lokalni, ali su potpuno odvojeni i nije dopušteno preklapanje mandata¹²⁶ (Wayenberg, Steen, 2018: 29). Submunicipalna tijela u *Češkoj* odražavaju strukturu lokalnih jedinica, imaju submunicipalno vijeće, odbor i čelnika. Članovi vijeća neposredno su izabrani, između sebe biraju odbor i čelnika. Izbori se održavaju zajedno s gradskim, svake četiri godine, proporcionalnim sustavom s izbornim pragom od 5%, uz primjenu identičnih izbornih pravila. Zbog istovremene provedbe izbora izlaznost na submunicipalne izbore znatno je veća (na izborima 2014. godine oko 36%) nego primjerice u Poljskoj. Češki lokalni izborni sustav je jedan od kompliciranijih u Europi. Glasачi mogu dati preferencijalni glas, no željeni kandidat će biti izabran samo ako dobije 10% ili više preferencijalnih glasova. U suprotnom, bez obzira na preferencijalne glasove, sve glasove dobiva kandidacijska lista. Stoga stranački uredi više dominiraju u odabiru kandidata nego glasači jer je u praksi gotovo nemoguće dobiti potrebnih 10% glasova (Lysek, 2018: 56-57). U *Njemačkoj*, zbog specifičnosti federalnog uređenja, pitanje izbora vijećnika submunicipalnih tijela ovisit će o pokrajini iz koje dolazi. U pravilu, vijećnici se izabiru na neposrednim izborima koji su usklađeni s izborima za lokalna tijela. Neke pokrajine imaju vrlo kompliciran izborni sustav s kumulativnim i preferencijalnim glasovima kojima se želi povećati izlaznost na izbore i smanjiti stranački utjecaj na lokalnoj razini (Kersting, Kuhlmann: 2018: 99). Članove distriktskih vijeća grada Osla (*Norveška*) sve do 2003. godine imenovalo je gradsko vijeće, sukladno njihovom stranačkom sastavu. Uvođenje neposrednih izbora započelo je pilot projektima 1995. i 1999. godine, a od 2003. godine uvedeno je za sva gradska distriktška vijeća. Iako dupliciranje mandata nije zabranjeno, to se izbjegava i rijetko događa u praksi (Klausen, 2018: 147, 154). *Portugalske* župe imaju demokratski izabrane vođe, uključujući predstavničko i izvršno tijelo. Zakon definira skupštinu župe kao deliberativno tijelo izabrano općim pravom glasa u odnosu na broj glasača. Izbori za župnu skupštinu održavaju se istog dana kada i izbori za lokalne jedinice. Prosječna stopa izlaznosti na izbore 2009. godine bila je 65,5% čime portugalske župe uistinu imaju legitimitet (Tavares, Teles, 2018: 197). Zanimljiv je izborni sustav *Španjolske* u kojoj kao submunicipalna tijela postoje

¹²⁶ O preklapanju mandata govori se kada je ista osoba član predstavničkog tijela lokalne jedinice i tijela submunicipalne razine.

EATIM-i¹²⁷ i distrikti. Distrikti su unutar gradske strukture, dok su EATIM-i, u pravilu, koncentrirani u ruralnim, rijetko naseljenim područjima. U Španjolskoj se lokalni izvršni čelnici (gradonačelnici) biraju posredno, bira ih predstavničko tijelo. Za razliku od toga, predsjednika EATIM-a (*Alcalde Pedaneo*), kojeg mora imati svaki EATIM, građani biraju neposredno na izborima. EATIM može imati kolegijalno tijelo ili komisiju sastavljenu od dva do četiri člana, ovisno o autonomnoj zajednici i veličini entiteta. Članove ovih tijela mogu neposredno nominirati političke stranke, sukladno izbornom rezultatu ili to tijelo čine ostali kandidati za predsjednika EATIM-a koji nisu pobijedili na izborima. Kako vidimo, predsjednici EATIM-a imaju neposredniji legitimitet nego gradonačelnici. Izbori se održavaju isti dan kada i izbori za lokalna tijela, u pravilu četvrte nedjelje u svibnju svake četvrte godine. Politička struktura gradskih distrikata određuje se statutima i raznolika je, no zajedničko im je to što su sva tijela posredno izabrana ili imenovana od strane gradskog vijeća (Navarro, Pano, 2018: 235, 241). U Sloveniji se submunicipalni izbori održavaju istovremeno s lokalnim izborima i dopušteno je dupliciranje mandata. Zbog istovremene provedbe izbora, odaziv je relativno dobar (u konstantnom opadanju od 1994. godine kada je bio 61.1% do 43,6% 2014. godine), ali postoji problem s nedostatkom kandidata za submunicipalno vijeće. Na izborima 2014. godine u 34 lokalne jedinice nije bilo građana koji bi se kandidirali za submunicipalno vijeće (Bačlija Brajnik, Lavtar, 2018: 218).

4.6. Financiranje submunicipalnih tijela

Jedno od ključnih pitanja za rad submunicipalnih tijela su njihovi financijski kapaciteti i autonomija. Kada je slab financijski nadzor i ovisnost lokalnih jedinica o središnjoj vlasti, tada one mogu preraspodijeliti više fiskalnih ovlasti svojim submunicipalnim jedinicama (Peteri, 2008: 15). Financijske pokazatelje često je teško prikazati zbog neujednačene metodologije izrade proračuna i prikazivanja troškova. U nastavku navodimo primjere financiranja i izdvajanja za rad submunicipalnih tijela u odabranim europskim državama. Za gradske kotare u Antwerpenu (*Belgija*) kaže se kako su izvedeni entiteti gradske uprave jer nad svim ovlastima koje imaju gradska vlast zadržava nadležnost. Nedostaje im financijska i upravna autonomija, kotari nemaju nikakve fiskalne ovlasti, njihova financijska sredstva su gotovo u potpunosti donirana od grada. Za 2015. godinu, na sve

¹²⁷ EATIM je akronim za entitete teritorijalnih područja manjih od lokalne jedinice koji postoje još od 19. stoljeća i imaju različite nazive (*concejos, pedanias, parroquias, aldeas*). Ovi entiteti su najčešće smješteni u sjevernom dijelu zemlje, u ruralnim, rijetko naseljenim područjima, ali sve češće nastaju novi EATIM-i u suburbanim dijelovima gradova. Danas postoji 3.705 EATIM-a u Španjolskoj (Navarro, Pano, 2018: 233).

kotare odnosi se samo maleni dio (2,5%) ukupnih gradskih troškova (Wayenberg, Steen, 2018: 32). U *Češkoj* zakon obvezuje lokalne jedinice da svojim statutima predvide i financijske transfere za rad submunicipalnih tijela ali određivanje točnih iznosa prepušteno je gradovima. Točan udio troškova submunicipalnih tijela u ukupnom gradskom proračunu teško je odrediti zbog asimetričnih struktura i neujednačenih primjera u gradovima, međutim postoji izračun kako se po stanovniku submunicipalne jedinice troši 18,27% gradskog proračuna. Oko 80% prihoda submunicipalne jedinice dolazi iz neposrednih gradskih transfera, dok je preostalih 20% iz zajedničkih poreza. Submunicipalne jedinice imaju ograničen broj vlastitih izvora (lokalne pristojbe za pse i komunalni otpad, prihodi od lizinga ili financijskih donacija i slično) ali oni imaju samo neznatan udio u ukupnom submunicipalnom proračunu (Lysek, 2018: 54). U *Njemačkoj* je na submunicipalna vijeća moguće prenijeti dosta obveznih odluka i pripadajuća im sredstva, ali se to u praksi baš ne događa često (Kersting, Kuhlmann, 2018: 102). U *Grčkoj* proračun submunicipalnih jedinica nikada ne prelazi 0,5% proračuna lokalne jedinice, čak ni u lokalnim jedinicama s više od 30 distrikata. Očita je visoka razina unutar municipalnog centralizma, submunicipalne službe puno češće komuniciraju s lokalnim tijelima nego sa odgovarajućim tijelima na svojoj razini (predsjedavajući ili članovi submunicipalnog vijeća) (Hlepas, 2018: 138). U *Norveškoj* lokalne jedinice obavljaju najveći dio poslova vezanih uz koncept države blagostanja. U gradu Oslu, koji jedini ima široki raspon zadataka i poslova decentraliziranih na submunicipalne jedinice, najveći dio tih poslova obavljaju submunicipalni distrikti. Zbog takve je unutarnje decentralizacije u 2016. godini 53,2% tekućih gradskih troškova alocirano gradskim distriktima. Distrikti nemaju vlastite poreze, iako prikupljaju neke korisničke naknade. Najveći dio distriktskog proračuna čine gradske subvencije koje se pojedinim distriktima dodjeljuju sofisticiranim sustavom uvažavajući socio-demografske statistike. Distriktska vijeća odlučuju o godišnjem proračunu distrikta na temelju prijedloga distriktskog direktora, odgovorna su za uravnoteženje proračuna, osiguravaju da se proračun ne prekorači tijekom godine i vrše nadzor nad svim granama usluga koje se pružaju. Distriktsko vijeće može prenamijeniti sredstva među definiranim područjima, no to je rijedak slučaj jer se većina sredstava koristi na plaće i druge troškove (Klausen, 2018:146-149, 158). Velika izdvajanja za submunicipalne jedinice nalazimo i u *Nizozemskoj* gdje u dva najveća grada, Amsterdamu i Rotterdamu, oko 40% ukupnih prihoda ide submunicipalnim jedinicama (Boerboom, Huigsloot: 2009: 7). Prihodi *portugalskih* župa dolaze iz više izvora. Župna vlast ima vlastite izvore prihoda (prihodi od

vlasništva nad starim/ruralnim zgradama, 1% od poreza na nekretnine, naknade za usluge koje pruža župna uprava, ulični sajmovi i tržnice, renta za groblje i prihodi od koncesijskih ugovora). Drugi važni izvor je prihod od zajedničkih poreza po kojem je župama pripada 2% ukupnog prihoda od poreza na dohodak, poreza na dobit i poreza na potrošnju. Ova sredstva župama se dijele prema jasno i fiksno definiranim kriterijima (vrsta župe, gustoća stanovništva, broj stanovnika). Župama je dopušteno zaduživati se, uz propisana ograničenja. Uz to, župe primaju financijske transfere od lokalne jedinica za koje nisu jasno definirani kriteriji već lokalna jedinica ima potpunu autonomiju odlučivanja što je jedan od najznačajnijih obilježja samostalnosti lokalnih vlasti u Portugalu (Tavares, Teles, 2018: 201). U *Poljskoj* se razlika između urbanih i seoskih submunicipalnih jedinica najbolje vidi u sustavu financiranja. Za urbane jedinice ne postoji centralno financiranje, dok seoske imaju dodatnu financijsku podršku temeljem posebnog zakona (Zakon o seoskim fondovima) iz 2009. godine kojim se pruža dodatna financijska podrška ruralnim dijelovima (Swianiewicz, 2018: 170). Ovim zakonom potiču se lokalne jedinice na izdvajanje oko 1% svojih prihoda za svako *solectwo*, a na što se iz državnog proračuna dodaje poticaj od 20% do 40% od izdvojenog iznosa. Sredstva se mogu unijeti u seoski fond (koji nije obavezan), a koriste se za financiranje manjih ulaganja u selo, pri čemu se izbor konkretnog projekta provodi tijekom općeg seoskog sastanka (Swianiewicz, 2018: 170-172). Kada se gledaju poljski gradovi, Krakow je jedini grad u Poljskoj gdje gradski distrikti smiju potrošiti više od 1% gradskog proračuna (u 2011. godini bilo je čak više od 2%). Druga grupa su Gdynia i Poznan u kojima distrikti imaju diskreciju na više od 0,5% gradskog proračuna i ovaj omjer je u porastu proteklih godina. Treća grupu čini sedam gradova sa vrlo malim udjelom distrikata u gradskom proračunu (0,05 do 0,5%), dok je u svim ostalim gradovima taj omjer manji od 0,05% (Swianiewicz, 2014a: 174; Swianiewicz, 2018: 178).

4.7. Komparativni prikaz submunicipalne uprave u odabranim državama

Europski primjeri pokazuju zavidnu lepezu raznolikih oblika i modela unutarnje decentralizacije lokalnih jedinica i decentralizacije odlučivanja. Obzirom na prevladavajuću upravnu kulturu i specifičnosti pravnog sustava država, primjereno je zasebno prikazati anglosaksonski i kontinentalno europski model. Tome treba dodati države koje su obilježene prošlošću komunističkih društvenih uređenja, dok su skandinavske zemlje određeni hibridni model najboljih praksi. Ipak, reforme javne uprave koje se kontinuirano

odvijaju zadnjih šezdesetak godina značajno su zamaglile crte razgraničenja, modeli se međusobno isprepliću, prožimaju i ujednačavaju smanjujući razlike na minimalnu mjeru.

4.7.1. Države anglosaksonske upravne kulture

Oblici unutarnje decentralizacije kojima se osigurava sudjelovanje građana u anglosaksonskom krugu zemalja nešto su drugačiji nego u zemljama kontinentalne Europe. U anglosaksonskom modelu ti oblici su znatno fleksibilniji i raznolikiji, toliko da Sjedinjenim Američkim Državama postoje znanstvenici koji ukazuju na neopravdano neujednačen odnos Vrhovnog suda prema pojedinim oblicima (Stahl, 2013: 1004). Za ove oblike koristi se izraz „neighbourhood“ ili susjedstvo.

4.7.1.1. Sjedinjenje Američke Države

Povijest nastanka susjedstva u Američkom modelu vezana je uz razvoj vlasničkih prava. Tradicionalno standardni oblik u kojem su ljudi živjeli bila je kuća (vlastita ili unajmljena). Ako je bilo potrebe za nekom kolektivnom aktivnošću, to je rješavala lokalna vlast koja je pružala usluge građanima. No, već 1916. godine dolazi do regulacije aktivnosti vlasnika zemljišta kojima bi se moglo značajno utjecati na kvalitetu nekog područja. Od 1960-tih godina uloga lokalnih jedinica jako se smanjuje jer se sve ono što su one radile uvelike privatiziralo. Do 2000. godine više od 15% Amerikanaca živjelo je u privatnim udrugama kućevlasnika ili kondominijima. Ova privatizacija američkog susjedstva zadnjih desetljeća obilježava ideju razvoja lokalne samouprave i vlasničkih prava (Nelson, 2003: 209-210). Privatna susjedska udruženja odgovaraju na zahtjeve privatnih vlasnika za autonomnim uređenjem prostora i njegove uporabe. No, bez obzira na njihovu značajnu ulogu, privatna udruženja neće zamijeniti lokalne jedinice jer one imaju važnu ulogu u djelovanju federalnog sustava vlasti u Americi (Fischel, 2003: 283-284).

Brojni su znanstvenici, iz različitih znanstvenih područja i polja, pokušali definirati susjedstvo. Znanstvenici urbane sociologije navode kako se susjedstvo može definirati po ekološkim ili socijalnim značajkama. Jedna od definicija koja integrira ekološke i socijalne značajke kaže kako je to ograničeno područje unutar nekog većeg područja gdje ljudi stanuju i dolaze u socijalne interakcije (Hallman, 1984 prema Galster, 2001: 2111). Susjedstvo je ukupnost prostorno utemeljenih značajki povezanih sa skupom stanova ili nekom drugom namjenom zemljišta. Neke od obuhvaćenih značajki su: strukturne karakteristike objekata (kuće, stanovi, gušće ili rjeđe naseljeno), infrastrukturne značajke

(ceste, komunalne usluge), demografske značajke (dobna distribucija, etnička pripadnost), klasne značajke (prihodi, razina obrazovanja), značajke dostupnih javnih službi, ekološke značajke (značajke reljefa, zagađenje bukom, stupanj izgrađenosti površine), značajke dostupnosti (zaposlenja, trgovina, prijevozne infrastrukture), političke značajke (stupanj utjecaja građana i njihovih mreža na lokalne poslove), socijalno-interakcijske značajke (prijateljske i rodbinske veze, volontiranje) i sentimentalne značajke koje govore o mjeri identifikacije građana s područjem na kojem žive (Galster, 2001: 2112). Kod pokušaja definiranja susjedstva uvijek je važan geografski element po kojem se susjedstvo razlikuje od zajednice koja ne mora imati geografske granice. Susjedstvo u sebi sadrži sljedeće karakteristike: a) podržava i oblikuje razvoj kolektivnog i individualnog identiteta, b) održava veze s drugima, c) ispunjava osnovne životne potrebe kao trgovina, obrazovanje, zdravstvena skrb i drugo, d) čine dio biračkog tijela i e) imaju geografske granice (Lowndes, Sullivan 2008: 56). Na oblikovanje susjedstva utjecaj ima četiri kategorije subjekata: kućanstva (stanovništvo), poslovni subjekti, vlasnici zemljišta i lokalne vlasti. Oni ne samo što stvaraju, nego i profitiraju od susjedstva, odnosno isti ti subjekti uživaju koristi „konzumacije ovog kompleksnog dobra zvanog susjedstvo“ (Galster, 2001: 2121). Na žalost, susjedstvo je građanima korisno samo ako im pruža sve što je potrebno. Ako građani ispunjenje svojih potreba moraju tražiti negdje dalje, to će dovesti do gubitka povezanosti i osjećaja isključenosti. Osjećaj isključenosti naročito se može pojaviti kod snažnog, negativnog susjedskeg identiteta, odnosno u situacijama kada građani ostaju zarobljeni u svojim područjima zbog siromaštva, diskriminacije i sličnih negativnih pojava (Lowndes, Sullivan 2008: 57). Susjedstvo je mjesto gdje se svi poznaju, osjećaju se sigurno zbog toga i gdje se jača osjećaj socijalnog identiteta. Susjedstva su prirodna područja gdje zajedno žive ljudi sličnog socijalnog, etničkog ili demografskog podrijetla. Ona su mikro kozmos veće zajednice koji pruža prozor u društvene odnose potrebne za normalno funkcioniranje grada (Smith, 2015: 7-8). Susjedstvo je mjesto povezano s vrijednostima stanovništva, gdje ljudi stvaraju i prihvaćaju iste vrijednosti (Somerville et al, 2009: 26). Ono može biti mjesto zatvorenosti (susjedstva u kojima žive ljudi određenog ekonomskog statusa ili etničke pripadnost) ali i otvorenosti (primjeri susjedstva koji su otvoreni za migrante, doseljenike, bivše zatvorenike) (Kearns, Parkinson, 2001: 2105-2106). Negativni učinci koje susjedstvo može polučiti naveli su znanstvenike na promišljanja o tome kako možda postoji “kultura siromaštva”. Ovaj fenomen onemogućava ljudima odlazak iz manje razvijenih susjedstva u kojima žive (susjedstva gdje žive osobe lošijeg socio-ekonomskog statusa) jer takva

susjedstva nemaju pozitivnih uzora za mlade, generirajući negativni socijalni kapital u obliku različitih negativnih pojava kao primjerice bandi. Stoga su danas susjedstva polazišna točka za nekoliko škakljivih političkih problema, uključujući ovrhe, pristupačnost stanovanja, reformu obrazovanja, ekonomsku mobilnost i useljavanje (Smith, 2015: 14-15). Zagovornici socijalnog urbanog razvoja temeljenog na susjedstvima ispituju prava vlasničkih elita ističući pitanje tko treba imati pravo nešto reći o lokalnim poboljšanjima i tko to treba financirati. Stoga od samog početka ideja razvoja susjedstva u sebi sadrži elemente osnaživanja zajednice, osnaživanje pojedinih klasa kao i promicanje socijalne dobrobiti (O'Connor, 2015: 70).

Susjedstva se u Sjedinjenim Američkim Državama pojavljuju u vrlo raznolikim oblicima. Uz klasična susjedska vijeća i sastanke, javljaju se poduzetničke zone s raznolikim pogodnostima, područja posebnog oporezivanja gdje se planirani porezni prihodi usmjeravaju na buduće razvojne projekte i slično. Važno je naglasiti kako ovi oblici nisu samostalne uprave i ne predstavljaju decentralizaciju lokalne jedinice u klasičnom smislu. No, svakako osiguravaju značajan odmak od tradicionalnih upravljačkih metoda (Briffault, 1997: 508-512). Susjedstva se proučavaju s vrlo raznolikih aspekata, odnosno mogućnosti da se neka društvena pitanja riješe na ovim razinama. Tako je provedeno istraživanje kako kvaliteta susjedstva utječe na mogućnost recidivizma kod osoba koje imaju kriminalnu prošlost. Iako je istraživanje pokazalo kako mogućnost recidivizma prvenstveno ovisi o osobi, dokazano je kako dobro organizirano susjedstvo vodi manjem riziku recidivizma (Craw, Bense, 2020: 1284). Drugo istraživanje bavilo se pitanjem koliko mjesto stanovanja utječe na zapošljivost osoba, odnosno gledaju li poslodavci, prilikom odabira kandidata koje će pozvati na razgovor za posao, iz kakvog susjedstva (dobrog ili lošijeg) dolazi kandidat. Pokazalo se kako je poslodavcima važno mjesto prebivališta kod zapošljavanja. Osobe stranog podrijetla koje žive u lošijim susjedstvima u 42% slučajeva su manje pozivane na razgovore. Učinci mjesta prebivališta utječu tako što poslodavci mogu pretpostaviti kako će oni iz manje razvijenih dijelova imati manju produktivnost na radu (Carlsson et al, 2018: 193). Kanadski gradovi slijede primjere svojih susjeda. Tako su gradu Montrealu osnovana vijeća okruga kako bi se omogućio utjecaj građana na lokalne usluge. Vijeća nemaju pravnu osobnost, mogućnost uvođenja poreza ili zaduživanja, ali mogu tražiti od gradskih vlasti novac za konkretne namjene. Predsjedavajući okružnih vijeća od 2003. godine dobili su

status načelnika okruga, menadžerski status s odgovornošću vijeću okruga, a ne gradskim vlastima (Collin, Robertson, 2005: 312-316).

4.7.1.2. Velika Britanija

U Velikoj Britaniji je župa kao zajednica bila entitet koji oblikuje identitet ljudi, o kojoj oni govore kao domu i u kojem teže završiti dan. Župa, kao jedinica zajedništva i pripadnosti, bila je svijet vitalnosti i odanosti i zadovoljavala je sve ljudske potrebe. Povjesničari bi trebali pobliže upoznati župe kako bi se, u borbi s modernim društvenim problemima koji se ne mogu ni pobrojati, izvukle koristi od lokalnog ponosa, osobne lokalne reputacije, integrirane cjelovitosti i kvalitete društvenog života kojima su župe doprinijele (Snell, 2006: 503). U britanskom kontekstu možemo razlikovati neformalna i formalna susjedska vijeća. Neformalna susjedska vijeća mogu biti vrlo raznolika, obuhvaćati dvije do tri ulice ili široka područja bez stvarnog osjećaja susjedstva. Mogu biti izabrana tijela ili otvoreni forumi građana za raspravljanje. Formalniji oblik su susjedska vijeća lokalnog vijeća osnovana s određenim specifičnim ciljem čiji vijećnici mogu biti izabrani ili imenovani (Copus, 2018: 73). Posebnu usmjerenost na susjedstva i njihovo oživljavanje vidimo početkom ovog tisućljeća (Lowndes, Sullivan, 2008: 60-61; Griggs, Roberts, 2012: 184-186). Dolaskom na vlast liberalno demokratske i konzervativne koalicije 2010.-2015. godine uvedena je takozvana Agenda lokalizma (donošenjem *Localism Act*-a iz 2011. godine, dalje: Agenda) i koncept velikog društva (*Big Society*).¹²⁸ *Localism Act* (koji je dobio podršku svih stranaka) osigurava skup javnih prava s odredbama o susjedskom planiranju kao glavnim

¹²⁸ Britanski premijer David Cameron, u svom govoru u Liverpoolu 19. srpnja 2010. godine, rekao je kako davanje pojedincima i zajednici više kontrole nad inicijativama koje promiču javno dobro predstavlja veliku prednost za ostvarivanje moći naroda. Kada je pokrenuo ideju velikog društva (*Big Society* uz kojeg ide *Smaller Government* ili manja država) htio je svoju stranku odmaknuti od utjecaja liberalne retorike i politike koju je zagovarala Margaret Thatcher (ignoriranje koncepta društva i promicanje individualizma). Pozivanje na veliko društvo je u stvari prebacivanje odgovornosti za dobrobit s države na zajednicu i njezine organizacije, te ideju da pojedinci trebaju poduzeti više odgovornosti za svoju dobrobit. To je pozivanje na moralnu obvezu pojedinca da preuzima volonterske akcije u zajednici kako bi osigurao svoju i dobrobit svoje zajednice. Kisby navodi kako je ovakav koncept zagovarala i prethodna radnička vlada pa nije jasno zašto Cameron misli da je to nešto novo (Kisby, 2010: 484-486). Sjetimo se da je koncept moralne obveze zagovarao još Aristotel, dok su se u Engleskoj slične ideje o vrlo aktivnom uključivanju građana u župnim vijećima i neformalnim sastancima promovirale još donošenjem *Local Government Act*-a iz 1894. godine. Tada utemeljeni župni sastanci (*parish meetings*) bile su reformirane *open vestry*, odnosno stara župna tijela koja su bila vezana uz crkvu. Na župnim sastancima svaki muškarac i žena koji su registrirani kao župni birači mogu doći i glasovati. Župna vijeća se biraju u župama s 300 i više stanovnika, s time da župni sastanci u župama s više od 100 stanovnika mogu zahtijevati utemeljenje župnog vijeća. Drugo što je donio zakon je mogućnost da dvije ili više župa ustanove zajedničko župno vijeće. Ovlasti župnih sastanaka ovisile su o tome je li osnovano župno vijeće ili ne, no u svakom slučaju bile su značajne. Ako nema župnog vijeća, sastanak je imenovao osobu predsjedavajućeg na vrijeme od godinu dana. Župni sastanci nisu imali pravnu osobnost (status korporativnog tijela) pa nisu mogli biti vlasnici zemljišta, ali je zato predsjedavajući imao status korporativnog tijela sa svim pripadajućim ovlastima (Jenkin, 1895: XXXIII-XXXVIII).

odredbama devolucije na lokalnu zajednicu, pri čemu je naglasak na uspostavi moći naroda (Pycock, 2020: 1). Župna vijeća su ohrabrivana na preuzimanje odgovornost za usluge kao što su parkinzi, javni toaleti, održavanje zelenih površina, te posebno prostorno planiranje. Iako se mjerama povećava sudjelovanje građana, prvotna motivacija je ipak bila ekonomska u vidu postizanja ušteda. Agenda je usmjerena na osvješćivanje odgovornosti građana za svoju dobrobit i dobrobit svoje zajednice, odnosno od građana očekuje više volonterskog rada, kako u planiranju tako i pružanju usluga i članstvu u vijeću (Willett, Cruxon, 2019: 315-316). Kao dodatno osnaženje *Localism Act*-a, 2017. godine donesen je Zakon o susjedskom planiranju (*Neighbourhood Planning Act*) kojim se preciznije razrađuju ovlasti susjedskih i župnih vijeća, te njihovi međuodnosi s vijećima lokalnih jedinica, posebno skraćivanje rokova koje ima lokalno vijeće za poduzimanje aktivnosti. Prava dobivena ovim zakonima su kolektivna prava prebačena zajednici (župnim vijećima i susjedskim forumima), ne pojedincima (Pycock, 2020: 5). Pycock je analizirao dva izvješća o provedbi Agende (Izvješće Iskustva korisnika kojeg su izradili Parker et al, 2014. godine i Izvješće Lorda Kerslake-a iz 2018. godine) te ukazao na sljedeće: oba izvješća naglašavaju ključnu ulogu vijeća lokalne jedinice u postizanju susjedskog planiranja (susjedsko planiranje provode župna vijeća u ruralnim i susjedski forumi u odabranim urbanim dijelovima); uočeni su značajni otpori nekih lokalnih vijećnika susjedskim aktivnostima; postoji nejednako preuzimanje odgovornosti različitih župnih vijeća (najčešće zbog ograničenosti njihovih kapaciteta), te ograničenu i nestratesku podršku nacionalne razine u provedbi programa, sve zbog mjera štednje. Posebno loši rezultati devolucije uočeni su u Londonu gdje su župna vijeća imala nekih aktivnosti, dok su urbani susjedski forumi imali loše rezultate, okrivljujući za to nespremnost gradskih vlasti za pružanje pomoći (Pycock, 2020: 3-5). On naglašava kako je lokalna vlast odlučujući čimbenik uspjeha duple devolucije, dajući dokaze nevoljkosti vijeća, slabe podrške pa čak i opstrukcije susjedskog planiranja (Pycock, 2020: 16). Iako se ideje iz Agende promoviraju kao participatorne i usmjerene na uključivanje naroda, njihova pozadina čisto je ekonomska u vidu postizanja ušteda. Premijer David Cameron okarakterizirao je državu kao previše jaku i rastrošnu, pa bi se usmjeravanjem na građane, njihovim preuzimanjem odgovornosti i njihovim praktičnim radom u zajednici uvelo reda u javne financije. No, Kisby smatra kako je to „čista fantazija“ (Kisby, 2010: 489). Ovakvo prebacivanje odgovornosti na građane (ili pozivanje na njihovu moralnu odgovornost) traži značajnu razinu odgovornosti i motivacije kod građana. No, koliko su građani motivirani sudjelovati, odjednom, po nalogu države, žrtvovati svoje

vrijeme i trud za zajednicu? I koji bi ih motivi mogli potaknuti na veće uključivanje u život zajednice? Jedno istraživanje pokazuje kako su presudne intrinzične osobne motivacije, odnosno osjećaj kompetentnosti i samoučinkovitosti. Druga skupina motivacijskih čimbenika su okolnosne motivacije, one polaze od toga da će se građani više uključivati u aktivnosti vezano uz službe koje su važne njima ili njima bliskim osobama (primjerice, ukoliko netko ima u obitelji osobu s invaliditetom, vjerojatnije je da će se uključiti u volonterske aktivnosti kojima se promiču, zagovaraju ili omogućavaju usluge toj kategoriji stanovnika). Isto tako, građani će se lakše uključiti ako je tražena aktivnost jednostavna, dok su nagrade i kazne znatno manje učinkovite. Poznavanje motiva važno je kako bi se, raznim promidžbenim i drugim aktivnostima, moglo ciljano utjecati na potencijalne sudionike (Vanleene et al, 2017: 17-18). Nemaju sve britanske župe vijeća. One s manje od 200 stanovnika (i one s više ako odluče tako) mogu ustrojiti župne sastanke, a moguće je i spajanje više župa i osnivanje zajedničkog vijeća. Uloga župnih vijećnika je u predstavljanju interesa svoje župe u vijeću lokalne jedinice, oni su most između manje zajednice i drugih tijela, mogu pružati neke vrlo lokalne usluge (groblja, površine za zabavu, memorijalni centri) i mogu raspolagati novcima za kulturne projekte (Morris, Nichols, 2007: 8-12). Istraživanje je pokazalo kako su župna vijeća prepoznatljiva u zajednici (poput *brand*-a su), ali ispitanici često nisu znali što oni rade, čak su ih miješali s vijećnicima u lokalnoj jedinici. Znatno dio ispitanika smatra kako se vijećnici aktiviraju samo zbog svojih interesa, odnosno iskazalo je nepovjerenje u njih. Zanimljiv je nalaz istog istraživanja po kojem se građani ne žele uključiti u župna vijeća jer smatraju kako bi mogli doći u sukob sa svojim sugrađanima (Willett, Cruxon, 2019: 319). Očito je kako su sve poduzete mjere u Engleskoj više usmjerene na raspodjelu ovlasti među razinama i načinima uključivanja građana, a puno manje na jačanje uloge susjedskih vijećnika. Ako vijećnici nemaju ovlast prikupljanja i raspolaganja sredstvima, teško je zamisliti povećanje značaja njihove uloge (Morris, Nichols, 2007: 35). Stoga se građani puno bolje osjećaju u nekim manje formalnim oblicima sudjelovanja gdje lako mogu prestati sudjelovati, no neophodno je naći rješenja za poticanje formalnih struktura jer one omogućavaju sudjelovanje svima (Willett, Cruxon, 2019: 325).

4.7.2. Države kontinentalno europske upravne kulture

Postoje značajne razlike među lokalnim upravnim sustavima europskih država. Posljedično, oblici, razlozi za utemeljenje i uloge koje submunicipalne jedinice imaju vrlo su različite.

Za razliku od anglosaksonskog modela u kojem postoje neformalna susjedska vijeća, u ovom modelu prevladavaju formalna submunicipalna vijeća koja su neposredno izabrana od građana ili imenovana od strane predstavničkog tijela lokalne jedinice.

4.7.2.1. Njemačka

U Njemačkoj lokalne jedinice provode većinu europskog, federalnog i zemaljskog (pokrajinskog) zakonodavstva u svoje ime ili u ime pokrajine. Pokrajine donose svoje vlastite ustave i zakone o lokalnoj samoupravi, potpuno su odgovorne za sva pitanja vezana uz lokalnu samoupravu, dok za velike gradove – države postoje određena specifična pravila (Kersting, Kuhlmann, 2018: 93). Zbog takvog uređenja postoji izrazita raznolikost u pristupu submunicipalnoj samoupravi. Unutar lokalne jedinice, oblici submunicipalne samouprave se osnivaju temeljem dobrovoljne odluke lokalne jedinice, no ima i primjera obvezatnog osnivanja. Tako se u pokrajinama Sjeverna Rajna-Vestfalija i Hessen submunicipalne jedinice moraju osnovati, dok je u Bavarskoj to slučaj za gradove s preko 100.000 stanovnika. Mogu biti osnovani mjesni kotari/četvrti (*Ortsbezirke*) unutar većih, amalgamiranih unitarnih jedinica i metropolitски kotari u velikim gradovima (Kersting, Kuhlmann, 2018: 94). Negdje su ove jedinice osnovane s namjerom kompenzacije gubitka političke moći lokalnih čelnika uslijed amalgamacije, gubitka neovisnosti i autonomije, dok su u gradovima osnovani radi učinkovitijeg upravljanja i rješavanja kompleksnih problema (Kersting, Kuhlmann, 2018: 113-114). Početke unutarnje decentralizacije nalazimo u kraljevskom dekretu¹²⁹ kojim naređuje osnivanje gradskih četvrti u gradovima s više od 800 građana. Prava decentralizacija počinje 1920. godine kada je grad Berlin podijeljen na 20 gradskih kotara, slijede ga i drugi gradovi. Nakon Drugog svjetskog rata, posebno u gradu Berlinu zbog problema oporavka, sustav se dosta centralizirao uz davanje većeg značaja gradskoj vlasti. Sedamdesetih godina prošlog stoljeća, bivša savjetodavna tijela zamjenjuju se autonomnim, neposredno izabranim vijećima i već 80-tih godina 85% gradova u Zapadnoj Njemačkoj ima unutrašnju decentralizaciju (Ivanišević, 2008: 409). Padom Berlinskog zida javlja se potreba za transformacijom političkog i upravnog sustava Istočne Njemačke i samog Berlina što je uspješno i brzo napravljeno. Centralna gradska vlast Berlina nadležna je za sva pitanja koja su važna za grad kao cjelinu i koja hitno traže ujednačenu izvedbu zbog njihove specifične prirode. Sva ostala pitanja u nadležnosti su

¹²⁹ Dekret je donio pruski kralj Friedrich Wilhelm III. na prijedlog svog prvog ministra i poznatog upravnog reformatora Freiherra von Steina (Ivanišević, 2014: 333).

okruza koji nemaju pravnu osobnost, već su samo upravna tijela. Obzirom da građani mogu birati svoje predstavnike u lokalnim zajednicama, okruzi su kvazi lokalne vlast. Okružna vlast ima okružnu skupštinu (kao vijeće) i okružni ured kao izvršno tijelo. U svakom okrugu skupština ima 55 članova koji se biraju se na općim, jednakim, tajnim i neposrednim izborima na vrijeme od 5 godina. Izborni prag za ulazak je 3% (na državnoj razini je 5%) čime se omogućava zastupljenost različitih interesnih skupina. Načelnika okruga bira skupština (Röber, 1987: 267-271; Kersting, Kuhlmann: 2018: 107-108). Iako Njemačka ima dugu tradiciju lokalne demokracije, političari su vrlo oprezni u davanju dalekosežnih političkih prava građanima, a takav je slučaj i u Berlinu. Tek nakon ujedinjenja grada, amandmanima na ustav 1990. godine, uvedeni su neki oblici sudjelovanja građana, ali samo za razinu gradske uprave, ne i za razinu okruga. Senat grada Berlina 1999. godine započeo je sveobuhvatni projekt susjedskog upravljanja za nerazvijene okruge u kojima se kombinirao *top-down* pristup s privatnim inicijativama i neinstitucionalnim inicijativama. U gradskom proračunu osigurano je 500.000 eura za posebne projekte u svakom od tih okruga koji trebaju poboljšati kvalitetu života u tim područjima. Osim građanskih i drugih inicijativa, mogućnosti sudjelovanja građana osigurane su i kroz organizacije trećeg sektora koje su vrlo razvijene u Njemačkoj. Iz navedenog se vidi kako je reforma javnog sektora u Njemačkoj bila jako usmjerena na poboljšanje internih upravljačkih procesa javnih vlasti, dok stvaranje natjecateljskog okruženja (kao u anglosaksonskim državama) ili jačanje političke moći građana u lokalnim poslovima (kao u skandinavskim državama) nije bilo tako visoko na listi prioriteta (Röber, 1987: 276-280). Neovisno o ustavnim i zakonskim odredbama, u praksi se očituju jake recentralizacijske tendencije, dodatno ojačane gospodarskim krizama što se posebno vidi na primjeru Berlina. Odgovornosti gradskih kotara smanjene su koncentracijom poslova u gradskim agencijama ili javnim poduzećima. Usporedba broja zaposlenih na razini cijelog grada i kotara pokazuje značajnu stopu opadanja submunicipalnih zaposlenika što je pokazatelj funkcionalnog slabljenja submunicipalne razine (Kersting, Kuhlmann, 2018: 109-110). Ukupno gledajući, submunicipalna tijela u Njemačkoj nisu nebitna, no njihova uloga „više je reaktivna u monitoringu nego proaktivna u planiranju“ (Kersting, Kuhlmann, 2018: 101).

4.7.2.2. Švedska

U Švedskoj je 1999. godine bilo 4.168 lokalnih razvojnih grupa koje imaju nekakve političke i demokratske aktivnosti na razinama nižim od osnovne lokalne jedinice.

Formalna submunicipalna tijela nalazimo u gradovima koji su podijeljeni na kotare (*district*) kako bi se smanjila udaljenost između građana i njihovih predstavnika. Članovi vijeća kotara ne biraju se na neposrednim izborima, već ih imenuje gradska vlast (Pestoff, 2012: 175). Istraživanje provedeno na primjeru četiri švedska grada pokazalo je kako uspješnost provedbe aktivnog uključivanja građana ovisi o implementacijskim strategijama i strukturama. Najbolje rezultate pokazali su gradovi u čijim je strateškim dokumentima sudjelovanje građana izričito naglašeno, čiji građani imaju mogućnost iniciranja aktivnosti i koji su sve aktivnosti primjereno planirali (Geidne et al, 2012: 319-320). Slično kao u Velikoj Britaniji, u Švedskoj se 90-tih godina prošlog stoljeća mijenja pogled na politiku, promiče se smanjenje uloge politike, njezino „povlačenje“ u korist civilnog društva i tržišta, odnosno promicanje demokracije bez politike. Pojedinci, obitelji, udruženja i privatne kompanije trebaju biti odgovornije za usluge socijalne države. Ovo usmjeravanje na građane kao korisnike ili kupce jedno je od elemenata novih javnih politika koje se nazivaju „korisnička demokracija“ (*users democracy*) (Montin, 1993 prema Montin, Elander, 1995: 42-43).

4.7.2.3. Grčka

Zbog specifičnog povijesnog konteksta, Grčka ima dugu povijest snažnih lokalnih zajednica koje su, za vrijeme Otomanskog carstva, čuvale lokalni i religijski identitet. Glavno obilježje grčke lokalne samouprave je fragmentacija koju se, sredinom 90-tih godina prošlog stoljeća, pokušalo smanjiti poticanjem dobrovoljnih amalgamacija manjih zajednica kroz razne poticaje i kreiranjem novih oblika međuopćinske suradnje. Budući ova nastojanja nisu rezultirala uspjehom došlo je do teritorijalne reforme. Godine 1997. donesen je Kapodistriasov plan¹³⁰ amalgamacije kojim je broj lokalnih jedinica smanjen za 80%. Kako bi se osigurao kontinuitet i predstavništvo prijašnjih zajednica u novim, većim jedinicama, zakon predviđa osnivanje distrikata koji su submunicipalne jedinice s izabranim vijećem ili pojedincem (*Head, Paredros*). Budući su se submunicipalni vijećnici birali s lokalne liste, bilo je dopušteno dupliranje mandata, no to je napušteno 2006. godine. Druga velika reforma lokalne samouprave provedena je 2010. godine Kallikratisovim zakonom¹³¹

¹³⁰ Kapodistriasov plan ili reforma naziv je grčkog zakona 2538/1997 nazvanog po Ioannisu Kapodistriasu, poznatom državniku iz 19. stoljeća i prvom grčkom guverneru (Ioannidis, 2016: 103; https://kapodistrias.digitalarchive.gr/kapodistrias_en.php, 14.3.2023.).

¹³¹ Kallikratisov zakon naziv je grčkog zakona 3852/2010 nazvanog po antičkom arhitektu Kallikratesu (Ioannidis, 2016: 103; <https://encyclopedia.pub/entry/3322>, 14.3.2023.).

kojim je broj lokalnih jedinica smanjen s 1.034 na 325, dok se bivšim lokalnim zajednicama zakonom jamči status distrikta koji ne može biti napušten statutom. Od ukupnog broja lokalnih jedinica 80 je unitarnih, dok su preostale podijeljene na 6.001 distrikt. Distrikti mogu biti *municipalne zajednice* – za jedinice s više od 2.000 stanovnika gdje se bira distriktско vijeće i *lokalne zajednice* – za jedinice s manje od 2.000 stanovnika koje mogu imati vijeće ili lokalnog čelnika (*Paredros* za distrikte s manje od 300 stanovnika). Vijećnici se biraju posredno, prema rezultatima izbora na lokalnoj razini. Zakonom su definirane određene dužnosti i odgovornosti submunicipalnih distrikata (nije jednako za sve), dok lokalno vijeće i gradonačelnik mogu delegirati dodatne odgovornosti distriktima. Lokalne zajednice (distrikti do 2.000 stanovnika) mogu davati samo neke prijedloge i mišljenja vezano uz lokalna pitanja. Municipalne zajednice imaju određene, ali ne isključive ovlasti odlučivanja. O pitanjima o kojima mogu odlučivati imaju podijeljene ovlasti jer predstavničko tijelo mora dati svoju suglasnost. Delegiranje dodatnih ovlasti na distrikte u Grčkoj je iznimna rijetkost čime je submunicipalna razina uspjela ponuditi samo simbolizam i identitetsku politiku. Ovako fragmentiran sustav onemogućava integraciju distrikata u novonastale lokalne jedinice i povećava kompleksnost lokalnog upravljanja (Hlepas, 2018: 130-140).

4.7.2.4. Nizozemska

Uvođenje submunicipalnih jedinica u Rotterdamu napravljeno je tek poslije pozornog planiranja i ekstenzivnih konzultacija svih uključenih dijelova. Plan je bio napraviti 17 jedinica, no proces je usporen zbog određenih otpora. U provedbi decentralizacije grada nije se htjelo ići protivno volji dionika, ali je bilo određenih uvjeravanja. Unatoč činjenici što je decentralizacija navodno u interesu lokalnih građana, bilo je dosta opozicije prijedlogu. Nova rezidencijalna područja bila su za decentralizaciju grada, dok je u starim dijelovima grada opozicija bila najjača. Otpor se može donekle pripisati normalnom ljudskom strahu od promjene, ali najveći prigovori odnosili su se na praktična politička pitanja. Mnogi građani su se bojali kako će nova razina biti samo još jedna razina vlasti koju će trebati proći kako bi došli do mjesta moći (mjesta odlučivanja). Posebno je otpor bio velik u elitnim područjima grada koji su imali lak pristup članovima vijeća i htjeli su to zadržati. S druge strane, posebne zagovaračke grupe, od kojih su neke vrlo moćne, ostvarile su pristup gradskom vijeću i nisu baš bile voljne boriti se s novom jurisdikcijom. Naravno, bio je tu i strah od povećanih troškova zbog dupliciranja službi i povećanog zapošljavanja.

Svaka submunicipalna jedinica ima izabrano vijeće koje se bira na četiri godine, u godini različitoj od lokalnih izbora. Unatoč brojnim otporima prilikom uvođenja, javno mišljenje prema unutarnjoj decentralizaciji u Rotterdamu više je pozitivno nego negativno. Nisu pronađeni dokazi kojima bi se potvrdili strahovi na koje su ukazivali protivnici unutarnje decentralizacije (Morlan, 1982: 430-433).

4.7.2.5. Portugal

Povijest portugalskih župa (*freguesias*) seže u daleku povijest i vezana je uz crkvu. Župljani su se, posebno u ruralnim dijelovima, okupljali oko svećenika koji je bio glavni oslonac župljanima. Oko crkve i svećenika razvijala se i širila zajednica, njezina pravila i zajedničko naslijeđe. Sredinom 19. stoljeća one gube svoju isključivu vjersku ulogu, dobivaju određene upravne funkcije i tako postaju sekularna tijela. Značaj župa bio je smanjen u 20. stoljeću, ali nakon Demokratske revolucije 1974. godine ponovo preuzimaju svoje mjesto u portugalskom upravnom sustavu. Sukladno odredbama portugalskog ustava, župe su lokalne uprave pune nadležnosti. Po svojoj prirodi i veličini, župe su dizajnirane za obavljanje zadaća koje su vrlo blizu i u interakciji s građanima. U većini slučajeva župe obuhvaćaju manje od 5.000 registriranih birača i pokrivaju mala teritorijalna područja zadržavajući važnu ulogu kao susjedska uprava. Funkcionalna područja u kojima župe mogu izvršavati svoje ovlasti dosta su široko postavljena (ruralno i urbano opremanje, javna opskrba, obrazovanje, kultura i sport, primarna zdravstvena skrb, socijalna dobrobit, menadžment kriznih situacija, okoliš, ekonomski razvoj, upravljanje uporabom zemlje u urbanom i ruralnom i zaštita zajednice), no u praksi župe nemaju ljudskih, financijskih i tehničkih resursa za obavljanje svih poslova. Stoga one najčešće pružaju samo one usluge koje im zakon nameće kao obvezne (upravljanje dječjim igralištima i manjim sportskim objektima, očuvanje javnih fontana, održavanje horizontalne i vertikalne signalizacije, pješačke staze i nogostupa, upravljanje i održavanje župnim vlasništvom, upravljanje grobljima, održavanje i čišćenje javnih toaleta i kupatila, dobava sredstava za čišćenje za osnovnu školu i vrtićke zgrade, održavanje nadstrešnica za javni prijevoz, registracija i licenciranje pasa i mačaka, registracija birača, izdavanje dozvola za ulične sajmove i karnevale, te razne potvrde i dozvole građanima). Važnost župa u lokalnom političkom sustavu ogleda se u činjenici što su predstavnici župa obvezni članovi predstavničkog tijela lokalne jedinice, ali njihov broj ne smije nadmašiti broj neposredno izabranih članova (Tavares, Teles, 2018: 196-202). Ruralne su župe nastale uslijed potrebe stanovnika

udaljenijih područja za nekom razinom lokalnih vlasti. Vremenom se župe osnivaju i u urbanim područjima, dok se u ruralnim ne ukidaju, unatoč značajnom gubitku populacije. Sve to rezultiralo je porastom broja župa do maksimalnog broja od 4.259 u 2012. godini i potaknulo brojne rasprave o teritorijalnoj konsolidaciji koja je provedena tek nakon pritiska Međunarodnog monetarnog fonda i Europske središnje banke (Memorandum o razumijevanju iz 2013. godine). Tada je broj župa smanjen na 3.092 u 308 lokalnih jedinica (Tavares, Rodrigues, 2015: 957). Iako se Memorandumom zahtijevala ozbiljna teritorijalna reforma svih portugalskih lokalnih uprava, vlada se odlučila samo za amalgamaciju župa kako bi se izbjegle dalje političke konfrontacije sa stečenim interesima na lokalnoj razini. Zakonom su propisani kriteriji za amalgamaciju, omogućeno je dobrovoljno spajanje (na što se odlučila 61 lokalna jedinica), dok je u 168 lokalnih jedinica spajanje provedeno od strane posebnog državnog tijela. Portugalske župe jedinstven su slučaj u europskom teritorijalnom pejzažu, posebno jer su raširene po cijelom državnom području. *Freguesias* su lokalne vlasti pune nadležnosti s ustavne perspektive, ali djeluju kao unutarnje jedinice aktualne lokalne vlasti (Tavares, Teles, 2018: 205-207).

4.7.3. Države bivših komunističkih sustava

Među državama koje možemo uvrstiti u ovu grupu također postoje značajne razlike, no zajednička im je povijest obilježena komunističko-socijalističkim obilježjima totalitarnih režima. Naslijeđe tih režima očituje se u težnji k fragmentaciji državnog područja radi osnaživanja i očuvanja tradicionalnih lokalnih zajednica koje su bivši režimi nastojali zatrti.

4.7.3.1. Mađarska

Lokalna samouprava u Mađarskoj jako je fragmentirana, svako naselje je jedinica lokalne samouprave, neovisno o veličini. Lokalne jedinice imaju značajnu autonomiju, ali i vrlo širok krug zadaća koje obavljaju (Szalai, 2012: 86). U Mađarskoj postoji 3.177 jedinica lokalne samouprave u kojima prosječno živi 3.100 stanovnika. Ovako male jedinice teško su ispunjavale svoje zadaće što je 2013. godine dovelo do prebacivanja dijela poslova na kotare kao dekoncentrirane jedinice središnje državne vlasti (Temesi, 2019: 457-458). Tako je lokalnim jedinicama ostavljeno vrlo malo obveznih zadaća koje moraju ispunjavati, uz istovremeno znatno smanjenje financijskih kapaciteta lokalnih jedinica (Lentner, Hegedus, 2019: 62). Predstavničko tijelo lokalne jedinice može osnovati submunicipalno vijeće koje se brine o specifičnim interesima stanovnika tog područja (rekreacija, industrijske zone,

prostori za odmor i slično). Submunicipalna samouprava može biti osnovana u svim lokalnim jedinicama (selima i gradovima), ali je obično prisutna u gradovima zbog spomenute fragmentiranosti. Submunicipalno vijeće tijelo je predstavničkog tijela lokalne jedinice, nema izvorni, već izvedeni legitimitet i djeluje po uputama predstavničkog tijela (Kiss, 2013: 70; Kiss, 2014: 72-81; Tabit: 2012: 106). Grad Budimpešta ima dvostupanjsku samoupravu, samoupravu glavnog grada kao cjeline i samoupravu 23 gradska kotara (od 1994. godine). Kotare osniva predstavničko tijelo koje može prenijeti ovlasti za obavljanje određenih poslova i odgovarajuća financijska sredstva (Temesi, 2012: 18-26).

4.7.3.2. Češka

U Češkoj zakon predviđa osnivanje submunicipalnih tijela samo u gusto naseljenim gradovima. Od ukupno 26 gradova koji ispunjavaju uvjete¹³² za osnivanje submunicipalnih jedinica, samo sedam (uz grad Prag) čeških gradova tu je mogućnost iskoristilo. Gradske četvrti i kotari samoupravna su tijela koja nisu samoupravne teritorijalne jedinice, nemaju pravnu osobnost i ne mogu donositi svoje propise. Nisu samostalne i samoupravne jedinice već su jednostavno dijelovi lokalne jedinice uvedene statutom grada koji je, s pravnog stajališta gledano, više organizacijski i funkcionalni interni dokument. Statutarni gradovi imaju slobodu u definiranju opsega nadležnosti njihovih submunicipalnih jedinica jer zakon ne navodi nikakve samostalne ovlasti submunicipalnih jedinica, opseg njihovih ovlasti ovisi o statutu. Specifičnost češkog modela je što postoje simetrično podijeljene lokalne jedinice (cijelo gradsko područje je podijeljeno) i asimetrične jedinice gdje se submunicipalna tijela osnivaju samo u nekim dijelovima lokalne jedinice. Submunicipalne jedinice u svim gradovima imaju slične probleme: nedostatna financijska sredstva, nejasna podjela ovlasti i dužnosti između njih i grada i nema višegodišnjeg financijskog okvira. S druge strane, lokalni političari i češke Udruge gradova uputile su primjedbe kako su ovlasti submunicipalnih tijela prevelike, njihov rad skup, neučinkovit i previše birokratski, te su tražili njihovo ukidanje. Ovi argumenti nisu bili potkrijepljeni nikakvom znanstvenom studijom. Baš suprotno, studija iz 2016. godine (Lysek) pokazala je kako su troškovi vođenja ureda i tijela na submunicipalnoj razini manji ili barem nisu veći nego u

¹³² Radi se o gradovima koji imaju status „statutarnog grada“, pojam koji korijene vuče iz Austro-Ugarskog doba kada su neki gradovi imali poseban status. Status statutarnog grada dodjeljuje se zakonom, a glavni motivi za dodjelu statusa nisu funkcionalni ili demokratski, već samo politički. Ne postoje značajne funkcionalne razlike među statutarnim gradovima i drugim lokalnim jedinicama, ali gradonačelnici ovih gradova dobivaju titulu *primator*, imaju veću plaću i ta ceremonijalnost najčešći je razlog zbog kojeg manji gradovi traže ovaj status (Lysek, 2018: 44-45).

nepodijeljenim gradovima (Lysek, 2018: 46-51). U statutarnim gradovima koji nisu proveli unutarnju decentralizaciju moguće je osnovati susjedska vijeća. Osniva ih grad, ali ona se ne mogu smatrati submunicipalnim jedinicama. Članove imenuje gradski odbor (izvršno kolegijalno tijelo lokalne jedinice) i zato im nedostaje demokratski legitimitet. Obzirom na način imenovanja, njihova uloga je upitna iako mogu poslužiti kao savjetodavno tijelo. Ima primjera kada su susjedska vijeća osnovana od strane vijeća kotara, no ne smije se precijeniti njihova uloga unutar češkog lokalnog demokratskog sustava (Lysek, 2018: 61).

4.7.3.3. Poljska

Zakon ostavlja punu slobodu lokalnim jedinicama određivati načine, oblike i uvjete za osnivanje submunicipalnih jedinica. Većina poljskih velikih gradova ima osnovane submunicipalne jedinice koje su vrlo različite po veličini, no vrlo slične po svojoj marginalnoj ulozi. Njihova uloga, primjerice u izradi strateških dokumenata, nije ni malo veća od bilo koje društvene inicijative (Swianiewicz, 2014a: 178). Submunicipalne jedinice u ruralnim područjima mogu biti *solectwo*, iako zakon izričito ne brani postojanje *solectwo* i u urbanim lokalnim jedinicama. Izrazi koji se inače koriste za urbana područja su distrikti (*dzielnice*) ili susjedstvo (*osiedla*), no gradovi sporadično koriste i neke svoje originalne izraze. U Poljskoj postoji 40.481 *solectwo* u oko 2.000 lokalnih jedinica. *Solectwo* je u pravilu jedno selo ili naselje na čelu kojeg je seoski starješina (*soltys*) izabran tijekom seoskog sastanka. Neovisno o nazivlju, zakon ne daje nikakve različite ovlasti niti institucionalne strukture ruralnim i urbanim submunicipalnim jedinicama. Međutim, pod utjecajem duge tradicije seoske samouprave, jake potpore Seljačke stranke koja je bila dio vladajuće koalicije i jakih lobističkih grupa koje predstavljaju seoske strukture u parlamentu, posebnim zakonom iz 2009. godine (Zakon o seoskim fondovima) ruralna *solectwa* dobivaju posebna financijska sredstva i drugačiji status nego urbani distrikti (Swianiewicz, 2018: 170). Broj urbanih submunicipalnih jedinica nije poznat jer ne postoji jedinstveni registar, no istraživanja pokazuju kako su njihove ovlasti male, financijska sredstva zanemariva, a ni u aktivaciji građana nisu se pokazali uspješnima. Urbana susjedska vijeća česta su u poljskim gradovima, no nisu ukorijenjena u lokalnoj zajednici i interes građana za njihovo djelovanje je vrlo malen (Swianiewicz, 2018: 172-174).

4.7.3.4. Slovenija

Slovenija ima 212 lokalnih jedinica (općine) koje su vrlo heterogene po kriteriju veličine. Postoji 6 lokalnih jedinica s manje od 1.000 stanovnika i dvije s više od 100.000 stanovnika (Bačlija Brajnik, Lavtar, 2018: 213). Sve općine mogu organizirati nižu, submunicipalnu razinu na koju mogu bit prenesene neke ovlasti vezane uz kulturu, sport, socijalna pitanja i okoliš. Submunicipalne jedinice mogu imati pravnu osobnost i neposredno izabrano vijeće (Vlaj, 2012: 687-688). Statutom lokalne jedinice moguće je, umjesto neposredno izabranog vijeća, osnovati susjedske ili seoske odbore (kao savjetodavna tijela) čije članove imenuje i razrješava predstavničko tijelo lokalne jedinice iz reda stanovnika koji stalno živi na tom području. Ovaj model nije baš čest ali dobiva sve više potpore lokalnih vijećnika zbog slabog odaziva stanovnika na submunicipalne izbore i izostanka troškova za provedbu izbora. Mogućnost unutarnje decentralizacije iskoristilo je 138 općina koje su podijeljene na gotovo 1.200 submunicipalnih jedinica s rasponom stanovnika od 9 do 34.340 (Bačlija Brajnik, Lavtar, 2018: 213-216). U procesu sub-decentralizacije većina slovenskih lokalnih jedinica vidjela je lokalne seoske ili gradske zajednice kao svoj nadomjestak, način za izmirenje slabosti novog sustava lokalne samouprave, a ne kao svoje suparnike (Haček, Grabner, 2013: 2014). Iako postoje predviđeni alati za neposredno sudjelovanje građana u lokalnim poslovima (zbor građana, referendum, peticije, inicijative) oni nisu baš često korišteni, posebno u velikim jedinicama. Stoga su oblici posrednog političkog sudjelovanja u obliku izabranih tijela puno korisniji za velike jedinice (Bačlija Brajnik, Lavtar, 2018: 219). Istraživanje je pokazalo kako su submunicipalne jedinice u Sloveniji osnivane najčešće zbog kombinacija povijesnih i teritorijalnih razloga, dok su funkcionalni razlozi najmanje bitni. Osim toga, uočeno je kako neke lokalne jedinice u Sloveniji daju veće ovlasti submunicipalnim razinama nego to zakon predviđa, iako su to rijetki slučajevi (Haček, Grabner, 2013: 223). Vezano uz veličinu lokalne jedinice i spremnost na unutarnju decentralizaciju, nije potvrđena pretpostavka kako su veće jedinice sklonije unutarnjoj decentralizaciji, niti su spremne delegirati ovlasti na submunicipalnu razinu (Bačlija Brajnik, Lavtar, 2018: 224). S druge strane, uočeno je pravilo po kojem postoji veća razina autonomije submunicipalnih tijela što je veća lokalna jedinica (uz iznimku Ljubljane) (Haček, Grabner, 2013: 222-224). Glavni grad Ljubljana podijeljen je na 17 submunicipalnih jedinica (Vlaj, 2012: 684) koje su, prema rezultatima istraživanja, donijele minimalne promjene po pitanju političkog sudjelovanja građana (Bačlija Brajnik, Lavtar, 2018: 220), a njezine submunicipalne jedinice imaju najmanju autonomiju (Haček, Grabner, 2013: 224).

4.7.3.5. Bosna i Hercegovina

U Bosni i Hercegovini lokalna samouprava uređena je na razinama entiteta. Postojeća razlika u sustavima lokalne samouprave među entitetima nije posljedica povijesnih ili kulturnih razlika već političkih okolnosti (Zlokapa, 2008: 93). Stoga je za područje Federaciji Bosne i Hercegovine donesen Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, u Republici Srpskoj lokalna samouprava uređena je Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, dok je Distrikt Brčko posebna jedinica lokalne samouprave i zajednička svojina Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (Hušić, 2017:115).¹³³ U Federaciji Bosne i Hercegovine mjesna samouprava se ostvaruje u mjesnoj zajednici kao obveznom obliku mjesne samouprave koju osniva vijeće jedinice lokalne samouprave, te gradskim četvrtima i drugim oblicima mjesne samouprave sukladno statutu lokalne jedinice.¹³⁴ U Republici Srpskoj područje jedinice lokalne samouprave može se podijeliti na mjesne zajednice ako je to zasnovano na prostornim, povijesnim, gospodarskim ili kulturnim razlozima i ako je to u interesu stanovnika tog područja (Martinović, 2013: 603). Zakon ih ne definira kao institucionalne oblike lokalne uprave (Klarić, 2021: 1043). Sukladno Zakonu o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine¹³⁵ građani, kroz tijela mjesne zajednice, odlučuju o pitanjima značajnim za život i rad na području mjesne zajednice (članak 25.). Mjesna zajednica ima svojstvo pravne osobe (članak 27.), njezina tijela bit će obvezatno konzultirana o pitanjima o kojima vijeće jedinice lokalne samouprave odlučuje dvotrećinskom većinom i drugim pitanjima o kojima je zatražena konzultacija s građanima od strane predstavničkog ili izvršnog tijela (članak 29.). Za rad mjesnih zajednica i drugih oblika mjesne samouprave jedinica lokalne

¹³³ Distrikt Brčko specifična je tvorevina nastala kao rezultat kompromisa. Daytonskim sporazumom (1995.) nije se našlo rješenje za područje prijeratne općine Brčko, te je imenovana arbitražna komisija koja je 1999. godine Visokom predstavniku za Bosnu i Hercegovinu predložila rješenje. Visoki predstavnik donio je 2000. godine odluku koje područje neće pripasti ni jednom entitetu, već dobiva status posebnog područja i jedinice lokalne samouprave (Mujakić, 2016: 144; Hušić, 2017: 115).

¹³⁴ Tijekom 2021. i 2022. godine među različitim nadležnim tijelima vođena je rasprava o izmjenama Zakona principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine. Prema Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine mjesna samouprava ostvarivala bi se samo u mjesnim zajednicama (ne više gradskim četvrtima i drugim oblicima). Kao tijela mjesnih zajednica predloženi su Savjet mjesne zajednice (biraju ga građani na neposrednim izborima) i zbor građana. Prema navedenom Prijedlogu, svaka mjesna zajednica imala bi sekretara (zaposleni službenik) što je bilo najspornije u javnim raspravama. Do trenutka pisanja ovog rada izmjene su usvojene samo u Zastupničkom domu, ali nisu u Domu naroda. Za stupanje na snagu potrebna je suglasnost oba doma. Prijedlog vidjeti na: <file:///C:/Users/kor123/Downloads/U2DRK47A.pdf>, 15.3.2023.

¹³⁵ Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, http://www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/osnovni/Zakon%20o%20nacelima%20lokalne%20samouprave-hr..pdf, 8.1.2018.

samouprave osigurava sredstva koja moraju biti razmjerna ovlastima (članak 31.). Iako postoje različita zakonska rješenja u pojedinim entitetima, mjesne zajednice postoje u većini općina. Najčešće se osnivaju u Federaciji Bosne i Hercegovine, a nisu tako česte u Republici Srpskoj (Klarić, 2022b: 101). Razlog vjerojatno leži u tome što je narod navikao na njihovo postojanje. U prethodnom sustavu pokazale su se kao korisne institucije i bilo bi nepopularno ukidati ih. Iako obavljaju korisne poslove za općine, nemaju odgovarajuću financijsku ni stručnu pomoć. No, najzanimljiviji je postojeći centralizam na lokalnim razinama. Općinske vlasti bune se zbog vlastite zarobljenosti u hijerarhijskim mrežama, a iste te strukture prakticiraju jednaku mjeru centralizma prema institucijama unutar vlastite općine. To je pokazatelj političke kulture i izgrađenosti demokratskih procedura, treba proći još dosta vremena dok se općinska upravna i politička tijela nauče komunicirati i surađivati s građanima (Zlokapa, 2008: 115-116). Novije istraživanje pokazuje kako uloga mjesnih zajednica u Federaciji Bosne i Hercegovine, u kreiranju pravnog i institucionalnog okvira za sudjelovanje građana, može biti značajna. Preko mjesnih zajednica moguće je poboljšati utjecaj građana na lokalna politička pitanja i osigurati im mogućnost iniciranja svakodnevnih aktivnosti u zajednici.¹³⁶

4.7.3.6. Sjeverna Makedonija

U Makedoniji se, kao oblici mjesne samouprave, mogu osnivati urbane zajednice u gradovima i mjesne zajednice u selima. Glavna svrha urbanih zajednica je sudjelovanje i uključivanje građana u lokalni politički život. Uloga mjesne zajednice u selima i ruralnim dijelovima je briga o poboljšanju lokalne infrastrukture i lokalnih službi, te briga o razvoju zajednice (Klarić, 2021: 1042-1043). Način izbora članova skupštine urbane, odnosno mjesne zajednice određuje se statutom. Iako postoji oko 2.000 mjesnih samouprava, one baš ne ispunjavaju svoju svrhu. Mjesne zajednice obično daju prijedloge i inicijative o lokalnim potrebama i aktivnostima, a može im se delegirati i vođenje nekih lokalnih poslova (Klarić, 2022b:100). Zakonom nije definiran pravni status ovih tijela, jedinice lokalne samouprave rijetko prenose na njih neke poslove, a dodijeljena financijska sredstva za njihov rad su neznatna. Stoga se može reći kako je unutarnja decentralizacija u Makedonskim općinama loša (Angelov: 2008: 164).

¹³⁶ New Vision of Local Communities (MZs) in Bosnia and Herzegovina (2018). file:///C:/Users/kor123/Downloads/Nova-vizija-MZ_ENG_web%20(1).pdf, 18.2.2023.

4.7.3.7. Srbija

Srbija ima 150 općina i 24 grada, kao jedinice lokalne samouprave, koje se međusobno razlikuju po veličini i broju stanovnika, ali sve imaju iste nadležnosti i jednako su organizirane. U gradovima se mogu osnovati gradske općine koje imaju nedefinirani pravni status. Nisu osnovne jedinice lokalne samouprave, ali su iznad mjesnih zajednica kao jedinica submunicipalne samouprave. To su posebne teritorijalne zajednice o čijem osnivanju odlučuje samostalno lokalna jedinica svojim statutom (Milosavljević, 2012: 753-754). U gradu Beogradu osnivanje gradskih općina je obvezatno, ima ih 17, te imaju svoja neposredno izabrana tijela (Vučetić, 2016: 114-115). Ispod nivoa lokalne samouprave mogu se osnivati mjesne zajednice kao oblik interesnog povezivanja građana (ima ih 4.121), te drugi oblici mjesne samouprave u gradovima (kvart, četvrt i rajon) kojih nema u praksi (Milosavljević, 2012: 754; Milosavljević, Jerinić, 2016: 81). Mjesne zajednice pravne su osobe koje mogu imati svoje vlasništvo. Njihov rad financira se iz više izvora, u najvećem dijelu iz proračuna lokalne jedinice (Klarić, 2022b: 100).

4.7.4. Začarani krug sudjelovanja na submunicipalnoj razini

Na kraju ovog poglavlja možemo navesti Galstera koji je rekao kako je susjedstvo pojam kojeg je teško definirati, ali svatko zna da je to to kada ga vidi (Galster, 2001: 2111). Svi spomenuti submunicipalni oblici imaju neke zajedničke značajke: formiraju se na razinama najbližim građanima, usmjereni su na aktivaciju i uključivanje građana i pozornica su demokratskih procesa u lokalnoj zajednici. Ponekad nastaju kao dio reformskog procesa, a ponekad su samo pomodni hir (Morlan, 1982: 425). Podjednak je broj dokaza njihova uspjeha, ali i neuspjeha. Nacionalnim zakonodavstvima uspostavlja se samo opći okvir za submunicipalne jedinice, ostavljajući tako ogromnu slobodu lokalnim vlastima za odabir načina uporabe tog okvira. Zato je potrebno naglasiti kako submunicipalna uprava nije koncept koji je nastao i koji je pokrenut na nacionalnim razinama. Naprotiv, sustav submunicipalne uprave proizvod je lokalno donesenih odluka i pravila koja ovise o političkoj volji vladajućih na lokalnim razinama. A oni, kako su pokazala iskustva, vrlo nevoljko dopuštaju unutarnju decentralizaciju (Morlan, 1982: 426; Pycock: 2020: 4; Hlepas, 2018: 126). Ako do unutarnje decentralizacije i dođe, ona ostaje samo provizorni aranžman jer lokalne jedinice ne prenose odlučujuće ovlasti na njih (Kersting, Kuhlmann, 2018: 101; Bačlija Brajnik, Lavtar, 2018: 224). Lokalni političari sebe ne vide kao sluge narodu, već kao vladare i ne žele dijeliti svoju moć. Čak i ako se odluče za unutarnju

decentralizaciju, o dodjeli financijskih sredstava odlučuje lokalno predstavničko tijelo, dok se submunicipalni vijećnici, ne želeći se zamjerati s lokalnim vijećnicima, samo slože s donesenom odlukom (Bakota, 2014: 119). Submunicipalna vijeća moraju imati stvaran utjecaj na gradsko odlučivanje kako bi stekla ugled mjesta za iskazivanje interesa. S druge strane, gradski dužnosnici i službenici moraju prihvatiti taj proces, koji neupitno doprinosi boljim odlukama, iako je trajniji i složeniji za provedbu (Ivanišević, 2008: 420).

Ako se na submunicipalne jedinice gleda kao na način sudjelovanja građana, onda se postavlja pitanje (prigovor) slabog odaziva građana, pa govorimo o začaranom krugu sudjelovanja. Jesu li građani jednostavno nezainteresirani za sudjelovanje (političko ili civilno) ili građani ne sudjeluju jer smatraju kako njihove inicijative i tijela nemaju nikakvog utjecaja? Bi li građani bili spremniji izdvojiti svoje vrijeme, znanje i vještine za sudjelovanje u odlučivanju o lokalnim javim pitanjima kada bi bili sigurni kako će se njihov glas poslušati? Pregledavajući akademsku literaturu teško je naći primjer grada koji je ikada poduzeo mjere kojima bi se pokušalo izaći iz tog začaranog kruga ili razbiti ga. Bi li bili u mrtvoj ulici ili na putu za bolju urbanu upravu (Swianiewicz, 2014a :195)?

5. MJESNA SAMOUPRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Sudjelovanje građana preko oblika mjesne samouprave u hrvatskom pravnom sustavu ima tradiciju koja je mogla poslužiti kao uzor razvoju moderne hrvatske lokalne samouprave što se na žalost nije dogodilo. Razloge možemo tražiti u desetljećima podčinjenosti raznim ideološkim režimima, slabljenju ruralnih područja i nagloj urbanizaciji, te centralizmu i jačanju privatno pravne prevlasti u gospodarstvu – sve su to pojave koje su dovele do slabljenja osjećaja pripadnosti zajednici, do cinizma i krajnjeg nepovjerenja građana u sve razine vlasti, tako i lokalnu (Pusić, 2000: 348). Bez obzira na sve loše karakteristike¹³⁷ ideje razvoja samoupravljanja, poticanja građana na preuzimanje odgovornost za stanje u svojoj lokalnoj sredini i građenja države odozdo prema gore ostavili su duboke tragove u svijesti ljudi. Građani su bili svjesni loših karakteristika tog sustava, no postojala je svijest o potrebi sudjelovanja u političkim procesima i lokalne orijentacije čitavog političko-upravnog sustava. Iako nije popularno reći, možda je upravo doba socijalističke Jugoslavije bilo zlatno doba lokalnih institucija (Koprić, 2006b: 176). Težnja za pripadnošću nekoj grupi u ljudskoj je prirodi i on stalo teži naći onu najmanju zajednicu u koju se uklapa. Bez obzira na suvremene globalizacijske procese, čovjek nije odbacio to bazično organiziranje i grupiranje (Rešetar, 2009: 781). Stoga rasprava o mjesnoj samoupravi nije nepotrebna niti nazadna.

5.1. Mjesna samouprava u Hrvatskoj do 1992. godine

Nakon Drugog svjetskog rata u Hrvatskoj su, umjesto ratnih narodnooslobodilačkih odbora,¹³⁸ osnovani Mjesni narodni odbori kao najniže jedinice kojima je glavna svrha blizina stanovništvu. Oni su osnivani u svakom selu i gradskom naselju u sastavu kotara kao osnovne jedinice lokalne uprave. Do 1955. godine lokalna uprava je pretrpjela česte izmjene u pokušaju pronalaženja optimalne organizacije. Uz kotare, od 1949. godine uvode

¹³⁷ Ponekad je snažna lokalna autonomija onemogućavala važne državne službe u koordinaciji i jedinstvenom upravljanju. Samostalne općine su se zatvarale, jačale su lokalne političke klike, prevladavali su državni upravni nad samoupravnim poslovima općina, došlo je do slabljenja političkog legitimiteta i dezintegrativnih procesa u sustavu (Koprić, 2006b:176).

¹³⁸ Narodnooslobodilački odbori uspostavljeni su 1942. godine na oslobođenom području kao jedini nositelji vlasti, dok su na neoslobođenim područjima bili tijela za organizaciju otpora. Kada je, 1943. godine na II. zasjedanju AVNOJ-a, donesena odluka o stvaranju Federativne demokratske države radničke klase i radnih masa, ona je uspostavljena na vlasti narodnooslobodilačkih odbora. Narodnooslobodilački odbori su imali svoje predstavničko tijelo (7 do 15 odbornika koje su birali neposredno građani) i izvršna tijela (uži odbori). Prvim ustavom Federativne Narodne Republike Jugoslavije iz 1946. godine narodni odbori bili su najviša tijela državne vlasti u odnosima lokalnog značenja na svom području (Prodanić, 1976: 234-241).

se gradovi u sastavu kotara, gradovi izvan kotara i glavni gradovi narodnih republika, dok su 1952. godine uvedene još i gradske općine s posebnim pravima. Godine 1955. dolazi do nove teritorijalne podjele kojom su osnovane općine kao osnovne političko-teritorijalne organizacije i osnovne društveno-ekonomske zajednice stanovnika, te kotari kao zajednice općina i stanovnika. Tako općine postaju osnovna jedinica upravljanja (što je do tada bio kotar) i na njih se prebacuje težište većine upravnih poslova. Kao oblici najniže jedinice upravljanja (što su do 1952. godine bili mjesni narodni odbori, odnosno do 1955. narodni odbori općine) postaju mjesni odbori i mjesni uredi. Mjesni odbori su pomoćna¹³⁹ politička tijela općinama, tijela neposredne demokracije koja nisu tijela vlasti, dok su mjesni uredi ispostave općinske uprave. Svaka općina je mogla, sukladno svom statutu i po svom nahođenju, prepustiti mjesnim odborima dio prihoda koji se ubiru na području mjesnog odbora i obavljanje nekih lokalnih službi (Pusić, 1981: 70-75). Stambene zajednice, koje su do 1959. godine bile drugostupanjska tijela upravljanja stambenim zgradama, postaju teritorijalne samoupravne organizacije građana izabrane neposredno na zboru birača. Dodijeljen im je vrlo širok djelokrug komunalnih poslova, no djelokrug je bio neobvezan. Stambene su zajednice bile predviđene samo za naselja gradskog tipa, a imale su široke mogućnosti uvođenja samodoprinosa, pa čak i poreza (Pusić, 1981: 76). Cijelo vrijeme od kad su općine nastale, na njih se prebacivalo sve više i više poslova, posebno nakon ukidanja kotara 1967. godine, što je vodilo teritorijalnom povećanju općina¹⁴⁰ radi osiguravanja odgovarajuće ekonomsko-financijske baze (Lozina, 2004: 100; Pusić, 1981: 72). Konačan red u najnižu razinu upravljanja donosi Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1963. godine kada se spajaju mjesni odbori i stambene zajednice u novi institut – mjesne zajednice. Mjesne zajednice su samoupravne zajednice građana koje se osnivaju za pojedina mjesta ili dijelove grada na području općine. Osnivaju se radi sudjelovanja građana u rješavanju pitanja od zajedničkog interesa i neposrednog

¹³⁹ Iako su bile definirane kao pomoćna tijela, mjesne zajednice su imale značajan raspon poslova koje su samostalno vršile. To se dogodilo gotovo slučajno. Nakon donošenja novog zakona 1955. godine općine su morale izraditi svoje statute. Nacrt Statuta općine Kranj poslužio je kao uzor brojnim općinama, a on je u svojim odredbama odstupio od načelne ideje da mjesne zajednice budu pomoćna tijela (Pusić, 1985a: 123). Nakon ustavnih promjena iz 1963. godine pitanja lokalne uprave uređivala su se samo statutima, nije bilo više saveznih ni republičkih zakona. Tako statuti postaju jedini oblik reguliranja lokalnih struktura i funkcija, u okviru ustava. Nije više postojao centralni nadzor, već samo nadzor od strane ustavnih sudova. Na žalost, stare prakse zaostale iz vremena centralizma, te snažan utjecaj Saveza komunista spriječili su razvoj lokalne regulatorne autonomije i statuti su i dalje bili vrlo ujednačeni, bez previše primjera normativnog kreativizma (Pusić, 1981: 82).

¹⁴⁰ Već 1955. godine broj općina u Jugoslaviji se smanjio s 1.479 na 1.100, a krajem 1962. godine broj pada na 581 općinu (Prodanić, 1976: 256). Obzirom kako su općine u prosjeku imale oko 40.000 stanovnika, od 1963. godine mjesne zajednice dobivaju na značaju kao oblik konzultiranja i samoorganiziranja građana, odnosno oblik samouprave ispod lokalne razine (Koprić, 2006b: 175).

odlučivanja o poslovima od važnosti za razvoj naselja, kao i radi organiziranja i unapređivanja komunalnih, socijalnih, zdravstvenih, kulturnih i drugih djelatnosti što neposredno služi zadovoljavanju potreba svakodnevnog života obitelji, domaćinstva i radnog čovjeka (Prodanić, 1976: 258). Imale su svojstvo pravne osobe, bile ustavne kategorije, imale svoje statute, tijela i proširene mogućnosti financiranja (Pusić, 1981: 76). Ustav iz 1974. godine dodatno naglašava važnost mjesnih zajednica kao jednih od osnovnih oblika političkog sustava definirajući ih kao samoupravne organizacije radnih ljudi i građana u naselju ili dijelu naselja koji se organiziraju radi određenih zajedničkih interesa i potreba (Pusić, 1981: 76; Lozina, 2004: 100). Mjesna zajednica je svojevrsna interesna zajednica koja je samoupravna jer nju osnivaju i organiziraju radni ljudi i građani, ona je organizirano zajedništvo putem kojeg ljudi ostvaruju svoje interese. Preko mjesne zajednice građani ostvaruju svoje interese u području uređenja naselja, stanovanja, komunalnih djelatnosti, dječje i socijalne zaštite, obrazovanja, kulture, tjelesne kulture, zaštite potrošača, zaštite i unapređenja čovjekova okoliša, narodne obrane, društvene samozaštite i drugim područjima života i rada (Prodanić, 1976: 286-288). Međusobni odnosi mjesne zajednice i općine temeljili su se na suradnji i međusobnom nadopunjavanju. Osim vršenja svojih nadležnosti, mjesne zajednice su sudjelovale i u obavljanju nekih općinskih poslova koje je na njih prenijela općinska skupština, kao na primjer uporaba nekretnina. S druge strane, općina je bila dužna pomagati mjesnim zajednicama i s njima surađivati (Prodanić, 1976: 291). Mjesne zajednice trebale su poslužiti kao oblik organizacije za jačanje djelovanja komune (općine), kao temeljne jedinice besklasnog društva, koja je trebala zamijeniti odumiruću državu i omogućiti uspostavu besklasnog društva, te stvaranje uvjeta za uvođenje samoupravljanja kao temeljnog organizacijskog oblika (Klarić, 2010: 289). Osnovna i glavna funkcija mjesne zajednice bila je što neposrednije i što konkretnije uključiti radne mase u upravljanje društvenim poslovima. To je bilo moguće ostvariti na zborovima građana, zborovima potrošača i korisnika usluga, skupovima stanara i kućnih savjeta, referendumu, samoupravnim sporazumijevanjem, društvenim dogovaranjem i drugim oblicima neposrednog odlučivanja. Drugi način je sudjelovanje preko svojih delegata u tijelima općine (Prodanić, 1976: 289; Klarić, 2010: 291). Na referendumu se odlučivalo o osnivanju i promjenama područja mjesne zajednice, o statutu mjesne zajednice, mjesnom samodoprinosu i drugim pitanjima ako tako odluči većina na zboru građana. Zborovi građana, na kojima se odlučivalo o statutu i drugim važnim pitanjima (npr.

o sporazumima kojima se predviđa udruživanje sredstava radnih ljudi) bili su često održavani (Klarić, 2008: 99).

Iako su mjesne zajednice bile dio nedemokratskog političkog sustava, one upućuju na jaku lokalnu orijentaciju bivšeg sustava i ostavile su značajan trag u svijesti ljudi (Koprić, Klarić, 2015: 402). Najviše tijelo mjesne zajednice je skupština koja se konstituirala po delegatskom sustavu. Dio delegata je bio je izabran na neposrednim izborima, tajnim glasovanjem, dok je drugi dio bio imenovan od strane radnika ili predstavnika udruženja (Prodanić, 1976: 291; Klarić, 2022b: 100). Manje mjesne zajednice nisu morale osnivati skupštinu nego su svi građani činili skupštinu. Skupština je imala svoja tijela: predsjednika, izvršni odbor, štab narodne obrane i civilne zaštite, odbor za društveni nadzor, savjet potrošača i druga tijela (Klarić, 2010: 291; Prodanić, 1976: 292). Mjesne zajednice dodatno su razrađene Zakonom o mjesnim zajednicama¹⁴¹ iz 1983. godine. Građani su odlučivali o ostvarivanju zajedničkih interesa i solidarnom zadovoljavanju zajedničkih potreba u svim pitanjima od neposrednog i svakodnevnog interesa za život i rad ljudi i njihovih obitelji. Područje mjesne zajednice određivalo se po kriteriju kompaktnosti područja i povezanosti lokalne zajednice na njemu, a u njoj se ostvarivali zajednički i općedruštveni interesi koji su se razlikovali samo po izvoru financiranja (Klarić, 2010: 290).

Mjesne zajednice predstavljale su prvi, neposredni, institucionalni oblik povezivanja građana neke lokalne zajednice, bile su puno više od običnog zborovanja građana, a njihova uloga bila je snažnije izražena nego je to danas s našom mjesnom samoupravom (Klarić, 2008: 99-100). Osim značajne uloge u odlučivanju, imale su utjecaj na upravljanje lokalnim poslovima na razini općine, vlastite zaposlenike, urede, vlasništvo, financijska sredstva i financijske kapacitete koji su dozvoljavali čak infrastrukturne poslove, važne socijalne intervencije i drugo (Koprić, Klarić, 2015: 402; Klarić, 2022b: 99). Mjesne su zajednice imale mogućnost uvođenja samodoprinos¹⁴² kojim su se financirali infrastrukturni projekti što se u praksi pokazalo vrlo praktičnim. U vremenu od 1976. do 1986. godine udio prihoda samodoprinos¹⁴² u ukupnim prihodima rastao je s 3,95% do 6,53% što nikako nije zanemarivo (Jelčić, 1987 prema Rogić-Lugarić, Mijatović, 2004: 229). Građani su uvođenje

¹⁴¹ Narodne novine broj 19/1983.

¹⁴² Samodoprinos je oblik samooporezivanja građana na nekom užem području s ciljem financiranja određenih lokalnih javnih potreba. Naglasak je na psihološkom elementu ovog instrumenta financiranja, građani dobrovoljno pristaju izdvajati dio svojih sredstava za ostvarivanje svojih neposrednih potreba (Rogić-Lugarić, Mijatović, 2004: 228).

samodoprinosu gledali kao način za rješavanje aktualnih problema zajednice. Istraživanje provedeno 1985. godine na području tadašnje općine Split¹⁴³ pokazalo je kako većina građana podržava uvođenje samodoprinosu, posebno oni koji žive u prigradskim i ruralnim dijelovima općine (Klarić, 2019: 12).

U Hrvatskoj je 1980. godine postojala 3.871 mjesna zajednica, od toga 507 gradskih, 2.666 seoskih i 698 mješovitih (Pusić 1985: 123). Blažević i suradnici navode kako je u vremenu prije 1993. godine postojalo 3.950 mjesnih zajednica naslijeđenih iz socijalističkog razdoblja s prosječno 1.150 stanovnika. (Blažević et al, 2020: 123). U samim počecima mjesnih zajednica interes građana za sudjelovanje bio je dobar, ali kasnije je optimizam opao jer nisu imale stvaran utjecaj na razvoj šire zajednice (Klarić, 2022b: 101).

5.2. Mjesna samouprava u modernoj Hrvatskoj

Zbog kompleksnih društveno političkih odnosa u kojima je nastala Republika Hrvatska, a zatim i ratnih okolnosti, razvoj lokalne samouprave započinje mehaničkim preuzimanjem institucija naslijeđenih iz doba socijalizma (Koprić, 2018b: 57). Nakon osamostaljenja Republike Hrvatske postojalo je sto općina i Grad Zagreb u kojima su se održali i prvi slobodni, višestranački lokalni izbori 1990. godine. Set zakona kojim se uređivala lokalna samouprava donesen je krajem 1992. godine.

5.2.1. Mjesna samouprava do 2001. godine

Ustav Republike Hrvatske (dalje: Ustav)¹⁴⁴ postavio je okvir lokalne samouprave čemu su bila posvećena četiri članka (članci 128. do 131.). Zanimljivo je što u nazivu glave kojom se uređuje lokalna samouprava ustavotvorac izjednačava lokalnu i mjesnu samoupravu¹⁴⁵ (naslov VI. glave zakona glasio je Ustrojstvo lokalne (mjesne) samouprave i uprave). Osim toga, u članku 129., stavku 3. Ustav kaže kako građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima sukladno zakonu i statutu mjesne samouprave. Očita je bila

¹⁴³ Empirijsko istraživanje proveli su istraživači s Pravnog fakulteta u Splitu (Klarić, 2019: 12).

¹⁴⁴ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/1990.

¹⁴⁵ U hrvatskom jeziku teško je pronaći razliku između riječi „mjesno“ i „lokalno“. Prema Hrvatskom jezičnom portalu „lokalni“ znači onaj koji je ograničen mjestom, svojstven određenom mjestu, dok „mjesni“ znači onaj koji pripada, koji je svojstven mjestu. Kako vidimo, pojašnjenja riječi u dijelu se potpuno preklapaju, <https://hjp.znanje.hr/index.php?show=baza>, 22.2.2023. Rječnik sinonima hrvatskog jezika kao sinonim za riječ „mjesni“ navodi „lokalni“ (Šarić, Wittschen, 2010: 235). Stoga ne čudi što je ustavotvorac izjednačio pojmove, iako označavaju dva potpuno različita instituta. Neobično je što se nije ozbiljnije i sustavnije promislilo o iznalaženju primjerenijeg i preciznijeg nazivlja. Engleska riječ „submunicipal“ puno jasnije definira i razgraničava ono što označava (mjesnu) od lokalne samouprave.

namjera ustavotvoraca izjednačiti pojmove lokalne samouprave i mjesne samouprave (Bakota, 2018: 164). Kao jedinice lokalne samouprave definirane su općina i kotar ili grad. Dalja razrada i preciznije definiranje sustava lokalne samouprave provedena je Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. godine (dalje: ZLS).¹⁴⁶ U ovom zakonu ispravljene su terminološke neusklađenosti i utvrđeni su općina i grad kao jedinice lokalne samouprave (članak 1.). Mjesna samouprava uređena je člancima 57. do 66. sukladno kojima je mjesni odbor oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana. Mjesni odbor osnivaju građani na zboru građana kojem mora nazočiti najmanje 10% birača upisanih u popis birača naselja za čije potrebe se osniva. Mjesnom odboru bilo je moguće povjeriti obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga lokalne jedinice, a imali su vijeće kojeg su birali građani. Detaljnije uređenje postupka osnivanja, djelokruga, ovlasti i svih drugih važnih pitanja za rad mjesnih odbora prepušteno je statutima i drugim općim aktima lokalnih jedinica.¹⁴⁷ Bila je predviđena i mogućnost osnivanja gradskih kotara u gradovima kao posebnih oblika mjesne samouprave. Istovremeno je donesen i Zakon o Gradu Zagrebu¹⁴⁸ kojim su predviđeni gradski kotari i gradske četvrti kao posebni oblici mjesne samouprave. Gradske kotare je osnivao Grad Zagreb statutom, imali su vijeća kao predstavnička tijela građana, a način izbora članova i sva druga pitanja propisivala su se statutom (članak 9. i 10.).

Ovi novo definirani oblici mjesne samouprave nisu bili obvezni za općine i gradove, no većina lokalnih jedinica ih je imala (Koprić, Klarić, 2015:402). Mjesni odbori i gradski kotari imali su identičan status, razlikovali su se samo po načinu osnivanja. Dok su mjesne odbore osnivali građani (uz potrebni odaziv od najmanje 10% birača), gradske kotare osnivao je grad statutom. Gradske su četvrti mogle biti ustrojene samo u Gradu Zagrebu, no zakon nije sadržavao nikakve druge odredbe o njima, čak nije propisivao ni odgovarajuću primjenu odredbi o gradskim kotarima. Oblici mjesne samouprave nisu imali svojstvo pravne osobe, nije bilo jasno određeno razgraničenje između mjesnih odbora i

¹⁴⁶ Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, Narodne novine broj 90/1992.

¹⁴⁷ U SR Hrvatskoj mjesne zajednice su bile uređene Zakonom o mjesnim zajednicama koji je imao 81 članak. Na taj način postojao je zakonski okvir unutar kojeg se mjesna samouprava prilagođavala potrebama zajednice (Rešetar, 2009: 788). Hrvatski zakonodavac nije se odlučio propisati ni osnovna obilježja mjesne samouprave i njezinih oblika, već je prepustio samim jedinicama lokalne samouprave slobodu i kreativnost. Ta sloboda je pohvalna i poželjna kako bi se mjesna samouprava mogla prilagoditi konkretnim potrebama pojedine jedinice. Ali, u našim uvjetima dana sloboda i kreativnost „bačene su u vjetar“ zbog izrazito podcjenjivačkog odnosa prema općim aktima.

¹⁴⁸ Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine broj 90/1992.

gradskih kotara, nisu bile određene nadležnosti niti vlastite financije. Opseg ovlaštenja koja su oblici mjesne samouprave imali ovisio je o volji lokalne jedinice, stoga je njihov utjecaj često bio minimalan, a uloga savjetodavna (Klarić, 2008: 100-101). Iako se često kaže kako su mjesni odbori, u organizacijskom smislu, slijednici mjesnih zajednica, mjesni odbori imaju drugačije pravne odgovornosti, a nisu naslijedili ni njihovu imovinu, već je ona prebačena na jedinice lokalne samouprave kao pravne slijednike (Klarić, 2008: 97; Klarić, 2019: 10).

Kao drugi oblik neposrednog sudjelovanja građana, odnosno ostvarivanja mjesne samouprave, ZLS je predviđao i mjesne zborove građana koje je moglo sazvati vijeće mjesnog odbora radi raspravljanja o potrebama i interesima građana, te davanju prijedloga za rješavanje pitanja od lokalnog značaja (članci 63. i 64.).

Jedno od važnih obilježja koje smo naslijedili i zdušno prihvatili nakon nastanka samostalne države je praksa prepisivanja općih akata. Praksa koja je započeta još 1955. godine kada je većina općina jednostavno prepisala kranjski statut, utabala je put takvim postupcima. I danas se u Hrvatskoj izrazito malo važnosti daje općima aktima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima. Zakonima se određuju osnovne odrednice i uređenje nekog pitanja, dok se općima aktima, posebno statutom, detaljnije trebaju urediti i razraditi ta pitanja. Detaljnija razrada oblika mjesne samouprave trebala bi se, na temelju ovlaštenja iz ZLS (a tako i danas iz LP(R)S-a), izvršiti upravo statutom i drugim općim aktima jedinica lokalne samouprave. Međutim, kod nas postoji ustaljena praksa prepisivanja zakonskih odredbi u statut (ili drugi opći akt), dok detaljnije odredbe kojima se razrađuje neko pitanje i uređuje provedba zakonske odredbe gotovo potpuno izostaju. Jedinice lokalne samouprave izradu statuta nisu shvatile kao stvaralački i odgovoran pravno-politički izazov, već kao formalističko zadovoljavanje pravne obveze (Rešetar, 2009: 793). Ovom problemu ne pridaje se primjerena pozornost, iako je jako važno. Kad zakon izrijeком obvezuje donositelja drugog propisa da njime uredi određena pitanja, pa ovaj to ne učini, riječ je o nezakonitosti i neustavnosti toga propisa i Ustavni sud bi trebao donijeti odluku o njegovom ukidanju ili poništenju (Bakota, 2018: 164). Jedinicama lokalne samouprave ostavljen je prostor za normativnu kreativnost u reguliranju mjesne samouprave, no one ju rijetko koriste. Kako navodi Rešetar, statuti sličie kao „jaje jajetu“, oni su suhoparne kopije, a ne sredstvo kreativnog modeliranja mjesne samouprave (Rešetar, 2011: 75).

5.2.2. Mjesna samouprava u Hrvatskoj nakon 2001. godine

Promjenom Ustava Republike Hrvatske iz 2000. godine¹⁴⁹ započinje treća faza razvoja lokalne samouprave u Hrvatskoj čiji učinci traju i danas. Zakonodavno uređenje iz 2001. godine nije donijelo krucijalne promjene instituta mjesne samouprave, zadržava se na tragu bivših mjesnih zajednica, ali su ovlasti današnjih mjesnih odbora i gradskih četvrti znatno slabije. Njihova stvarna uloga ovisi prvenstveno o interesu jedinice lokalne samouprave za jačim poticanjem građana za sudjelovanje u obavljanju zajedničkih društvenih poslova (Klarić, 2008: 97).

5.2.2.1. Pravna regulacija mjesne samouprave

Navedenim promjenama Ustava ispravljena je greška, odnosno izbačena krivo predviđena jednakost između lokalne i mjesne samouprave. Naziv VI. glave Ustava sada glasi Mjesna, lokalna i područna (regionalna) samouprava kako bi se jasno definiralo kako mjesna i lokalna samouprava nisu isto.¹⁵⁰ Osim ovog terminološkog (ali bitnog) usklađivanja, promjene Ustava ne donose ništa novo vezano uz mjesnu samoupravu. U Ustavu ostaje samo jedna odredba koja kaže kako se u naselju ili dijelu naselja mogu, u skladu sa zakonom, osnivati oblici mjesne samouprave (članak 129., stavak 4.).

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje: ZLP(R)S)¹⁵¹ iz 2001. godine donosi nekoliko važnih izmjena vezano uz mjesnu samoupravu. Mjesna samouprava uređena je člancima 57. do 66. sukladno kojima je mjesni odbor oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana.¹⁵² Osniva se za jedno naselje, više međusobno povezanih manjih naselja ili dio većeg naselja, odnosno grada koji u odnosu na ostale dijelove čini zasebnu razgraničenu cjelinu (članak 57., stavak 2. ZLP(R)S). Temeljni oblik mjesne samouprave je mjesni odbor, dok su gradski kotar ili gradska četvrt posebni su oblici mjesne

¹⁴⁹ Promjena Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine broj 113/2000.

¹⁵⁰ Hrženjak smatra suprotno, navodi kako nije jasno zašto su riječ *mjesna* i riječ *lokalna* razdvojene zarezom kao da su to dva različita pojma (Hrženjak, 2011: 44). Naglašava važnost definiranja oblika mjesne samouprave kako bi bilo jasno jesu li oni jedinice lokalne samouprave ili neki supsidijarni oblici lokalne samouprave (Hrženjak, 2013: 46).

¹⁵¹ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 90//2001.

¹⁵² Rešetar ukazuje kako je ovakvo zakonsko određenje kontroverzno jer oblici mjesne samouprave nisu oblici neposrednog sudjelovanja građana, već naprotiv oblik posrednog, predstavničkog ostvarivanja mjesne samouprave. Vijeća mjesnih odbora ili gradskih četvrti su izvedeni i posredni oblici sudjelovanja građana u odlučivanju (Rešetar, 2011: 76). Mjesna samouprava „ne bi trebala biti predstavnička, posredovana, prisilna, iluzorna, surogatna, politička zajednica, već način slobodnog, autonomnog samoorganiziranja i socijalnog djelovanja ljudi“ (Rešetar, 2009: 781).

samouprave koji se osnivaju za područje koje predstavlja gradsku, gospodarsku i društvenu cjelinu, a koje je povezano zajedničkim interesima građana (članak 65., stavak 1. i 2. ZLP(R)S).¹⁵³ Iz zakonskih definicija moglo bi se zaključiti kako su mjesni odbori manja područja (iako mogu biti osnovani i za dio grada), dok su gradske četvrti i kotar veće jedinice (Rešetar, 2011: 75). S druge strane, gradska četvrt ili kotar mogu biti površinom manji od nekog ruralnog mjesnog odbora, ali imati znatno veći broj stanovnika. Koju vrstu oblika mjesne samouprave će odabrati odlučuje samostalno svaka jedinica lokalne samouprave, no očito je kako ne postoje neki objektivni kriteriji za njihovo razlikovanje.¹⁵⁴

Osim naziva, sva tri oblika mjesne samouprave imaju isti pravni položaj i osnivaju se na isti način. Za razliku od prethodnog uređenja, svi oblici osnivaju se statutom jedinice lokalne samouprave, dok je građanima ostavljena uloga inicijatora. Inicijativu i prijedlog za osnivanje mjesnog odbora, uz građane, mogu dati i članovi predstavničkog tijela, te druga tijela određena statutom (članak 58. ZLP(R)S). Većina vijeća mjesnih odbora, odnosno gradskih četvrti ili gradskih kotara mogu predložiti raspisivanje referenduma o čemu se predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave mora izjasniti. Ako predstavničko tijelo prihvati prijedlog za raspisivanje referenduma dužno je donijeti odluku o raspisivanju referenduma u roku od 30 dana od zaprimanja prijedloga (članak 24.a ZLP(R)S). Osim toga, vijeće mjesnog odbora, gradske četvrti ili kotara može sazvati zbor građana čije mišljenje je obvezatno (članak 24.b ZLP(R)S). Nastavljena je tradicija decentralizacije ovlasti opće regulacije mjesne samouprave i ostavljena potpuna sloboda jedinicama lokalne samouprave da svojim statutima reguliraju sva pitanja nužna za osnivanje i rad mjesnih odbora. Druga važna promjena je davanje pravne osobnosti oblicima mjesne samouprave (članak 66.

¹⁵³ Ovdje ponovo uočavamo terminološku neusklađenost. Prije svega, Ustav govori o mogućnosti osnivanja oblika mjesne samouprave, a ZLP(R)S oblikom mjesne samouprave definira samo gradski kotar, odnosno četvrt, ne i mjesne odbore koji su definirani kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima (više u: Rešetar, 2012: 790).

¹⁵⁴ Grad Split ima 27 gradskih kotara i 7 mjesnih odbora, Grad Osijek 7 gradskih četvrti i 8 mjesnih odbora. U oba grada to su potpuno ravnopravni oblici jedinstvenog sustava mjesne samouprave (Rešetar, 2011: 75). Međutim, u Grad Osijeku mjesni odbori osnovani su za prigradska naselja, dok su gradske četvrti osnovane za dijelove samog grada. Propisivanjem kriterija i uvjeta za osnivanje oblika mjesne samouprave izbjegla bi se i pretjerana fragmentiranost lokalnih jedinica (Koprić, 2005: 62). Zbog izostanka kriterija za osnivanje oblika mjesne samouprave postoji velika šarolikost rješenja u praksi (Koprić, Vukojić Tomić, 2013: 82; Manojlović Toman et al, 2019: 188). Ta šarolikost ne mora nužno biti loša, ona bi mogla biti odraz istinske primjene načela supsidijarnosti, načela sudjelovanja i slobode lokalnih jedinica u stvaranju mogućnosti za aktivaciju građana. Naravno, ovo bi bilo moguće tek kada bude postojala svijest i volja političkih i upravnih struktura u jedinicama lokalne samouprave za uključivanjem građana. S druge strane, kako bi mjesna samouprava mogla udovoljiti svojim svrhama ona ne može biti unificirana. Jedinice lokalne samouprave su različite, imaju svoje specifičnosti zbog čega mjesna samouprava mora biti minimalno institucionalizirana i prvenstveno orijentirana na participativne oblike djelovanja (Rešetar, 2012: 797).

ZLP(R)S). Stjecanjem pravne osobnosti oblici mjesne samouprave mogli bi se afirmirati u relevantne subjekte sustava lokalne samouprave, no za to bi bilo neophodno definirati neke minimalne ovlasti i poslove koje trebaju obavljati (Koprić, 2005: 62). Danas oblici mjesne samouprave nemaju vlastitu, izvornu upravljačku nadležnost jer im se djelokrug određuje statutom jedinice lokalne samouprave (Rešetar, 2009: 782). Ostavljena je mogućnost statutom jedinice lokalne samouprave mjesnom odboru povjeriti obavljanje pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga koji su od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život građana toga područja (članak 60.). Ukoliko se na mjesnu samoupravu prenese obavljanje nekih poslova, u proračunu jedinice lokalne samouprave osiguravaju se sredstva za njihovo obavljanje. Za jedinice lokalne samouprave ovo je dodatni trošak jer se ne radi o osiguravanju nekog paušalnog iznosa, već i osiguravanju prostora za rad, opreme, plaće zaposlenika i druge potrebne uvjete za rad. Zbog toga je povjeravanje poslova oblicima mjesne samouprave više iznimka nego pravilo (Kopajtich Škrlec, 2013a: 148-150). Međutim, općenito govoreći, premda razni oblici mjesne samouprave imaju pravnu osobnost i zasebne žiro račune, lokalne jedinice nisu sklone povjeravati im značajnije poslove iz svoga samoupravnog djelokruga. Iznimka je jedino Grad Zagreb gdje gradske četvrti raspolažu značajnim novčanim sredstvima (Kopajtich-Škrlec, 2008: 82).

Iako se ZLP(R)S mijenjao više puta, samo u izmjenama iz 2012. godine¹⁵⁵ sadržane su odredbe o izmjenama vezanim uz mjesnu samoupravu. Tada je nomotehnički uređen članak 61. i ubačena tri nova članka (61.a, 62.b i 63.c). Tijela koja ima svaki oblik mjesne samouprave su vijeće – neposredno izabrano od strane građana i predsjednik vijeća kojeg među sobom biraju članovi vijeća, tajnim glasovanjem na mandatno razdoblje od četiri godine (članak 61. ZLP(R)S). U praksi se pokazalo kako neke jedinice lokalne samouprave formalno osnuju mjesnu samoupravu, no u praksi ne provode izbore za vijeća mjesnih odbora, odnosno gradskih četvrti i kotara. Stoga je ubačen članak 61.a kojim je propisana obveza provedbe izbora za članove vijeća mjesnih odbora u jedinicama koje imaju osnovanu mjesnu samoupravu, te definirano kako izbore za vijeća mjesnih odbora raspisuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave. Članak 61.b uređuje pravnu zaštitu u postupcima kandidiranja i izbora članova vijeća mjesnih odbora. Predstavničko tijelo

¹⁵⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 144/2012.

jedinice lokalne samouprave imenuje izborno povjerenstvo koje je nadležno za rješavanje prigovora i provođenje izbora.

Postoje samo dvije zakonom propisane ovlasti vijeća mjesnih odbora, gradskih četvrti ili kotara. Prva je spomenuta ovlast sazivanja zborova građana, a druga je grupa ovlasti koje Rešetar naziva „pitanja proceduralne demokracije“ (Rešetar, 2011a: 738). Radi se o ovlasti za donošenje programa rada mjesnog odbora, pravila mjesnog odbora, poslovnika o radu, financijskog plana i godišnjeg obračuna (članak 61.c ZLP(R)S).

Nadzor nad zakonitošću rada tijela mjesnog odbora obavlja načelnik, odnosno gradonačelnik koji može dati prijedlog predstavničkom tijelu za raspuštanje mjesnog odbora ukoliko učestalo krši statut, pravila mjesnog odbora ili ne izvršava povjerene mu poslove (članak 64. ZLP(R)S).

5.2.2.2. Mjesna samouprava u Gradu Zagrebu

Kako je već rečeno, Grad Zagreb kao glavni grad Republike Hrvatske ima poseban status koji se uređuje zakonom.¹⁵⁶ Mjesnu samoupravu uređuje u posebnoj Glavi V. koju čine dva članka. Tako je člankom 17. određeno kako se u Gradu Zagrebu mogu osnovati gradske četvrti i mjesni odbori kao oblici mjesne samouprave koji se osnivaju na način i u postupku utvrđenim Statutom. Člankom 18. propisano je kako se Statutom Grada Zagreba, u skladu sa zakonom, uređuje djelokrug, ovlasti i tijela gradskih četvrti i mjesnih odbora.

Područje Grada Zagreba prije 1990. godine bilo je podijeljeno na 14 općina kojima se upravljalo na vrlo decentraliziran način koji je bio kritiziran jer je onemogućavao integrativni razvoj grada kao cjeline. Nakon 1990. godine odlazi se u drugu krajnost, sve općine su ukinute, a njihove funkcije prenesene na gradska tijela. Ovakvo rješenje ozbiljno je ugrozilo mogućnost sudjelovanja građana u lokalnom upravljanju, stupanj sudjelovanja građana u Gradu Zagrebu bio je niži od bilo kojeg drugog grada u Hrvatskoj (Ivanišević, 2000: 598). Istovremeno s donošenjem ZLS donesen je i Zakon o Gradu Zagrebu¹⁵⁷ kojim su predviđeni gradski kotari i gradske četvrti kao posebni oblici mjesne samouprave. Gradske kotare je osnivao Grad Zagreb statutom, imali su vijeća kao predstavnička tijela građana, a način izbora članova i sva druga pitanja propisivala su se statutom (članak 9. i 10.). Iz zakonskih odredbi proizlazi kako su gradski kotari pravilo, a četvrti samo iznimke

¹⁵⁶ Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine broj 62/2001, 125/2008, 36/2009, 119/2014, 98/2019 i 144/2020.

¹⁵⁷ Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine broj 90/1992.

jer nema nikakvih drugih odredbi o njima, čak ni odredbe o odgovarajućoj primjeni zakonskih odredbi koje se odnose na kotare. Već 1995. godine dolazi do promjene Zakona o Gradu Zagrebu¹⁵⁸ kojom se odredbe o mjesnoj samoupravi sažimaju u samo jedan članak. Tako su se novom odredbom u Gradu Zagrebu mogle osnovati gradske četvrti i mjesni odbori kao oblici mjesne samouprave. Obzirom da je, za sva pitanja koja nisu uređena Zakonom o Gradu Zagrebu, bila predviđena primjena ZLS, iz zakonskog teksta brisane su odredbe o tijelima gradskih četvrti i mjesnih odbora, te mogućnostima da se na njih prenesu neki poslovi od mjesnog značaja.

Uređenju mjesne samouprave u Gradu Zagrebu ozbiljnije se pristupilo krajem 1997. godine. Napravljen je prijedlog o uređenju mjesne samouprave u dvije razine koji je konačno unesen u tekst statuta krajem 1999. godine (Hrženjak, 2011: 44). Statutom je osnovano 17 gradskih četvrti koje su zaživjele tek 2000. godine (Ivanišević, 2000: 598). Gradske četvrti i mjesni odbori osnivaju se kao oblici mjesne samouprave putem kojih građani sudjeluju u odlučivanju o poslovima iz samoupravnog djelokruga. Gradska četvrt osniva se za područje koje predstavlja gradsku, gospodarsku i društvenu cjelinu, a koje je povezano zajedničkim interesima građana (članak 76. Statuta). Hrženjak smatra kako ne postoje zakonom traženi argumenti koji bi opravdali osnivanje baš tih 17 gradskih četvrti, njihovo osnivanje ne opravdavaju ni povijesni, ni razvojni argumenti (Hrženjak, 2011: 53). Osnivanju mjesnih odbora pristupilo se tek 2008. godine, odnosno 2009. godine kada su izabrani prvi članovi vijeća mjesnih odbora (Hrženjak, 2011: 45). Osnovano je 218 mjesnih odbora u gradskim četvrtima s rasponom od 5 do 46 mjesnih odbora po jednoj gradskoj četvrti (Hrženjak, 2011: 47). Sukladno Statutu Grada Zagreba¹⁵⁹ mjesni odbor osniva se za pojedini dio gradske četvrti, pojedino naselje ili više međusobno povezanih manjih naselja koji u odnosu na ostale dijelove čine zasebnu, razgraničenu cjelinu (članak 93.). Grad Zagreb tako ima dvostupanjsku mjesnu samoupravu, model koji je gotovo nepoznat u drugim europskim gradovima (Ivanišević, 2008: 419). Za razliku od ostatka države Zagreb je jedinstvena cjelina, funkcionira centralizirano s vrlo slabom ulogom mjesne samouprave (Koprić, 2016a: 49). U prvih deset godina postojanja gradske četvrti bavile su se samo malim

¹⁵⁸ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Gradu Zagrebu, Narodne novine broj 69/1995.

¹⁵⁹ Statut Grada Zagreba, Službeni glasnik Grada Zagreba 23/2016, 2/2018, 23/2018, 3/2020, 3/2021, 11/2021 - pročišćeni tekst, 16/2022.

komunalnim akcijama, a takav trend se nastavio i nakon 2001. godine (Hrženjak, 2011: 45; Koprić, 2016a: 47).

Sredstva za rad vijeća gradskih četvrti i mjesnih odbora, sukladno posebnoj Odluci o financiranju mjesne samouprave (dalje: Odluka),¹⁶⁰ osiguravaju se u gradskom proračunu. Iako gradske četvrti i mjesni odbori imaju pravnu osobnost i mogu imati svoju imovinu, njihovi prihodi ovise gotovo isključivo o gradskom proračunu. Imovina koja je prije pripadala mjesnim zajednicama nikad nije vraćena mjesnim odborima. U radu gradskih četvrti i mjesnih odbora pokazali su se problemi u ostvarivanju njihove pravne osobnosti jer im Grad onemogućava otvaranje posebnih žiro-računa, korištenje pečata i drugo, a mjesnom samoupravom upravlja se centralistički (Hrženjak, 2011: 52). Posebni gradski ured za mjesnu samoupravu pruža pomoć gradskim četvrtima i mjesnim odborima u administrativnim i upravnim poslovima (članak 118. Statuta). Člankom 3. spomenute Odluke propisano je kako se sredstva za financiranje mjesne samouprave osiguravaju godišnje u visini 18% ukupno ostvarenih proračunskih prihoda Grada Zagreba u protekloj godini, umanjeno za rashode za zaposlene, rashode i izdatke za otplate kredita, obvezne zakupnine i najamnine te pomoći. Istom Odlukom utvrđeni su kriteriji za raspodjelu sredstava po gradskim četvrtima, mjesnim odborima i namjenama.

Sredstva za rad vijeća, odnosno naknade članovima vijeća mogu iznositi najviše 15% ukupnih sredstava namijenjenih za financiranje mjesne samouprave (članak 4. Odluke). Najveći dio sredstava raspoređuje se po gradskim četvrtima prema sljedećim kriterijima:

- 70% prema broju stanovnika gradske četvrti,
- 30% prema površini gradske četvrti (članak 4. Odluke).

Osigurana sredstva namijenjena su održavanju komunalne infrastrukture (najmanje 40%), te unapređivanju komunalnog standarda (najviše 60%). Unutar pojedine četvrti sredstva za financiranje planova malih komunalnih akcija mjesnih odbora (namijenjena za čišćenje javnih površina, održavanje parkova i drugih ozelenjenih površina te redovno održavanje nerazvrstanih cesta) raspodjeljuju se mjesnim odborima prema sljedećim kriterijima:

- 50% prema površini nerazvrstanih cesta u mjesnim odborima,

¹⁶⁰ Odluka o financiranju mjesne samouprave, Službeni glasnik Grada Zagreba 21/16, 23/16 i 20/18.

- 30% prema veličini održavanih javnih zelenih površina u mjesnim odborima,
- 20% ravnomjerno (članak 5. Odluke).

Radi anuliranja potencijalnih dezintegracijskih ideja, Statut sadrži odredbu po kojoj su gradske četvrti i mjesni odbori, u ostvarivanju svojih samoupravnih prava, dužni uvažavati interes Grada u cjelini (članak 74., stavak 2.).

Mjesni odbori u Gradu Zagrebu specifični su jer imaju definirane uloge i veću samostalnost u obavljanju zadaća nego u ostalim gradovima (Manojlović Toman, Vukojičić Tomić, 2018: 365). Međutim, prema nešto starijim podacima, prosječna gradska četvrt ima 46.600 stanovnika, što uvelike nadmašuje donju granicu za velike gradove. Odlučivanje o svim važnijim pitanjima u djelokrugu je Grada kao cjeline i građani minimalno mogu utjecati na te odluke. Tako zagrebačka četvrt veličine velikog grada ima neusporedivo manje upravljačke ovlasti nego primjerice najmanja općina u Hrvatskoj (Koprić, 2016a: 47-48; Rešetar, 2011: 74). Čak i izborni proces ne ide na ruku građanima Zagreba, njihov glas na izborima u odnosu na glas građana manjih jedinica je glas manje vrijednosti (Koprić, 2016a: 47-48).

5.2.2.3. Što je danas mjesna samouprava u Hrvatskoj?

U ukupnom opusu znanstvenih i stručnih radova koji se bave lokalnom samoupravom u Hrvatskoj, dio koji se odnosi na mjesnu samoupravu ne zauzima puno mjesta (Koprić, Džinić, 2014: 3; Koprić, Klarić, 2015: 405). Je li mjesna samouprava toliko nevažna ili mjesna samouprava ne zauzima svoje mjesto jer je zanemarena, marginalizirana i obezvrijeđena? Smatraju li građani mjesnu samoupravu nevažnom ili lokalni političari tako misle? Koliko institucionalno oblikovanje pomaže razvoju mjesne samouprave?

Već je rečeno kako je razina decentralizacije u Hrvatskoj niska, a lokalne jedinice imaju slabe fiskalne i financijske kapacitete. Jedan od razloga za takvo stanje je slab porezni kapacitet hrvatskih građana zbog relativno niskih prihoda pa je veliki broj hrvatskih jedinica lokalne samouprave jako ovisan o centralnoj vlasti, računajući na financijske transfere s državnih razina. Primanje državnih transfera uvelike ograničava upravljanje lokalnim poslovima jer su sredstva namjenska i podložna nadzoru (Klarić, 2022b: 96). Građani su, s druge strane, više zainteresirani za centralnu nego lokalnu razinu, jer centralna vlast pruža većinu potrebnih javnih i administrativnih usluga. To se vidi po odazivu birača na izbore,

odaziv na lokalne izbore manji je nego na izbore za središnja tijela javne vlasti (Koprić, Klarić: 2015: 405).

Za provjeru navedene tvrdnje pregledana su izvješća DIP-a i zatraženi su dopunski podatci o izlaznosti na lokalne izbore. Prema izvješćima Državnog izbornog povjerenstva na posljednje izbore za zastupnike u Hrvatski sabor 2020. godine izašlo je 46,90% birača upisanih u popis birača, na izbore za zastupnike u Hrvatski sabor 2016. godine izašlo je 52,59%, dok je na izbore za predsjednika Republike Hrvatske 2020. godine pristupilo 55% birača.¹⁶¹ U Tablici 3. prikazan je odaziv birača na lokalne izbore 2017. i 2021. godine. Prikazani su rezultati izbora za predstavnička tijela i izvršna tijela (gradonačelnike/načelnike) na razini cijele Hrvatske i na razini Osječko-baranjske i Vukovarsko-srijemske županije. Kako vidimo iz prikazanih rezultata, odaziv birača na lokalne izbore u dva izborna ciklusa u promatranim županijama ne odstupa značajno od prosjeka na razini cijele države. Isto tako, odaziv se u dva izborna ciklusa nije se značajno promijenio, uz blagi porast u Vukovarsko-srijemskoj županiji na posljednjim izborima. Ovi rezultati ne potvrđuju tvrdnje Koprića i Klarića o boljem odazivu birača na državne izbore.

Tablica 3. Odaziv birača na lokalne izbore u postocima (%).

Lokalni izbori	RH predstavnička tijela	RH izvršna tijela	OBŽ predstavnička tijela	OBŽ izvršna tijela	VSŽ predstavnička tijela	VSŽ izvršna tijela
2017.	46,92	46,95	45,43	45,43	45,30	45,32
2021.	46,74	46,80	44,18	44,29	50,39	50,45

Izvor: izradila autorica temeljem podataka dobivenih iz DIP-a.

Kako bi smo dobili uvid u odaziv birača na izbore za vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji pregledane su mrežne stranice jedinica lokalne samouprave koje imaju ustrojenu mjesnu samoupravu.¹⁶² Prosječni odaziv

¹⁶¹ Izvješće o provedenim izborima za zastupnike u Hrvatski sabor 2020., https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/2020/Izbiori_za_zastupnike_u_HS/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedenim%20izborima%20za%20zastupnike%20u%20Hrvatski%20sabor%202020.pdf, Izvješće o provedenim izborima za zastupnike u Hrvatski sabor 2016., https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/Izbiori_izvjescia/Izvjesce_o_provedenim_izborima_Sabor_2016.pdf, Rezultati izbora za predsjednika Republike Hrvatske 2020., https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/2019/Izbiori_za_predsjednika_RH_2019/Izvjesce_o_rezultatim_a_II.kruga.pdf, 28.2.2023.

¹⁶² Podaci se odnose na posljednje održane izbore za vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti (koji su i jedini dostupni). Izbori su održavani većinom 2019. i 2022. godine (Grad Osijek i Grad Donji Miholjac u prosincu 2022.

birača u *Osječko-baranjskoj županiji* je 26,80%. Uvjerljivo najniži odaziv birača uočen je u Gradu Donjem Miholjcu, prosječno 10,02% pri čemu je apsolutni rekorder u najmanjem odazivu u obje županije mjesni odbor Donji Miholjac gdje se odazvalo samo 0,93% birača, odnosno 45 birača je biralo 7 članova vijeća mjesnog odbora. Zanimljivo, najveći odaziv birača u Osječko-baranjskoj županiji zabilježen je u Gradu Valpovu koji je krajem 2022. godine ukinuo mjesne odbore, prosječno 48,19%.¹⁶³ Najveći odaziv birača u obje županije zabilježen je u valpovačkom mjesnom odboru Marjančaci, 78,42%. Prosječni odaziv birača u Gradu Osijeku je 17,38%, samo mjesni odbor Klisa (rubno ruralno naselje s pretežito srpskim stanovništvom)¹⁶⁴ ima značajan odaziv od 56,42% birača, dok je najniži odaziv birača od 7,98% zabilježen u gradskoj četvrti Gornji grad (sami centar grada). U *Vukovarsko-srijemskoj županiji* prosječni odaziv birača na izbore za vijeća mjesnih odbora bio je znatno niži, 16,85%. Najnižu stopu odaziva bilježi Grad Županja s 2,85% (u postupku su izmjene statuta radi ukidanja mjesnih odbora), Grad Vinkovci samo 6,90%, a najvišu mala općina Lovas 60,50%. Iako postoje pojedinačni primjeri veće izlaznosti, ukupni je odaziv birača na izbore za vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti u naše dvije županije znatno slabiji nego je to za lokalne izbore i izbore za državne tijela. S druge strane, odaziv od 26,80% birača u Osječko-baranjskoj i 16,85% u Vukovarsko-srijemskoj županiji znatno je bolji nego se navodi u stručnoj i znanstvenoj literaturi.¹⁶⁵ Detaljan prikaz broja birača i broja birača koji su izašli na izbore moguće je vidjeti u Prilogu 1a i 1b ove disertacije.

Očito je kako mjesna samouprava nije među građanima prepoznata u mjeri u kojoj bi to trebala biti. Ispitanici s područja četiri dalmatinske županije¹⁶⁶ u istraživanju iz 2014. godine pokazali su kako su svjesni osnovanih oblika mjesne samouprave u svojim lokalnim

godine). U Vukovarsko-srijemskoj županiji nisu dostupni podaci o odazivu birača u tri jedinice lokalne samouprave, dok za jednu od te tri postoje podaci o stranačkoj pripadnosti i spolnoj strukturi članova vijeća.

¹⁶³ Aktualni gradonačelnik i većina u Gradskom vijeću Grada Valpova članovi su nezavisne liste, dok oporbeni HDZ ima uvjerljivu većinu u 4 od 8 mjesnih odbora. Najveći protivnici ukidanja mjesnih odbora bili su upravo pripadnici HDZ-a, iako je upitno iz kojih razloga: istinske svijesti o važnosti mjesnih odbora ili očuvanje biračke baze koju su očito dobro mobilizirali za izbore za vijeća mjesnih odbora.

¹⁶⁴ Veći odaziv birača na izbore za mjesne odbore uočen je u nekim naseljima s pretežito manjinskim stanovništvom. U našičkim mjesnim odborima Jelisivac (Slovaci) odaziv je bio 39,35% i Londici (Srbi) 49,66%. U Gradu Vinkovcima najveći odaziv od 13,32% birača bio je u Mirkovcima, naselju s pretežno srpskim stanovništvom. Ovi podaci mogu ići u korist tezama kojima se postojanje mjesne samouprave opravdava zagovaranjem interesa pojedinih kategorija (u ovom slučaju nacionalnih manjina). Obzirom kako nisu sva naselja s manjinskim stanovništvom imala bolji odaziv, suzdržat ćemo se od donošenja ovakvih zaključaka.

¹⁶⁵ Klarić navodi kako je odaziv građana na mjesne izbore u Splitu bio između 6% i 9%, dok je u okolnim općinama bio između 8% i 11% (Klarić, 2010: 301). Manojlović Toman i suradnici navode kako je izlaznost na izbore za članove vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti ispod 10% temeljeći svoj navod na povremenim objavama u medijima (Manojlović Toman et al, 2019: 195).

¹⁶⁶ To su Splitsko-dalmatinska, Zadarska, Šibensko-kninska i Dubrovačko-neretvanska županija.

jedinicama (44% ispitanika), no samo 48% njih je moglo identificirati lidera svoje mjesne samouprave. Samo 38% ispitanika iskazalo je zadovoljstvo lokalnim javnim uslugama koje se pružaju na razini mjesne samouprave (Klarić, 2019: 15). Novije istraživanje pokazuje kako građani ne prepoznaju oblike mjesne samouprave kao instrumente za oblikovanje i izražavanje svojih interesa (Vukojičić Tomić, Manojlović Toman, 2019: 60).

Mjesna samouprava u Hrvatskoj nema jasan pravno-normativni status jer niti jedna pravna norma ne definira što je mjesna samouprava.¹⁶⁷ Ustav predviđa mogućnost osnivanja oblika mjesne samouprave, dok ZLP(R)S mjesne odbore definira kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana (ne kao oblik mjesne samouprave). Članove vijeća mjesnih odbora (i vijeća gradskih kotara ili četvrti) građani biraju na neposrednim izborima, tajnim glasovanjem i zato se ne može govoriti o neposrednom sudjelovanju građana. Vijeće je predstavničko tijelo građana koje se bira na isti način, pod istim uvjetima i istim političkim pravilima kao i druga predstavnička tijela bilo koje razine. Rešetar ukazuje kako politička vlast nije osnovno obilježje sustava mjesne samouprave jer je ona (ili bi trebala biti) izraz prave i istinske volje zajednice, ali unatoč tome politička se moć infiltrirala u strukture mjesne samouprave, posebno pod utjecajem političkih stranaka. Budući osnivanje oblika mjesne samouprave ovisi isključivo o volji jedinice lokalne samouprave, građani imaju formalno-potencijalno pravo na mjesnu samoupravu. Za lokalne političke strukture to je stvarno pravo koje one ostvaruju propisujući pravni okvir mjesne samouprave i stavljajući mjesne odbore u nepovoljan položaj ovisnosti (Rešetar, 2011a: 730-735; Manojlović Toman, Vukojičić, Tomić, 2018: 361). Kako političke elite nisu sklone sudjelovanju građana, osim deklaratorno, stvarna mogućnost uporabe mehanizama sudjelovanja svedena je na formalno-dekorativnu dimenziju koja vodi apatiji birača ili *ad hoc* protestima (Rešetar, 2014: 707).

¹⁶⁷ Rešetar naglašava kako je ustavni položaj mjesne samouprave nedorečen, dok u odredbama ZLP(R)S vlada zbrka. U pokušaju razgraničenja pojmova mjesna samouprava i lokalna samouprava navodi kako je lokalna samouprava ustavom zajamčeno pravo građana, dok pravo na mjesnu samoupravu nema taj ustavnopravni položaj. Lokalna samouprava se uređuje posebnim zakonom, mjesna samouprava ne. Prostor mjesne samouprave i broj stanovnika je, u pravilu, manji od prostora i broja stanovnika jedinice lokalne samouprave. Svaka jedinica lokalne samouprave je teritorijalno zaseban entitet, dok mjesna nije, već je sastavni dio jedinice lokalne samouprave. Zbog toga je i samopravni djelokrug mjesne samouprave uži od onoga lokalne. Na kraju, mogućnost samoorganiziranja i većeg aktivizma veća je u mjesnoj samoupravi, no ciljevi tih aktivnosti su znatno uži, usmjereni samo na potrebe manjeg dijela jedinice lokalne samouprave (Rešetar, 2012: 789-793). Ovim značajkama mjesne samouprave moguće je dodati još dvije: mjesni odbori su opće jedinice, odnosno one koje imaju više vrsta ovlasti i izvorni demokratski legitimitet (Hlepas et al, 2018: 4).

Lokalna samouprava svoj legitimitet i snagu crpi iz volje građana i zato se svi oblici uključivanja i sudjelovanja građana trebaju koristiti, no očit je izostanak volje i svijesti o važnosti dijaloga i ulozi građana u mjesnoj samoupravi (Kopajtich Škrlec, 2013: 144). Pretjerana stranačka politizacija mjesnih odbora, deficit etičkih standarda u politici i financijska ovisnost doveli su do vrlo negativne percepcije među građanima (Koprić, 2010a: 137). Postojeći sustav gdje neposredno izabrana tijela mjesne samouprave postoje bez ovlasti čini taj sustav formalno postojećim u lokalnom političkom životu, ali u stvarnosti potpuno ignoriranim od strane relevantnih političkih čimbenika (Klarić, 2017: 818). Istraživanje mišljenja i stavova gradonačelnika i načelnika¹⁶⁸ pokazalo je kako su načelnici naklonjeni prema sudjelovanju građana, 51 % načelnika smatra decentralizaciju na mjesnu samoupravu nužnom za uključivanje građana u javne poslove. Iz istraživanja se nije moglo zaključiti koji su razlozi za ovu pozitivnu percepciju, jesu li to osobni interesi ili briga za zajednicu (Džinić, Škarica, 2017: 224). Načelnici su osobe koje imaju najveći politički utjecaj u lokalnoj jedinici, svojim ovlastima i svojom moći mogu jako utjecati na položaj i ulogu mjesne samouprave. Stoga su vjerojatno njihovi odgovori puko anketno deklariranje demokratičnosti, a ne stvarna politička volja (Manojlović Toman et al, 2019: 200).

5.2.2.4. Broj i prepoznatljivost oblika mjesne samouprave

Istraživanje koje su proveli Koprić i Klarić 2014. godine jedno je od najcjelovitijih istraživanja mjesne samouprave i obuhvatilo je načine sudjelovanja građana u lokalnom odlučivanju, među ostalim i mjesnu samoupravu. Polazna hipoteza istraživanja bila je kako mjesna samouprava, iako pravno moguća i duboko ukorijenjena u tradiciji, nije potpuno iskorištena za poboljšanje lokalnog upravljanja. Istraživanjem je obuhvaćeno 13 županija i Grad Zagreb, prikupljeni su odgovori 349 od ukupno 382 jedinice lokalne samouprave u tim županijama. U tih 349 lokalnih jedinica osnovano je 2.452 oblika mjesne samouprave (u prosjeku sedam po jedinici). Polazeći od tih podataka autori su procijenili kako je broj oblika mjesne samouprave u Hrvatskoj oko 4300. Točan broj nije moguće dati jer ne postoji nikakav službeni registar. Čak 117 lokalnih jedinica koje su odgovorile na upitnike (33.5% od svih uključenih) nisu utemeljile mjesnu samoupravu (Koprić, Klarić, 2015: 400-401). U četiri spomenute dalmatinske županije obuhvaćene ovim istraživanjem 44% lokalnih jedinica imalo je osnovanu mjesnu samoupravu koju je 48% ispitanika prepoznavalo kao

¹⁶⁸ Istraživanje je provedeno u jedinicama lokalne samouprave većim od 5.000 stanovnika. Od 160 ciljanih jedinica odgovore je dostavilo 67 (41,88%).

važnu instituciju, no 52% ispitanika smatralo je kako je potrebno unaprijediti mjesnu samoupravu (Klarić, 2019: 14).

Konačno je cjeloviti popis oblika mjesne samouprave pripremio ured Povjerenika za informiranje (dalje: Povjerenik) 2017./2018. godine¹⁶⁹ prema kojem je u hrvatskim gradovima osnovano 127 gradskih četvrti/kotara i 1.912 mjesnih odbora, dok 9 gradova nema osnovanu mjesnu samoupravu. U općinama je osnovano 1.859 mjesnih odbora, dok 167 općina nema mjesnu samoupravu.¹⁷⁰ Prosječan broj stanovnika po mjesnom odboru u gradovima (bez Zagreba) je 1.301, dok je u općinama taj broj 718 (Manojlović Toman, Vukojičić Tomić, 2018: 360-361). Prema podacima Povjerenika u Hrvatskoj je 2017./2018. godine bilo osnovano ukupno 3.898 oblika mjesne samouprave. Polazeći od ovih brojeva moguće je zaključiti kako je, u jedinicama gdje postoje, osnovan preveliki broj mjesnih odbora koji su mali i samim time neučinkoviti. S druge strane, znatan broj jedinica lokalne samouprave uopće nema osnovanu mjesnu samoupravu što može rezultirati neravnopravnošću među građanima jedinica koje imaju dodatni mehanizam sudjelovanja u odlučivanju o lokalnim poslovima i onih koje takvu mogućnost nemaju. Isto tako, to može ukazivati na izostanak interesa i motivacije kod građana (Manojlović Toman, Vukojičić Tomić, 2018: 361-366). No, zašto građani nisu zainteresirani za mjesnu samoupravu? Većina autora koja se bave istraživanjem ove tematike smatra kako građani ne prepoznaju mjesnu samoupravu kao instrument kojim mogu oblikovati i izraziti svoje interese (Hrženjak, 2011: 68; Klarić, 2019: 17; Klarić, 2021: 1045; Rešetar, 2011: 76; Vukojičić Tomić, Manojlović Toman, 2019: 60). Mali mjesni odbori, bez ikakvih ovlasti i s ograničenim sredstvima ne mogu ostvariti niti jednu svoju ulogu. U Tablici 4. prikazana je usporedba broja mjesnih odbora u jedinicama lokalne samouprave u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji prema Podacima koje je pripremio Povjerenik i podacima prikupljenim u istraživanju za potrebe disertacije. Broj mjesnih odbora u ove dvije županije smanjio se za 81 ili 38,94%. Obzirom na prikazani trend ukidanja mjesne samouprave u ove dvije županije i uočeni trend ukidanja mjesnih odbora (Manojlović Toman et al, 2019: 200) za očekivati je kako je broj mjesnih odbora danas u Hrvatskoj znatno manji nego pokazuje izvješće Povjerenika.

¹⁶⁹ Podatci za gradove datirani su s 21. prosinca 2017. godine, dok su podatci za općine datirani s 1. srpnja 2018. godine. Podatke nije dostavilo 15 općina.

¹⁷⁰ Praćenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama, <https://pristupinfo.hr/djelokrug/pracenje-provedbe-zppi/>, 1.3.2023.

Tablica 4. Omjer broja mjesnih odbora u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji 2018. i 2023. godine.

Županija	Naziv jedinice	Grad/ općina	Mjesni odbori 2018.	Mjesni odbori 2022.
Osječko- baranjska	Beli Manastir	G	4	4
	Belišće	G	9	-
	Bizovac	O	7	-
	Čeminac	O	4	-
	Darda	O	3	-
	Donji Miholjac	G	7	7
	Draž	O	6	-
	Drenje	O	-(7)	7
	Đakovo	G	15	15
	Erdut	O	5	5
	Feričanci	O	4	-
	Kneževi Vinogradi	O	7	-
	Našice	G	15	15
	Osijek	G	15	15
	Petlovac	O	6	-
	Podravska Moslavina	O	4	-
	Punitovci	O	1	-
	Đakovačka Satnica	O	2	-
	Semeljci	O	5	-
	Trnava	O	6	-
	Valpovo	G	8	8 ukinuti
	Viljevo	O	4	-
Ukupno			144	76
Vukovarsko- srijemska	Bogdanovci	O	3	3
	Drenovci	O	5	5
	Ilok	G	7	4
	Ivankovo	O	2	-
	Lovas	O	2	2
	Markušica	O	5	5

	Nijemci	O	8	8
	Nuštar	O	3	3
	Otok	G	1	1
	Stari Jankovci	O	5	-
	Tompojevci	O	5	5
	Vinkovci	G	12	12
	Viškovci	O	3	-
	Županja	G	3	3 ukidaju
Ukupno			64	51
Ukupno	Osječko-baranjska i Vukovarsko-srijemska		208	127

Izvor: izradila autorica temeljem podataka Povjerenika za informiranje i vlastitog istraživanja pregledom mrežnih stranica jedinica lokalne samouprave.

*Općina Drenje Povjereniku nije dostavila podatke, a zbog analize pretpostavit ćemo da je i 2018. godine bilo 7 mjesnih odbora. Podatci za 2023. godinu pronađeni na mrežnim stranicama jedinica lokalne samouprave.

Pregledom pravnih akata na mrežnim stranicama svih jedinica lokalne samouprave u dvije županije uočeno je kako dio jedinica u svojim statutima ima odredbe o mjesnoj samoupravi (s popisom mjesnih odbora), ali izbore za vijeća mjesnih odbora nije provodio nikada ili nije posljednjih 5-6 godina. Ovo je često posljedica spomenutog običaja prepisivanja statuta i pravne neukosti osoba koje su pripremale tekstove statuta, no ne smije se zaboraviti ni iznimno veliki utjecaj lokalne politike.¹⁷¹ Tako u Osječko-baranjskoj županiji još 11 općina, a u Vukovarsko-srijemskoj županiji 14 općina i jedan grad, ima formalno-pravno osnovane mjesne odbore, a da nisu raspisivali izbore za vijeća mjesnih odbora. Ovi rezultati potvrđuju hipotezu koju su postavili Koprić i Klarić kako male lokalne jedinice ne trebaju submunicipalne jedinice. Zbog blizine političkih tijela i građana u malim jedinicama nema potrebe za posrednicima. Čak i ako postoje u ruralnim područjima, uloga mjesnih odbora može biti samo konzultativna, iako je čak i to upitno (Koprić, Klarić, 2015:402).

¹⁷¹ Prema podacima dobivenim u telefonskim razgovorima s pročelnicima nadležnih upravnih odjela jedinica lokalne samouprave, pokušaji usklađivanja statuta, odnosno brisanja odredbi o mjesnoj samoupravi iz statuta, često se pretvore u političku borbu lokalnih elita. Iako neke jedinice nisu nikad raspisale izbore za članove vijeća mjesnih odbora ili odaziv kandidata nije bio zadovoljavajući, kada se pokrene priča o formalnom ukidanju mjesnih odbora, politički oponenti predlagatelja staju u svesrdnu obranu nefunkcionalnih mjesnih odbora. Razlozi za tu borbu nisu briga za lokalnu demokraciju već isključivo politički folklor.

5.2.2.5. Vidljivost oblika mjesne samouprave građanima

Kolika se pozornost pridaje mjesnoj samoupravi govore podatci o dostupnosti informacija o njihovom radu na mrežnim stranicama. U istraživanju provedenom na uzorku gradova (119 gradova koji su u tom trenutku imali osnovane mjesne odbore/gradske četvrti/kotare) utvrđeno je kako mjesni odbori nemaju svoje vlastite web stranice već 88,2% njih objavljuje svoje informacije na web stranicama grada, dok 11,8% nema nikakvih podataka. Objavljuju se samo osnovni podatci o mjesnim odborima: popis mjesnih odbora, opis zadaća, članovi mjesnih odbora i iznimno, kontakt podatci. Čak 47,9% jedinica uopće nema nikakvu e-mail adresu na koju bi se građani mogli obratiti članovima mjesnih odbora, a i preostali dio često upućuje na mail adresu grada čime je vrlo otežana komunikacija građana sa svojim najbližim predstavnicima. Samo šest uglavnom velikih gradova na web stranicama imaju objavljene dokumente o odlučivanju (zapisnike, dnevne redove sjednica i sl.) pa se postavlja pitanje sastaju li se vijeća mjesnih odbora? Ako se sastaju i odlučuju o nekim pitanjima, kako će građani znati o čemu se odlučivalo kada nema podataka o tome? Ovo je posebno problem u većim gradovima zbog udaljenosti građana od članova vijeća. Iz dostupnih podataka vidljivo je kako neki mjesni odbori odlučuju o važnim pitanjima kojima se utvrđuju komunalni prioriteti, dok drugi uopće ne raspravljaju o važnim pitanjima¹⁷² (Manojlović Toman, Vukojičić Tomić, 2018: 362-364). Dostupnost podataka za mjesne odbore u općinama još je slabija. Sporadične informacije o svom radu ima 50,78% mjesnih odbora (rijetko posebne stranice, najčešće informacije na mrežnoj stranici općine i to rezultate izbora ili popis članova vijeća), dok samo 30,93% mjesnih odbora ima objavljenu e-mail adresu za komunikaciju s građanima.¹⁷³ U Tablici 5. prikazani su podatci o vidljivosti mjesnih odbora i gradskih četvrti u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji. Slično skupnim podacima za Hrvatsku, na uzorku dvije županije vidimo kako se neposredna poveznica na mjesne odbore može češće naći u gradovima, ali niti u jednoj jedinici mjesna samouprava nema svoju vlastitu mrežnu stranicu. Samo Grad Osijek na svojim mrežnim stranicama ima donekle detaljne podatke o mjesnim odborima i gradskim

¹⁷² Neki od primjera dobre prakse su Grad Labin čiji su mjesni odbori na mrežnim stranicama postavili servis *Gradsko oko* za prijavu komunalnih problema i Grad Rijeka s odličnom mrežnom stranicom na kojoj se nalaze svi podatci o mjesnim odborima, uključujući posebnu rubriku za komunikaciju s građanima (Manojlović Toman et al, 2019: 196).

¹⁷³ Praćenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama, <https://pristupinfo.hr/djelokrug/pracenje-provedbe-zppi/>, 1.3.2023.

četvrtima.¹⁷⁴ Ostale jedinice objavljuju vrlo malo osnovnih podataka. Većina jedinica nema objavljena Pravila mjesnog odbora niti podatke o tome što uopće rade. Posebno veliki problem je izostanak kontakt podataka o članovima vijeća mjesnih odbora. Grad Osijek ima objavljene posebne e-mail adrese za svaki mjesni odbor/gradsku četvrt, no to nisu adrese članova vijeća. Za svaku jedinicu postoji službenik zadužen za kontakt, ali to je posredni put komunikacije građana sa svojim izabranim predstavnicima. Slično je i u Gradu Vinkovcima. Samo četiri jedinice lokalne samouprave imaju kontakt podatke i to za predsjednika vijeća. Obzirom na laku dostupnost raznih društvenih mreža kao kanala komunikacije, dodatno su pretražene Facebook stranice kako bi se utvrdila nazočnost mjesnih odbora. Istraživanje je pokazalo kako Facebook stranice ima otvoreno samo 20 mjesnih odbora/gradskih četvrti¹⁷⁵ (od ukupno 125), odnosno 16% ima otvorene Facebook profile. Možemo zaključiti kako članovi vijeća mjesnih odbora u dvije promatrane županije nisu vidljivi niti dostupni građanima, barem ne formalno. Možda u manjim općinama građani mogu naći način za pristup svojim predstavnicima, no u gradovima je to znatno teže. Od 19 istraženih mrežnih stranica na samo 7 ili 36,84% podatke je lako pronaći, no to nije od velike koristi jer su objavljeni podaci vrlo šturi.

Tablica 5. Dostupnost podataka o mjesnim odborima/gradskim četvrtima u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji.

JLS	Mrežne stranice	Podaci	kontakt	dostupnost
Beli Manastir	Na stranici grada	Rezultati izbora	Telefon predsjednika vijeća	teško
Donji Miholjac	Link na naslovnici	Popis MO i predsjednik vijeća,	nema	lako
Drenje	nema	Rezultati izbora	nema	teško
Đakovo	Link na naslovnici	Popis MO, teritorijalni obuhvat, članovi vijeća, Pravila	nema	lako
Erdut	nema	nema	nema	-
Našice	Link na naslovnici	Popis MO i predsjednici	nema	lako

¹⁷⁴ Na žalost, objavljeni podatci nisu ažurni. Većina akata datira iz 2004. ili 2009. godine. Pravila mjesnih odbora i gradskih četvrti donesena su 2009. godine i neusklađena su s Odlukom o mjesnoj samoupravi koja je jedina ažurirana 2018. godine.

¹⁷⁵ To su: 2 od 5 mjesnih odbora općine Erdut, 1 od 7 Grada Donjeg Miholjca, 1 od 15 Grada Našice, 10 od 15 osječkih gradskih četvrti/mjesnih odbora, 1 od 8 bivših valpovačkih mjesnih odbora, 2 od 3 u općini Nuštar, 2 od 4 u Gradu Iloku i jedini postojeći u Gradu Otoku.

Osijek	Link na naslovnici	Popis MO, teritorijalni obuhvat, popis članova vijeća, popis aktivnosti, akti	e-mail, telefon, adresa sjedišta	lako
Valpovo*	nema	Rezultati izbora	nema	-
Bogdanovci	Na stranici općine	Popis MO i predsjednici vijeća	Telefon predsjednika vijeća	srednje
Drenovci	Na stranici općine	Dokumenti za izbore	nema	teško
Ilok	Na stranici grada	Popis MO, predsjednici vijeća, uloga	nema	srednje
Ivankovo**	Link na naslovnici	Popis MO, predsjednik i članovi, sjedište	Telefon predsjednika vijeća	lako
Lovas	nema	nema	nema	-
Markušica	nema	nema	nema	-
Nuštar	Link na naslovnici	Opće odredbe o MO, popis članova vijeća	nema	lako
Otok	Na stranici grada	Opće odredbe o MO, popis članova vijeća	Telefon, e-mail predsjednika vijeća	teško
Tompojevci	Na stranici općine	Predsjednici vijeća, podaci o izborima	nema	srednje
Vinkovci	Link na naslovnici	Popis MO, teritorijalni obuhvat	Telefon, e-mail kontakt osobe	lako
Županja	Na stranici grada	Popis MO, izbori	nema	srednje

Izvor: izradila autorica pregledom mrežnih stranica jedinica lokalne samouprave.

Legenda:

Podaci – navedeno koje podatke je moguće naći na mrežnoj stranici; Kontakt – koja vrsta kontakt podataka je dostupna (broj telefona, e-mail adresa); Dostupnost – lako ako je dostupno na naslovnici, srednje – ako je potrebno dva ili više koraka kako bi se došlo do podataka, teško – potrebno u tražilicu unositi ciljane pojmove.

*Grad Valpovo je u prosincu 2022. godine ukinuo mjesne odbore izmjenom Statuta, no do tada su bili aktivni, Službeni glasnik Grada Valpova 12/2022.

**Općina Ivankovo je 30. prosinca 2022. ukinula mjesne odbore, no oni su već prije bili neaktivni, <http://www.opcina-ivankovo.hr/wp-content/uploads/2017/09/Statutarna-odluka-o-izmjenama-i-dopunama-Statuta-Op%C4%87ine-Ivankovo-2021.-.pdf>, 1.3.2023.

5.2.2.6. Uloge mjesnih odbora/gradskih četvrti

Kod rasprave o potrebi osnivanja mjesnih odbora ključno je pitanje njihove uloge, odnosno što se želi postići njihovim osnivanjem. Iz komparativnih iskustava moguće je identificirati pet mogućih uloga mjesne samouprave:

- konzultativni i komunikacijski mehanizam unutar lokalne jedinice pomoću kojeg se omogućava predstavljanje specifičnih interesa manjih dijelova lokalne jedinice,
- očuvanje identiteta malih zajednica, posebno za manje zajednice koje su prije bile samostalne jedinice, a sada su spojene s većim gradovima,
- u većim jedinicama mogu imati značajnu ulogu u urbanom upravljanju,
- pomoć gradskoj/općinskoj upravi u osiguravanju javnih potreba i
- osiguravanje solidarnosti i samopomoći (Koprić, Klarić, 2015: 403).

Osim navedenog, mjesna samouprava može biti arena u kojoj se profiliraju budući političari, inkubator za lokalne političare (Hlepas et al, 2018: 8). Dostupni podaci u Hrvatskoj pokazuju kako mjesna samouprava nema ovu ulogu. Interes građana za mjesnu samoupravu je malen, samim time političari nemaju dostatnu biračku bazu koja bi ih podržala za neke više razine. Istraživanje je provedeno na primjeru Grada Rijeke¹⁷⁶ gdje je prosječna izlaznost na izbore za mjesne odbore bila 9% (Vukojičić Tomić, Manojlović Toman, 2019: 74). Drugo istraživanje na 12 gradova¹⁷⁷ pokazalo je kako gradovi nemaju objavljene podatke o stranačkoj pripadnosti članova vijeća ili uopće nemaju objavljene podatke sastavu vijeća. Tako se otežava ostvarivanje uloge inkubatora političara jer građani možda uopće ne znaju tko su njihovi mjesni predstavnici. Izrazito slaba izlaznost na izbore za mjesnu samoupravu također ne ide u cilju ostvarivanja ove uloge. Procjenjuje se kako je izlaznost na ove izbore manja od 10%. Podatci o stranačkoj pripadnosti dostupni su za 4 grada i prema njima dominiraju članovi nacionalnih stranaka, dok je udio nezavisnih lista 6,13%. Iako ograničeni, ovi podaci ukazuju kako mjesni odbori djelomice ostvaruju svoju ulogu inkubatora političara, barem za nacionalne stranke (Manojlović Toman et al, 2019: 195). Rezultati istraživanja provedenog za potrebe ove disertacije pokazuju suprotno.¹⁷⁸ Osim što je izlaznost na izbore veća od spomenute (Osječko-baranjska županija 26,80%,

¹⁷⁶ Podatci za istraživanje prikupljeni su slanjem upitnika mjesnim odborima. Od ukupno 34 mjesna odbora odgovore je dostavilo 16, za 12 mjesnih odbora odgovore su dostavili zaduženi službenici, dok je samo 4 odgovora pristiglo od članova vijeća (Vukojičić Tomić, Manojlović Toman, 2019: 70).

¹⁷⁷ To su: Rijeka, Kastav, Križevci, Krk, Labin, Lepoglava, Makarska, Osijek, Popovača, Split, Varaždin i Zagreb.

¹⁷⁸ Istraživanje provedeno iscrpnom pretragom mrežnih stranica JLS koje imaju ustrojenu mjesnu samoupravu. Pretraga se nije ograničavala samo na naslovnu stranu ili dostupne dokumente na mrežnim stranicama JLS, već se uporabom tražilice i kombinacije ključnih riječi pretraživao cjelokupni sadržaj stranice.

Vukovarsko-srijemska 16,85%), samo 2 od ukupno 19 jedinica lokalne samouprave u ove dvije županije nemaju podatke o stranačkoj pripadnosti članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti.¹⁷⁹ U Osječko-baranjskoj županiji 60,77% članova vijeća pripadnici su HDZ-a, u Vukovarsko-srijemskoj čak 84,04%.¹⁸⁰ Vrlo je zanimljivo što su svi članovi vijeća mjesnih odbora koji su imali najslabiji odaziv članovi HDZ (u Donjem Miholjcu svi mjesni odbori s prosječnim odazivom 10,02%, Županja sva tri mjesna odbora s prosječnim odazivom od 2,85%, u Vinkovcima 13 od 15 mjesnih odbora s prosječnim odazivom od 6,90%), kao i u općini Lovas koja je imala najbolji odaziv (60,50%). Ovi rezultati dokazuju kako je najjača politička stranka ipak zainteresirana za pozicioniranje na ovim najnižim razinama, dok je interes drugih stranaka minoran. Razloge za to trebalo bi dodatno istražiti, posebno korelaciju slabog odaziva i visokog udjela stranačkih članova u vijećima mjesnih odbora (Manojlović Toman et al, 2019: 195; Rešetar, 2011: 82), no moguće je kako se mjesna samouprava u velikim strankama vidi kao mjesto razvoja budućih političara (inkubator). Zastupljenost neovisnih lista je slaba, u Osječko-baranjskoj županiji izabrano je 92 člana vijeća (18,70%) s neovisnih lista, dok je taj broj u Vukovarsko-srijemskoj županiji 26 (9,22%). Među članovima vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti žene su slabo zastupljene što je u skladu s prijašnjim istraživanjima (Kersting, Kuhlmann, 2018: 100; Rešetar, 2011: 82; Swianiewicz, Chelstowska, 2015: 225). U Osječko-baranjskoj županiji žene su zastupljene s 23,17% dok je taj postotak u Vukovarsko-srijemskoj županiji 25,53%.

Jedna od najvažnijih uloga mjesnih odbora je savjetodavna i komunikacijska. Komunikacijom s vijećima mjesnih odbora ostvaruje se smisao mjesne samouprave, a to je omogućavanje sudjelovanja građana, utjecaja na odluke koje se donose i prioritete koji se određuju. Mjesna samouprava je alat za artikuliranje glavnih stavova, percepcija, očekivanja i razmišljanja stanovnika (Klarić, 2021: 1045). Aktivnim uključivanjem građana vrši se korigirajući utjecaj javnosti na stvaranje programa socijalnog razvoja i njihove implementacije (Klarić, 2022b: 102). Uvažavanjem stavova i mišljenja građana ostvaruje se uloga mjesne samouprave kao pokretača lokalnih aktivnosti što se ogleda u aktivnostima

¹⁷⁹ Često ti podatci nisu lako dostupni na mrežnim stranicama, ali ih je uz malo više truda moguće pronaći. Iako na svojim mrežnim stranicama Pravila mjesnih odbora imaju objavljena samo dva grada (Đakovo i Osijek), većina jedinica lokalne samouprave ima objavljene podatke o rezultatima izbora i stranačkoj pripadnosti članova vijeća, u pravilu to su jedini podatci o mjesnoj samoupravi koji se mogu naći na mrežnim stranicama.

¹⁸⁰ U svim mjesnim odborima Grada Vinkovaca HDZ je u koaliciji s Hrvatskom strankom umirovljenika, u Iločkom mjesnom odboru Šarengrad s Hrvatskom konzervativnom strankom, Bapskoj i Iloku s Hrvatskom socijalno-liberalnom strankom kao i u Nuštru i Marincima, u Lovasu su koalirali s Demokratskim HSS-om. Sve ove članove vijeća brojali smo kao pripadnike HDZ-a.

kao što su: organizacija sportskih i kulturnih aktivnosti, humanitarnih akcija, radionica, aktivnosti promidžbe zdravlja i slično.¹⁸¹ Ulogu glasnogovornika mjesna samouprava ostvaruje informiranjem članova mjesnih odbora i građana o planiranim aktivnostima gradskih tijela, pozivanjem predstavnika gradskih tijela na sjednice vijeća mjesnih odbora i sl. (Manojlović Toman et al, 2019: 192).

S druge strane, njihov utjecaj na donošenje odluka u lokalnoj jedinici je mali (Vukojičić Tomić, Manojlović Toman, 2019: 72). U praksi, uloga mjesne samouprave je uglavnom savjetodavna, a razina njihove moći ovisi o liderima u lokalnoj jedinici i njihovoj volji za povjeravanje nekih lokalnih poslova razini mjesne samouprave (Klarić, 2022b: 102). Pod utjecajem relikata iz prošlosti, političke elite često omalovažavaju sudjelovanje građana, no upravo je uključivanje građana u lokalno odlučivanje čimbenik konvergencije između postsocijalističkih i konsolidiranih demokracija (Koprić, Džinić, 2014: 9).

Kada govorimo o mjesnoj samoupravi kao pružateljima usluga građanima, rezultati su poražavajući. U pravilu, najaktivniji su u pružanju malih komunalnih akcija i to samo na svom području¹⁸² (Hrženjak, 2011: 53; Vukojičić Tomić, Manojlović Toman, 2019: 75). U Hrvatskoj mjesni odbori ne ostvaruju ovu svrhu jer su premaleni, nemaju važnih ovlasti i netransparentni su (Klarić, 2019: 16; Manojlović Toman, Vukojičić Tomić, 2018: 366; Vukojičić Tomić, Manojlović Toman, 2019: 72). Ova netransparentnost vrlo lako bi se mogla ukloniti uporabom digitalnih platformi koje olakšavaju političko sudjelovanje na svim, pa i submunicipalnim razinama (Klarić, 2022: 69). Jedna od njih je *Smart City* model upravljanja kao poseban model e-upravljanja na lokalnim razinama. To je model primjene informacijsko komunikacijskih tehnologija u lokalnom upravljanju s ciljem povezivanja različitih javnih zadataka i pružanja javnih dobara kojima se građanima osigurava bolja kvaliteta javnih službi. Model treba osigurati lakše mogućnosti sudjelovanja građana u društvenom, političkom i ekonomskom životu zajednice. Poseban dio *Smart city* modela je mogućnosti lokalne digitalne participacije u formalnim i neformalnim aktivnostima. Primjena ove platforme može poboljšati lokalne interakcije i osigurati bolju povezanost

¹⁸¹ Predstavnici vijeća mjesnih odbora Grada Rijeke velikom većinom prepoznaju se u ovoj ulozi (Vukojičić Tomić, Manojlović Toman, 2019: 71). Drugo istraživanje sa sličnim rezultatima provedeno je na uzorku od 12 gradova koji na svojim mrežnim stranicama imaju dostupne podatke (Manojlović Toman et al, 2019: 192). Iako su ova istraživanja dragocjena, ona obuhvaćaju izrazito mali broj lokalnih jedinica i samo gradove.

¹⁸² Pod pojmom malih komunalnih akcija smatraju se aktivnosti vezane uz postavljanje putokaza, obnovu spomenika, akcije uređenja i čišćenja okoliša, uređenje sportskih i dječjih igrališta i sl. (Manojlović Toman et al, 2019: 192). Hrženjak naglašava kako je i u tom dijelu autonomija mjesnih odbora ograničena jer nakon donošenja plana malih komunalnih akcija nemaju utjecaj na njihovo izvršenje, kvalitetu i cijenu (Hrženjak, 2011: 55).

ljudi u lokalnim odnosima (Klarić, 2022a: 530-534). Hrvatska uprava općenito, a posebno mjesna samouprava zaostaje u primjeni informacijsko komunikacijskih tehnologija gubeći mogućnost izvršavanja svoje uloge zastupnika lokalnih interesa (Manojlović Toman et al, 2019: 199). Tako i primjena *smart* digitalizacije može biti usporena kada razina mjesne samouprave nema odgovarajuće kapacitete (Klarić, 2022a: 543).

U velikim gradovima mjesna samouprava može imati važnu ulogu u urbanom upravljanju jer se osiguravaju kanali političkog sudjelovanja. Položaj mjesne samouprave i njezina institucionalna struktura mogle bi imati kapacitete za samostalno obavljanje nekih lokalnih poslova, mogle bi biti *one-stop-shop* mjesta za pojedine javne usluge važne za svakodnevni život građana u urbanim četvrtima i manjim sub-urbanim zajednicama (Klarić, 2022: 76; Koprić, Džinić, 2014: 2-3). Ipak potrebno je paziti kako osnivanjem mjesnih odbora po gradovima ne bi došlo do fragmentacije. Davanjem prevelikih i preširokih ovlasti mjesnim odborima mogla bi se onemogućiti integracija grada što je korak nazad u upravljanju gradovima (Koprić, 2009: 75-76).

Mjesna samouprava može biti učinkovit nadzorni mehanizam nad lokalnim institucijama i državnim tijelima. Kao određeni korektiv predstavničkom odlučivanju o lokalnim interesima, mjesna samouprava može ispraviti devijantne procese koji su suprotni javnom interesu (Manojlović Toman, Vukojičić Tomić, 2018: 358; Klarić, 2010: 295). Na žalost, ovu ulogu u Hrvatskoj mjesna samouprava ne ispunjava. Brojnim zakonima propisano je gotovo 30 različitih vrsta nadzora nad lokalnom samoupravom, a unatoč tome značajan broj lokalnih izvršnih dužnosnika procesuiran je u kaznenim postupcima. To ukazuje na predimenzionirani, ali neučinkoviti nadzor. Umjesto izmišljanja novih vrsta državnog nadzora, treba ojačati građanski utjecaj i nadzor nad lokalnom samoupravom gdje i mjesna samouprava može imati važnu ulogu (Koprić, 2016: 52).

Možemo zaključiti kako mjesna samouprava u Hrvatskoj danas ima dvije glavne uloge. Prva je predstavljanje interesa i potreba građana u lokalnoj zajednici dok je druga organiziranje lokalnih inicijativa i akcija za poboljšanje kvalitete života u lokalnoj zajednici što uključuje različite društvene aktivnosti i usluge (Klarić, 2022b:96). Iako mjesna samouprava ima određeni institucionalni potencijal u mogućoj decentralizaciji javne uprave i jačanju lokalnih teritorijalnih institucija, danas ona nema značajnu ulogu, ali ima neformalni utjecaj na lokalne demokratske procese (Klarić, 2022b: 108).

5.2.2.7. Ovlaсти mjesnih odbora/gradskih četvrti

Ovlaсти koje vijeće mjesnih odbora mogu imati možemo svrstati u tri grupe:

- Izvorne ovlasti,
- Savjetodavno-konzultativne ovlasti ili sudjelovanje u procesu odlučivanja i
- Povjerene odnosno prenesene ovlasti (Rešetar, 2011a: 738-739).

Izvorne ovlasti su one u kojima vijeće samostalno odlučuje. Sukladno ZLP(R)S naša mjesna samouprava ima samo dvije takve ovlasti. Prvo je pravo sazivanja zborova građana, a drugo je ovlast donošenja programa rada mjesnog odbora, pravila mjesnog odbora, poslovnika o radu, financijskog plana i godišnjeg obračuna (članak 61.c ZLP(R)S). Rešetar ovu drugu grupu naziva „proceduralnom demokracijom“ jer o njima ne ovisi rješavanje važnih pitanja od neposrednog i svakodnevnog značaja za građane (Rešetar, 2011a: 738). Pravila mjesnog odbora i poslovnik o radu opći su akti kojima se uređuju pravila postupanja. Njihova važnost je tim manja što vijeća nemaju nikakvih drugih ovlasti.

Savjetodavno-konzultativne ovlasti su razne mogućnosti davanja mišljenja i prijedloga u izradi prostorno planske dokumentacije, izradi strateških dokumenata, osiguravanju usluga i podizanju kvalitete života građana svoga područja. Ova ovlast u sebi ne sadrži mogućnost davanja obvezujućih ili prethodnih suglasnosti za uređenje važnih pitanja, no ne smije se umanjivati njihovu važnost. Ipak, i ona se može „izigrati“ na način što se članovi vijeća mjesnih odbora ponašaju oportunistički i svojim ovlastima se služe formalistički ili se uopće ne služe (Rešetar, 2011a: 739). Članovi vijeća mjesnih odbora ne žele se sukobljavati s predstavničkim tijelom koje odlučuje o njihovim ovlastima i financijskim sredstvima. Zato se radije slože sa svim njihovim prijedlozima odričući se tako svojih savjetodavno-konzultativnih ovlasti, odnosno mogućnosti predlaganja rješenja i programa (Bakota, 2014: 119). Ovaj scenarij još je vjerojatniji u situaciji kada su članovi vijeća mjesnih odbora pripadnici vladajuće većine u predstavničkom tijelu. Iako bi trebali zagovarati prvenstveno interese svog dijela lokalne jedinice, u strahu za svoj položaj i karijeru u stranci odabiru poslušnost. Zamjeriti se lokalnim elitama nije dobro jer neće moći realizirati niti jedan svoj projekt. Zamjeriti se svojim političkim šefovima nije dobro jer te neće nagrađivati i nećeš moći napredovati u stranci. Zamjeriti se građanima nije problem jer se dobrim političkim marketingom može osigurati nova pobjeda (Rešetar, 2011a: 748).

Povjerene odnosno prenesene ovlasti su ovlasti koje predstavničko tijelo prenosi na vijeće mjesnog odbora bez mogućnosti odlučivanja. Prenošenje ovlasti iz samoupravnog djelokruga na mjesne odbore je jako rijetko (Rešetar, 2011a: 739). U tim slučajevima radi se u stvari o dekoncentraciji ovlasti.

Vijeća mjesnih odbora politička su tijela i za njihovo normalno djelovanje potrebna je određena administrativna podrška. Jedan od glavnih argumenata protiv mjesne samouprave je upravo u tome što one zahtijevaju paralelne upravne strukture koje dodatno troše novac. To bi možda bilo potrebno u slučaju kada bi mjesni odbori imali više ovlasti, ali u Hrvatskoj za to nema potrebe (Hrženjak, 2011: 52). Statutom jedinice lokalne samouprave propiše se nadležnost gradskih/općinskih upravnih odjela koji obavljaju stručne i administrativne poslove za mjesne odbore. U većim jedinicama lokalne samouprave to ne predstavlja toliko problem jer postoji više upravnih odjela.¹⁸³ U manjim jedinicama koje imaju ustrojen samo jedinstveni upravni odjel to uistinu može biti dodatno opterećenje za ionako malobrojne službenike. Obzirom na pravnu osobnost mjesnih odbora i vlastite žiro-račune, potrebno je voditi njihovo zasebno knjigovodstvo, provoditi izbore za mjesne odbore, potrebna im je pomoć u sazivanju i održavanju sjednica, izradi zapisnika, izradi programa i brojnim drugim aktivnostima što nije zanemariv posao. U Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji ima ukupno 74 jedinice lokalne samouprave od čega 12 gradova. Samo jedan grad ima jedinstveni upravni odjel, ali 59 ili 95% općina ima ustrojen jedinstveni upravni odjel. Ove male jedinice i pročelnici jedinstvenih upravnih odjela bore se s kompleksnošću i obimom zadaća koje su im dane u nadležnost. Imati osnovane mjesne odbore samo je dodatni posao kojima se iscrpljuju njihovi financijski i ljudski resursi. Ipak, to nikako ne smiju biti argumenti protiv mjesne samouprave, već poticaj za iznalaženje alternativnih rješenja.

Institut mjesne samouprave u Hrvatskoj zakržljao je i nema bitnu ulogu odlučivanja o odlukama koje su od neposrednog interesa za građane nekog područja (Škarica, 2014: 488). Postojeći sustav gdje vijeća neposredno izabrana od građana nemaju nikakvih formalnih ovlasti za obavljanje javnih poslova i imaju vrlo malu mogućnost utjecaja na političke

¹⁸³ U Gradu Osijeku, unutar Upravnog odjela za komunalno gospodarstvo, promet i mjesnu samoupravu ustrojen je Odsjek za mjesnu samoupravu. To je koordinacijsko tijelo između Grada Osijeka i mjesnih odbora i gradskih četvrti u kojem je zaposleno 15 službenika. Odsjek prati rad vijeća, zaprima inicijative, primjedbe, prijedloge i odluke vijeća, te ih obrađuje i distribuira po upravnim odjelima gradske uprave, <https://www.osijek.hr/mjesna-samouprava/>, 4.3.2023.

procesu u lokalnoj zajednici, čini taj sustav formalno postojećim u lokalnom političkom životu. U stvarnosti su potpuno ignorirani od strane relevantnih političkih čimbenika u jedinici lokalne samouprave postajući tako ukrasne, paralizirane i nemoćne organizacije (Klarić, 2017:818; Rešetar, 2011a: 740). Mjesna samouprava tako je treća razina vlasti, ali razina koje je neformalna jer nema nikakve formalne javne nadležnosti (Klarić, 2020:138).

5.2.2.8. Ovlaсти mjesnih odbora i gradskih četvrti u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji

Za ocjenu uloge i ovlašti mjesnih odbora i gradskih četvrti u dvije promatrane županije pregledane su mrežne stranice svih jedinica lokalne samouprave koje imaju ustrojenu mjesnu samoupravu (19 jedinica), analizirani statuti, proračuni i drugi akti koji se odnose na mjesnu samoupravu. Analizom je utvrđeno kako su jedinice lokalne samouprave minimalno iskoristile svoje ovlašti za detaljnijem uređenjem mjesne samouprave statutom. Statuti su gotovo identični, iznimku čine statuti pet gradova u kojima se, uz navedene zajedničke odredbe, nalazi jedna ili dvije dopunske odredbe koje pojašnjavaju što vijeća mjesnih odbora predlažu predstavničkom tijelu.¹⁸⁴ Osim zakonskog minimuma (odnosno zakonskih odredbi prepisanih u statut iz zakona), svi statuti sadrže odredbe o inicijativi za osnivanje oblika mjesne samouprave, sastavu vijeća i načinu provedbe izbora, nabrojane obveze vijeća mjesnih odbora (donošenje programa rada, donošenje pravila mjesnih odbora, financijskog plana i godišnjeg obračuna i drugih odluka) i obavezno odredbu kako grado/načelnik nadzire zakonitost rada vijeća. Spomenutih pet gradova imaju predviđeno donošenje plana malih komunalnih akcija. Odredbi o financiranju mjesne samouprave uopće nema u šest statuta, ostali upućuju na proračun ili posebnu odluku predstavničkog tijela. Posebnim odlukama moguće je osigurati sredstva u slučaju povjeravanja poslova mjesnim odborima i mogu se naći u pet statuta. Međutim, stvarno povjeravanje nekih poslova mjesnim odborima i gradskim četvrtima postoji samo u Gradu Osijeku.

Kako vidimo, statuti služe samo kao postupovni okvir za osnivanje mjesne samouprave i provedbu izbora, odredbe su vrlo šture i nisu poticajne za mjesnu samoupravu. Detaljnim

¹⁸⁴ Vijeće mjesnog odbora predlaže Gradskom vijeću: rješenja od interesa za svoje područje u postupcima izrade i donošenja prostornih i drugih planskih dokumenata Grada Đakova i njihova ostvarenja, te drugih akata od utjecaja na život i rad područja odbora; predlaže mjere za razvoj komunalne infrastrukture i uređenje naselja; predlaže imenovanje ulica, javnih prometnih površina, parkova, škola, vrtića i drugih objekata na svom području i predlaže promjenu područja mjesnog odbora (Statut Grada Đakova, Službeni glasnik Grada Đakova 31/2018, 3/2020, 4/2021). Slične odredbe sadrže statuti Našica, Osijeka, Valpova i Županje.

pregledom uočeno je kako se uvjeti za osnivanje razlikuju među JLS. Mogućnost inicijative za osnivanje mjesne samouprave u svim jedinicama dana je građanima, većinom se za pravovaljani prijedlog traži 10% birača s pravom glasa (14 JLS), 2 JLS zahtijevaju 20% birača, a jedna čak 30% birača. Ostali titulari ovog prava mogu biti grado/načelnik, gradsko/općinsko vijeće (ponekad je propisan i potrebni udio vijećnika), udruge građana i radna tijela predstavničkog tijela. Kako je navedeno u Tablici 5., javno i lako dostupno je iznimno malo podataka o radu mjesnih odbora. Grad Osijek pozitivan je primjer, iako i tu postoji znatan prostor za poboljšanja.

Obzirom na navedeno, očito je kako je sudjelovanje građana preko oblika mjesne samouprave u dvije županije minimalno. Istraživanjem mrežnih stranica pronašli smo dva malo neuobičajena primjera sudjelovanja građana. Općina Erdut (koja ima osnovane mjesne odbore) osnovala je i Odbor građanskih inicijativa kao savjetodavno tijelo za provedbu ciljeva i načela Povelje o suradnji Općine Erdut s udrugama građana i razvijanju partnerskog odnosa s civilnim društvom.¹⁸⁵ Odbor prati rad udruga i predlaže mjere za poboljšanje uvjeta rada udruga, analizira i vrednuje postupke javnog natječaja, predlaže i prati primjenu kriterija za dodjelu financijske pomoći, sudjeluje u izradi razvojnih strategija i programa značajnih za zajednicu i obavlja druge savjetodavne poslove. Članove vijeća imenuje Poglavarstvo, odnosno načelnik općine iz redova predstavnika općine, predstavnika udruga i neovisnih stručnjaka.¹⁸⁶ Odbor ima svoj Poslovnik (kojeg je donijelo tadašnje Poglavarstvo) kojim se detaljnije propisuje način rada Odbora. Obzirom da su Odluka, Poslovnik i drugi dostupni akti vezani uz Odbor neusklađeni sa ZLP(R)S-om nije jasno postoji li odbor još uvijek. Iako je ova ideja pohvalna, provedba natječaja za dodjelu financijskih sredstava udrugama može biti povjerena i mjesnim odborima. Drugi zanimljiv slučaj je primjer općine Trpinja koja nema osnovane mjesne odbore, no ima imenovanu kontakt osobu (Povjerenika) za svako naselje koja komunicira s općinskim vijećem i načelnikom i zagovara interes svog naselja.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Odluka o osnivanju Odbora građanskih inicijativa Općine Erdut, <https://opcina-erdut.hr/dokumenti/ostalo/odbor-gradanskih-inicijativa/>, 15.3.2023.

¹⁸⁶ Jedinu dostupnu Odluku o imenovanju članova Odbora građanskih inicijativa donio je općinski načelnik, iako Odluka o osnivanju nije usklađena sa zakonom.

¹⁸⁷ Općinu Trpinja čini sedam naselja. Iako statut sadrži odredbe o mjesnoj samoupravi, izbori za vijeća mjesnih odbora nisu provedeni. U Strategiji razvoja općine Trpinja za razdoblje od 2020. do 2024. godine navedeno je kako mjesni odbori nisu osnovani, ali svako naselje ima svog Povjerenika, https://www.opcinatrpinja.hr/files/2021/strategija_razvoja_opcine_trpinja.pdf, 15.3.2023. Detaljnijim pretraživanjem mrežnih stranica Općine Trpinja nije se moglo naći nikakvih dodatnih informacija o Povjerenicima.

5.2.2.8.1. Ovlaсти mjesnih odbora i gradskih četvrti Grada Osijeka

Statut Grada Osijeka¹⁸⁸ sadrži 17 članaka kojima se uređuje mjesna samouprava (članci 66. do 82.) i koji su sadržajno vrlo slični odredbama statuta ostalih jedinica lokalne samouprave u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji. U članku 72. navedene su ovlasti vijeća mjesnih odbora¹⁸⁹ koje su samo malo detaljnije uređene nego u drugim statutima i to su spomenute „proceduralne ovlasti“, dok su u članku 73. navedene su ovlasti za predlaganje određenih aktivnosti.¹⁹⁰ Odredba koje nema u statutima drugih jedinica lokalne

Prema neslužbenim, ali provjerenim informacijama, ova praksa postoji od 2007. ili 2008. godine i tada imenovani Povjerenici svoju dužnost obavljaju i danas, volonterski. Iako nismo uspjeli doći do relevantnog izvora (Odluka o imenovanju Povjerenika), saznali smo kako su Povjerenici posrednici koji redovito komuniciraju s lokalnim vlastima. To su obično osobe koje uživaju određeni ugled i poštovanje u svom selu. Ipak, takva osoba nema nikakav izborni legitimitet i upitno je jesu li građani uistinu zadovoljni njegovim radom.

¹⁸⁸ Statut Grada Osijeka, Službeni glasnik Grada Osijeka broj 6/2001, 3/2003, 1A/2005, 8/2005, 2/2009, 9/2009, 13/2009, 9/2013, 11/2013, 12/2017, 2/2018, 2/2020, 3/2020, 4/2021, 5/2021 – pročišćen tekst.

¹⁸⁹ Vijeće mjesnog odbora:

1. donosi program rada i izvješće o radu
2. donosi plan gradnje uređenja i održavanja manjih objekata komunalne infrastrukture individualne i zajedničke potrošnje i manjih javnih objekata kojima se poboljšava komunalni standard građana na području mjesnog odbora, a koji nisu obuhvaćeni drugim programom (manji dijelovi mjesne mreže za priključak na vodovod, kanalizaciju, plin, električnu energiju, distribuciju TV, kanalizaciju, zelene površine, parkovi i dječja igrališta, putovi, sporedne ceste i nogostupi, fontane, javni zdenci, vjerski, kulturni, športski i drugi javni objekti i utvrđuje redoslijed njihova ostvarivanja
3. donosi financijski plan i godišnji obračun
4. odlučuje o korištenju sredstava namijenjenih mjesnom odboru u gradskom proračunu
5. donosi pravila mjesnog odbora
6. bira i opoziva predsjednika i potpredsjednika vijeća
7. saziva zborove građana
8. predlaže raspisivanje referenduma
9. organizira i provodi civilnu zaštitu na svom području
10. surađuje s drugim mjesnim odborima na području grada Osijeka
11. donosi poslovnik o svom radu
12. obavlja i druge poslove utvrđene propisima.

¹⁹⁰ Vijeće mjesnog odbora prati i predlaže:

- nacrt razvoja svoga područja u okvirima temeljnih odrednica razvitka Grada Osijeka
- rješenja od interesa za svoje područje u postupcima izrade i donošenja prostornih i drugih planskih dokumenata i njihovo ostvarivanje
- programe razvoja komunalne infrastrukture na svome području i stanje u komunalnoj infrastrukturi
- mjere i akcije za zaštitu i unapređivanje okoliša te poboljšanje uvjeta života
- mjere nakon razmatranja stanja sigurnosti i zaštite osoba, imovine i dobara na svome području
- mjere za učinkovitiji rad komunalnih službi i kontrolu njihova rada
- osnivanje, prestanak i statusne promjene ustanova u djelatnostima brige o djeci predškolskog uzrasta, osnovnog i srednjeg obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi, kulture, tehničke kulture i sporta, te rad ustanova u tim djelatnostima osnovanim radi zadovoljavanja potreba građana na svome području i mjere za unapređenje njihova rada
- imenovanje ulica, javnih prometnih površina, parkova, sportskih terena, škola, vrtića, ustanova u kulturi i svih drugih objekata na svom području
- broj i područje izbornih jedinica za mjesni odbor
- promjenu područja mjesnog odbora
- kandidate za suce porotnike.

Mjesni odbor obavlja i druge poslove koje mu iz samoupravnog djelokruga Grada Osijeka povjeri Gradsko vijeće Grada Osijeka.

samouprave u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji odredba je članka 78. koja propisuje obvezu gradonačelnika organizirati jednom u šest mjeseci sastanak s predsjednicima mjesnog odbora o pitanjima u svezi s: planiranjem razvoja grada, programima javnih potreba na području mjesnog odbora, stanjem i zaštitom okoliša, gradnjom objekata na području mjesnog odbora i drugim pitanjima važnim za mjesni odbor. Predsjednik vijeća mjesnog odbora dužan je o navedenim pitanjima izvijestiti vijeće mjesnog odbora. Druga značajna odredba statuta je odredba članka 79. koja regulira financiranje mjesne samouprave i kojom je propisano da se sredstva za financiranje mjesne samouprave osiguravaju u gradskom proračunu. Prihode mjesnog odbora možemo razvrstati u dvije kategorije. *Prva* kategorija su prihodi koje mjesni odbor ostvari od usluga, pomoći i donacija od drugih pravnih i fizičkih osoba. U ovu skupinu ulaze i prihodi koje mjesni odbor ostvari od održavanja proslava i drugih događanja na području mjesnog odbora, a osobito obilježavanja crkvenih godina. To su vlastita sredstva koja su namijenjena zadovoljavanju ostalih potreba građana na području mjesnog odbora. Ovim prihodima mjesni odbori/gradske četvrti slobodno raspolažu kroz vlastite programe, a za potrebe realizacije tih sredstava otvaraju se žiro-računi mjesnih odbora/gradskih četvrti.¹⁹¹ O načinu korištenja tih sredstava mjesni odbor je dužan gradonačelniku podnijeti polugodišnje izvješće. *Druga* kategorija prihoda su sredstva osigurana u gradskom proračunu za obavljanje povjerenih poslova iz samoupravnog djelokruga Grada (primjerice od naknada za korištenje prostorija Grada Osijeka). Gradsko vijeće posebnom odlukom utvrđuje mjerila za podjelu sredstava na pojedine mjesne odbore i gradske četvrti, a na temelju poslova iz samoupravnog djelokruga Grada koje će im Gradsko vijeće povjeriti na obavljanje. U ovu kategoriju ulaze i sredstva za prioritetno održavanje i izgradnju komunalne infrastrukture koja se osiguravaju godišnje u visini najmanje 0,5% od ukupno ostvarenih proračunskih prihoda u protekloj godini (umanjenih za dodatni udio u porezu na dohodak, pomoći izravnjanja, vlastite i namjenske prihode). Sredstva se ne uplaćuju na žiro-račune mjesnih odbora/gradskih četvrti već se radovi za izvršene usluge iz programa prioriteta mjesnih odbora/gradskih četvrti plaćaju sa žiro-računa Grada Osijeka.¹⁹² Kriteriji za raspodjelu definirani su Odlukom o mjesnoj samoupravi¹⁹³ i to su razvijenost komunalne

¹⁹¹ Odluka o načinu korištenja sredstava mjesnih odbora i gradskih četvrti Grada Osijeka namijenjenih financiranju mjesne samouprave, Službeni glasnik Grada Osijeka broj 4/2002 i 9/2009.

¹⁹² Članak 3. Odluke o načinu korištenja sredstava mjesnih odbora i gradskih četvrti Grada Osijeka namijenjenih financiranju mjesne samouprave, Službeni glasnik Grada Osijeka broj 4/2002 i 9/2009.

¹⁹³ Odluka o mjesnoj samoupravi, Službeni glasnik Grada Osijeka broj 4/2002, 2/2009, 7A/2010, 6/2018.

infrastrukture i broj stanovnika. Sredstva se raspodjeljuju svake godine posebnom odlukom koju donosi gradonačelnik (članak 13. Odluke).

U statutu Grada Osijeka iz 2001. godine¹⁹⁴ za rad mjesne samouprave bilo je predviđeno 1% prihoda proračuna (uz prethodno navedena umanjenja). Izmjenom Statuta 2005. godine¹⁹⁵ taj postotak je povećan na minimalno 2%, da bi dosegnuo svoj vrhunac izmjenama statuta iz 2009. godine kada je predviđeno minimalno 3% prihoda proračuna.¹⁹⁶ Međutim, izmjenama Statuta iz 2020. godine predviđeni iznos je drastično smanjen na 0,5% prihoda gradskog proračuna.¹⁹⁷ U Tablici 6. prikazan je iznos sredstava za Programe prioriteta koje predlažu mjesni odbori/gradske četvrti za 2022. godinu.

Tablica 6. Program prioriteta za održavanje i poboljšanje komunalne infrastrukture za 2022. godinu.

Oblik	Naziv	Aktivnosti	Iznos/kn
MO	Josipovac	Održavanje nogostupa, nerazvrstane ceste, urbana oprema, ostalo	448.400,00
MO	Višnjevac	Održavanje nogostupa, javna rasvjeta, nerazvrstane ceste, sportska igrališta	544.700,00
MO	Cvjetno	Održavanje nogostupa, parkirališta, nerazvrstane ceste/cestovni prilazi, urbana	339.900,00
MO	Brijest	Održavanje nogostupa, urbana oprema, zelene površine	100.900,00
MO	Osijek – lijeva obala	nerazvrstane ceste/cestovni prilazi	110.600,00
MO	Tenja	Održavanje nogostupa, javna rasvjeta, parkirališta, sportska igrališta, održavanje otvorenih oborinskih kanala, zelene površine	546.500,00
MO	Klisa	Održavanje nogostupa, urbana oprema, zelene površine	154.000,00
MO	Sarvaš	Održavanje nogostupa, javna rasvjeta, nerazvrstane ceste/cestovni prilazi, dječja igrališta, urbana oprema, zelene površine	300.300,00
GČ	Retfala	Održavanje nogostupa, javna rasvjeta, parkirališta, dječja igrališta, urbana oprema, ostalo	583.100,00

¹⁹⁴ Službeni glasnik Grada Osijeka broj 6/2001.

¹⁹⁵ Službeni glasnik Grada Osijeka broj 8/2005.

¹⁹⁶ Službeni glasnik Grada Osijeka broj 2/2009.

¹⁹⁷ Službeni glasnik Grada Osijeka broj 3/2020.

GČ	Gornji grad	Održavanje nogostupa, javna rasvjeta, nerazvrstane ceste/cestovni prilazi, urbana oprema, ostalo	583.100,00
GČ	Industrijska četvrt	Održavanje nogostupa, javna rasvjeta, nerazvrstane ceste/cestovni prilazi, dječja igrališta, urbana oprema, zelene površine	534.300,00
GČ	Tvrđa	Održavanje nogostupa, parkirališta, dječja igrališta, urbana oprema	544.000,00
GČ	Novi Grad	Održavanje nogostupa, javna rasvjeta, parkirališta, dječja igrališta, sportska igrališta, urbana oprema, zelene površine	544.000,00
GČ	Jug II	Održavanje nogostupa, , nerazvrstane ceste/cestovni prilazi	583.100,00
GČ	Donji grad	Održavanje nogostupa, javna rasvjeta, nerazvrstane ceste/cestovni prilazi, urbana oprema	583.100,00
Ukupno			6.500.000,00

Izvor: izradila autorica pregledom mrežnih stranica Grada Osijeka.

Odlukom o mjesnoj samoupravi definirani su i poslovi koje Gradsko vijeće iz samoupravnog djelokruga Grada prenosi na mjesnu samoupravu. Sukladno članku 9. Odluke preneseni su sljedeći poslovi:

- I. Obavljanje poslova davanja na korištenje prostorija u mjesnim odborima i gradskim četvrtima sukladno Pravilniku o davanju na korištenje prostorija u mjesnim odborima i gradskim četvrtima, te pružanje usluge građanima u kontaktima s gradskom upravom zaprimanjem zahtjeva ili putem službene Internet stranice Grada Osijeka.
- II. Podnošenje inicijativa za obavljanje poslova iz područja uređenja naselja i stanovanja, komunalne djelatnosti, prometa i prometne infrastrukture, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša i to:
 - održavanje pločnika,
 - održavanje javne rasvjete,
 - održavanje dječjih igrališta,
 - održavanje sportskih igrališta,
 - održavanje zelenih površina,
 - sadnje drveća,
 - rušenja drveća,

- održavanje čistoće i čišćenje divljih deponija,
- odlaganje građevnog materijala,
- organizacija gradilišta,
- ograđivanje i uređenje javne zelene površine,
- raskopavanje javne površine,
- montaža fasadnih skela,
- postavljanje ljetnih vrtova,
- postavljanje klupa,
- utvrđivanje potreba za izgradnju parkirališta,
- utvrđivanje potreba za izgradnjom kolnih prilaza,
- održavanje i popravak sustava oborinske odvodnje i
- promjena regulacije prometa na nerazvrstanim cestama.

III. Provođenje raznih anketa (ankete kod građana za izgradnju komunalne infrastrukture na području mjesnog odbora i gradske četvrti kao npr. ceste, plin, pločnik i dr.).

IV. Izdavanje raznih potvrda i suglasnosti (Potvrda za priključenje na plin i potvrda za priključenje na vodovod).¹⁹⁸

Iz navedenog popisa vidimo kako su preneseni poslovi navedeni pod točkom II. u stvari poslovi prioritnog održavanja i izgradnje komunalne infrastrukture, pri čemu su mjesni odbori i gradske četvrti samo predlagatelji. Preneseni poslovi iz samoupravnog djelokruga Grada navedeni pod točkom I. tehnički su poslovi oko dodjele prostora gdje mjesni odbori/gradske četvrti nemaju gotovo nikakve ovlasti. Posebnim Pravilnikom o davanju na korištenje prostorija u mjesnim odborima i gradskim četvrtima Grada Osijeka¹⁹⁹ ovlašćuju se vijeća mjesnih odbora i gradskih četvrti da obavljaju sve potrebite radnje u svezi davanja na korištenje prostorija (članak 3.). Navedenim Pravilnikom propisuju se prioriteti za dodjelu, zone prema kojima se određuje naknada i iznos naknade. Vijeća mjesnih

¹⁹⁸ U prvotnom tekstu Odluke o mjesnoj samoupravi (Službeni glasnik grada Osijeka 4/2002) na mjesne odbore i gradske četvrti bile su prenesene i ovlasti davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta i vođenje evidencija vezano uz to, davanje u zakup neizgrađenog građevinskog zemljišta (tehnički poslovi, ne odlučivanje), zaprimanje molbi prognanika-povratnika (tehnički poslovi), te izdavanje potvrda o miniranosti zemljišta, priključku na kanalizaciju, potvrde o radu u civilnoj zaštiti i o stanovanju na području od posebne državne skrbi.

¹⁹⁹ Pravilnik o davanju na korištenje prostorija u mjesnim odborima i gradskim četvrtima Grada Osijeka, Službeni glasnik Grada Osijeka broj 5/2002, 10/2009.

odbora/gradskih četvrti uređuju prijedlog javnog poziva za prikupljanje ponuda kojeg mora odobriti gradonačelnik. Formalno, vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti donose odluku o dodjeli prostorija, međutim konačne ugovore mora ovjeriti Gradski odjel za mjesnu samoupravu. Iako su sredstva prikupljena od naplate naknade za korištenje prostorija prihod mjesnog odbora/gradske četvrti, ona se uplaćuju na žiro-račun Grada (članak 9. Pravilnika).

Iako je Grad Osijek jedina jedinica lokalne samouprave u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji koja ima predviđeno povjeravanje poslova iz samoupravnog djelokruga mjesnoj samoupravi, to su sve proceduralni i manje važni poslovi koje mjesni odbori/gradske četvrti obavljaju uz iznimno jak nadzor. Čak i tamo gdje imaju neke ovlasti (primjerice davanje prostorija na korištenje), sve je strogo propisano od strane Grada i mjesni odbori/gradske četvrti nemaju nikakvu autonomiju. Sredstva koja mjesnim odborima/gradskim četvrtima stoje na raspolaganju su minorna i rapidno se smanjuju. Na kraju, pravna regulativa mjesne samouprave u Gradu Osijeku je manjkava. Pravila o radu vijeća i njihovi Poslovnici nisu usklađeni s Odlukom o mjesnoj samoupravi (sva Pravila i Poslovnici datiraju iz 2009. godine).

5.2.2.8.2. Financiranje mjesne samouprave u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji

Analizom pravnih akata dostupnih na mrežnim stranicama jedinica lokalne samouprave utvrđeno je kako je samo Grad Osijek iskoristio zakonsku mogućnost povjeravanja poslova iz svog samoupravnog djelokruga mjesnim odborima i gradskim četvrtima, i to vrlo oprezno. Postojeća regulativa ukazuje kako mjesna samouprava u dvije promatrane županije ima samo ulogu inicijatora aktivnosti i savjetodavnu ulogu. Na mrežnim stranicama jedinica lokalne samouprave ima izrazito malo podataka o radu mjesnih odbora i gradskih četvrti. Detaljnijim pretraživanjem društvenih mreža (mjesnih odbora koji imaju otvorene Facebook stranice) mogu se naći informacije o aktivnostima poput organiziranja dobrovoljnog darivanja krvi, humanitarnih ili ekoloških akcija, no to je sve sporadično i građanima teško vidljivo. Kakvu ulogu mjesni odbori imaju najbolje pokazuje iznos sredstava koja se izdvajaju za rad vijeća mjesnih odbora i gradskih četvrti.

Sredstva za rad mjesnih odbora osiguravaju se uglavnom u proračunu, vlastiti prihodi oslanjaju se na pomoći, donacije i eventualno prihode od organiziranja nekakvih aktivnosti (crkveni godovi, proslave i slično). Sukladno izostanku ikakvih realnih ovlasti, za očekivati

je kako će iznosi koji se u proračunima osiguravaju biti vrlo niski. Stoga je napravljena analiza proračuna svih 74 jedinica lokalne samouprave za 2021. i 2022. godinu.

Tablica 7. Postotni udio proračuna JLS koji se izdvaja za mjesnu samoupravu.

Godina	2022.		2021.	
JLS	Iznos za mjesnu samoupravu	%	Iznos za mjesnu samoupravu	%
Erdut	Program - Mjesna samouprava 120.000,00 kn – od toga su mjesni odbori 60.000,00, dok je Vijeće srpske nacionalne manjine 40.000,00 kn, a Vijeće mađarske nacionalne manjine 20.000,00 kn	0,15	Program - Mjesna samouprava 120.000,00 kn – od toga su mjesni odbori 60.000,00, dok je Vijeće srpske nacionalne manjine 40.000,00 kn, a Vijeće mađarske nacionalne manjine 20.000,00 kn	0,16
Donji Miholjac	140.000,00 kn mjesni odbori (po svakom mjesnom odboru 20.000,00 – raspoređeno 14.000,00 kuna ostali nespomenuti rashodi i 6.000,00 kuna reprezentacija)	0,35	140.000,00 kn mjesni odbori (po svakom mjesnom odboru 20.000,00 – raspoređeno 14.000,00 kuna ostali nespomenuti rashodi i 6.000,00 kuna reprezentacija)	0,32
Đakovo	50.000,00 - Aktivnost A100003 Rad mjesne uprave	0,03	1.209,51 - Aktivnost A100003 Rad mjesne uprave (na drugom rebalansu iznos smanjen za 48.790,49 kuna)	0,001
Našice	499.560,00 – iznos se odnosi isključivo na Program 1003 mjesna samouprava	0,47	548.010,00 – iznos se odnosi isključivo na Program 1003 mjesna samouprava	0,44
Osijek	Program 1033 Djelatnost mjesnih odbora i gradskih četvrti 9.165.500,00	0,87	Program 1033 Djelatnost mjesnih odbora i gradskih četvrti 7.759.550,00	0,95
Valpovo	600.000,00 - Glava 00103 Mjesni odbori	0,71	472.690,00 - Glava 00103 Mjesni odbori	0,57
Lovas	16.000,00 - A301244 Aktivnost Vijeća mjesnih odbora	0,19	13.400,00 - A301244 Aktivnost Vijeća mjesnih odbora	0,11
Markušica	36.000,00 – naknade za rad mjesnih odbora	0,28	36.000,00 – naknade za rad mjesnih odbora	0,30
Tompojevci	191.000,00 - A100201 Aktivnost mjesni odbori	1,20	161.000,00 - A100201 Aktivnost mjesni odbori	1,79

Izvor: obrada autorice na temelju pretraživanja mrežnih stranica JLS.

Analizirane su iznosi na rashodovnoj strani proračuna, nakon svih rebalansa i rezultati su prikazani u Tablici 7. Izneseni podatci prikazani su samo za jedinice lokalne samouprave iz čijih proračuna se moglo izdvojiti odgovarajuće podatke. Prikaz ukupnih iznosa proračuna i iznosa za mjesnu samoupravu nalazi se u Prilogu 2. ove disertacije. Podatke navedene u Tablici 7. potrebno je tumačiti s određenim oprezom zbog neujednačene tehnike prikazivanja podataka u proračunima. Naime, iz dostupnih proračuna nije jasno na što se konkretno odnose sredstva koja su navedena na pozicijama mjesne samouprave. Dobar primjer daje Grad Donji Miholjac iz čijeg proračuna se vidi kako svaki mjesni odbor za svoj rad dobiva iznos od 20.000 kuna. Sredstva za rad mjesnih odbora trebala bi biti sredstva kojima oni samostalno raspolažu. Ako se pod ovom pozicijom navode sredstva za održavanje komunalne infrastrukture, javna rasvjeta u naseljima i sl., tim sredstvima mjesni odbori ne raspolažu, već su to sredstva koja bi bila utrošena neovisno o postojanju mjesne samouprave. Tako najveći udio u troškovima mjesnih odbora Općine Tompojevci čine materijalni rashodi i to za uredski materijal i energiju, no trebalo bi vidjeti koji su to točno rashodi. Iz Tablice 7. vidljivo je kako JLS u dvije promatrane županije izdvajaju iznimno malo sredstava za mjesnu samoupravu.

5.2.2.9. Preporuke za poboljšanje mjesne samouprave

Autori koji se bave znanstvenim istraživanjima mjesne samouprave u Hrvatskoj sustavno ukazuju na probleme i daju preporuke za poboljšanja. Jedna od temeljnih pretpostavki za poboljšanje mjesne samouprave je teritorijalna reforma i okrupnjavanje lokalnih jedinica. Tako bi jedinice lokalne samouprave imale dostatne fiskalne i financijske kapacitete za učinkovito pružanje usluga iz svoje nadležnosti, ali i za obavljanje poslova koji su sada u nadležnosti države. Dio njihovih nadležnosti i poslova od neposrednog interesa za stanovnike mogao bi se delegirati na tijela mjesne samouprave. Mjesna samouprava bi dobila značajnu ulogu, pridonijela snažnijem sudjelovanju građana u lokalnim političkim, gospodarskim i društvenim procesima i postala vitalni komunikacijski centar između građana i lokalnih vlasti (Klarić, 2019: 16-17; Klarić, 2022: 75; Klarić, 2022b: 107; Koprić, 2005: 62; Koprić, Vukojić Tomić: 2013: 83). Uočena demografska kretanja imaju važan utjecaj na strukturu lokalne samouprave. Procesi migracije stanovništva prema gradovima ili odlazak iz Hrvatske, urbanizacija i depopulacija ukazuju na problem neuravnoteženog razvoja lokalne samouprave i traže ozbiljnije reforme jer lokalna samouprava mora biti temeljni pokretač održivog razvoja lokalnog društva (Klarić, 2021a: 128-131). Manja

mjesta ne bi trebala biti jedinice lokalne samouprave već samo dio veće jedinice u kojoj svoju lokalnu demokraciju mogu ostvariti. Iako su ljudi u lokalnim zajednicama najbliži jedni drugima, današnji svijet je previše složen da bi se fokus upravljanja mogao staviti isključivo na lokalne razine (Pusić, 2010: 33). Lokalna demokracija zahtjeva ravnotežu između blizine vlasti i građana i mogućnosti za oblikovanje važnih aspekata svoga života. Zato bi mjesnu samoupravu trebalo iskoristiti za sudjelovanje građana u odlučivanju, naročito u ruralnim područjima kako bi se zadržalo stanovništvo. Potrebno je ojačati ove najniže razine kako bi osiguravale susjedsku solidarnost i sudjelovanje uz rasterećenje od birokratskih zadataka (Čepo, Ravlić, 2018: 268; Koprić, 2018b: 61).

Neophodno je regulirati nadležnosti, zadaće i financiranja mjesne samouprave zakonom kako bi imale određenu autonomiju prema predstavničkom tijelu i izgubile aktualni ovisni položaj (Koprić, 2005: 62; Manojlović Toman, Vukojičić Tomić: 2018: 368; Vukojičić Tomić, Manojlović Toman, 2019: 76). Tako bi mjesni odbori postali više od pukog dodatka stranačkom sustavu u gradu, a među lokalnim stanovništvom, poslovnim organizacijama i civilnim udrugama stekli ugled glavnog mjesta za iskazivanje i oblikovanje lokalnih interesa. Za to je potrebna promjena i u svijesti lokalnih službenika koji moraju prihvatiti građane kao aktivne subjekte. Iako je postupak odlučivanja sporiji i mukotrpniji kada se uključe građani, on u pravilu rezultira odlukama koje su kvalitetnije i koje uživaju mnogo veću potporu lokalnog stanovništva (Ivanišević, 2008: 420). Dajući mjesnoj samoupravi realne ovlasti za obavljanje jednostavnijih poslova lokalnog karaktera dosljedno bi se provelo načelo supsidijarnosti (Klarić, 2010: 305; Koprić, Džinić, 2014: 3). Obzirom na proceduru i političke borbe kod izmjena statuta, bilo bi preporučljivo pojednostavniti postupak osnivanja mjesnih odbora i predvidjeti mogućnost njihova osnivanja posebnim općim aktom lokalne jedinice (Koprić 2005: 62).

Moderne informacijsko komunikacijske tehnologije potrebno je iskoristiti za povećanje interesa građana. Pomoću njih građane se može obavijestiti, podučiti i osvijestiti o ulozi i značaju mjesne samouprave, mogućnostima sudjelovanja i stvarno poduzetim aktivnostima (Vukojičić Tomić, Manojlović Toman, 2019: 76). Danas smo svi toliko usmjereni na tehnologiju da je sudjelovanje građana nezamislivo bez njihove primjene (Manojlović Toman et al, 2019: 199).

Kako bi mjesna samouprava mogla udovoljiti svojoj svrsi treba polaziti iz mikro mjesne razine, biti nadopuna i korektiv predstavničkoj demokraciji (Rešetar, 2012: 797;

Manojlović Toman, Vukojičić Tomić: 2018: 368). Ona ne smije biti „oblik administrativno-upravnog i manipulativnog vladanja“ već samoupravna autonomija građana (Rešetar, 2009: 782). Građanima treba vratiti njihovu izvornu samoupravnu, neposrednu i socijalnu dimenziju upravljačkog procesa u kojem će izborni proces biti u ingerenciji građana. Na temelju svoje socijalno-teritorijalne povezanosti i (samo)organiziranosti građani bi na skupovima birali predstavnike iz redova sugrađana koji su dokazali svoju posvećenost lokalnoj zajednici. Tako bi se izborni proces odmaknuo od stranačkog monopola i modeliranja. U nestranačkom i depolitiziranom lokalnom ozračju građani bi bili stvaratelji i subjekti upravljačkog procesa, a ne samo njegov formalni ukras ili podanički objekt (Rešetar, 2018: 404).

Hrvatska lokalna samouprava pod utjecajem je teorije europeizacije kao temeljne teorije moderne javne uprave. Istraživanje mjesne samouprave poklapa se s općim nalazima istraživanja koji ukazuju na otpornost upravne tradicije, inerciju upravnih organizacija i procesa, te jačanje izvršne razine vlasti. Neovisno o zahtjevima koji se postavljaju pred javnu upravu, njihova provedba prvenstveno ovisi o nacionalnim upravama (Koprić et al, 2012: 66-67). Europeizacija mjesne samouprave vrednuje se mogućnostima jačanja sudjelovanja građana radi osiguravanja ulazne ili izlazne dimenzije legitimnosti. Činjenica kako je rad mjesne samouprave građanima slabo vidljiv govori kako mjesna samouprava ne jača ulaznu i izlaznu legitimnost. Ovlasti koje su u nadležnosti mjesne samouprave i aktivnosti njihove provedbe vrlo su slabe što opet ne pridonosi ulaznoj ni izlaznoj legitimnosti poretka. Kao razlozi za neuspjelu europeizaciju navode se problemi njihove veličine, slabih ovlasti i sredstava, izostanak političke volje koja se prelijeva i na rad lokalnih službenika, te slaba prepoznatljivost mjesne samouprave među građanima (Manojlović Toman et al, 2019: 198-200).

6. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE MJESNE SAMOUPRAVE U OSJEČKO-BARANJSKOJ I VUKOVARSKO-SRIJEMSKOJ ŽUPANIJI

U ovome dijelu rada bit će prikazana provedba i rezultati empirijskog istraživanja o stvarnom stanju mjesne samouprave na području dvije istočno slavonske županije: Osječko-baranjske (dalje: OBŽ) i Vukovarsko-srijemske (dalje: VSŽ). Uvid u stvarno stanje mjesne samouprave dobiven je sustavnom analizom mrežnih stranica svih jedinica lokalne samouprave (dalje: JLS), analizom dostupnih pravnih akata i provedbom anketnog upitnika upućenog svim grado/načelnicima, predsjednicima gradskih/općinskih vijeća i članovima vijeća mjesnih odbora u OBŽ i VSŽ. Osim toga, prilikom prikupljanja potrebnih podataka obavljani su telefonski razgovori s većinom pročelnika nadležnih upravnih odjela JLS koji su dragocjeni izvori informacija o djelovanju mjesne samouprave.

6.1. Metodološki okvir istraživanja

Istraživanje provedeno u cilju dokazivanja postavljenih hipoteza provedeno je u pet faza. U *prvoj fazi* istraživanja proučena je i iscrpno analizirana relevantna inozemna i domaća znanstvena i stručna literatura, te strani i domaći normativni akti koji reguliraju mjesnu samoupravu. Cilj ove faze bio je utvrditi postojanje različitih oblika mjesne samouprave, njihovog djelokruga i ovlasti, te izazova s kojima se susreću u svom radu. Posebno su važna domaća i strana istraživanja koja se bave ispitivanjem stvarne uloge mjesne samouprave u lokalnom političkom sustavu i njihovih mogućnosti utjecaja na relevantne odluke kojima se utječe na život i potrebe građana.

Druga faza istraživanja sastojala se od sustavnog pregleda mrežnih stranica svih JLS u dvije županije (74 jedinice lokalne samouprave) kako bi se prikupili podatci o normativnim aktima kojima je uređena mjesna samouprava, njihovoj dostupnosti, aktivnostima mjesnih odbora/gradskih četvrti i kontakti lokalnih političara. Podatci o normativnim aktima potrebni su za analizu stvarne uloge mjesne samouprave i prikaz financijskih sredstava koji se osiguravaju za rad mjesne samouprave. Podatci o dostupnosti informacija o mjesnim odborima/gradskim četvrtima potrebni su za analizu njihove vidljivosti kao preduvjeta za sudjelovanje građana (Tablica 4. i 5.) i kao izvor podataka za provedbu anketnog upitnika.

Treća faza odnosila se na izradu anketnog upitnika namijenjenog svim grado/načelnicima, predsjednicima gradskih/općinskih vijeća i svim članovima vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti u OBŽ i VSŽ. Dostupni primarni i sekundarni izvori, posebno za Hrvatsku, ne daju

potpun uvid u problematiku mjesne samouprave, te je za dokazivanje ili opovrgavanje hipoteza bilo potrebno provesti anketiranje navedenih kategorija ispitanika. Upitnik je bio sastavljen temeljem proučavanja domaće i strane znanstvene i stručne literature koja se bavi problematikom mjesne samouprave i usklađen s istraživačkim ciljevima.

Četvrta faza istraživanja bilo je anketiranje odabranog uzorka. Za dobivanje potrebnih podataka provedena je on-line anketa ispitanika. Poveznica na upitnike koji su se nalazili na servisu LimeSurvey poslana je ispitanicima putem e-maila.

U *petoj fazi* empirijskog istraživanja analizirani su rezultati dobiveni putem anketnih upitnika, povezani s rezultatima pravne analize uz analizu podataka s mrežnih stranica.

Podatci dobiveni mjerenjem su pregledani, sređeni, a zatim obrađeni koristeći statistički program IBM SPSS Statistics 26 (SPSS Inc., Chicago, Illinois, USA 2019). Urađena je deskriptivna statistika, a rezultati su prikazani grafički s postotcima. Varijable u istraživanju su kategorijske, mjerene na nominalnom i ordinalnom nivou, stoga su za njihovu obradu korištene metode neparametrijske statistike.

Za utvrđivanje razlika u stavovima ispitanika o mjesnoj samoupravi prema spolu (3 grupe: muškarci, žene, drugo) i dužnosti koju obnašaju (3 grupe: grado/načelnici, predsjednici gradskih/općinskih vijeća, članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti) korišten je Kruskal-Wallis H test sa Bonferroni testom kao post-hoc testom. Za utvrđivanje razlika u stavovima ovisno o JLS iz koje su ispitanici korišteni je Mann Whitney U test (2 grupe: grad, općina). Nivo statističke značajnosti je utvrđen na $p \leq 0.05$. Kako bi se utvrdila povezanost između odgovora koje su ispitanici dali na pitanja 16. do 30. i nezavisnih (kategorijskih) varijabli korišten je Kendall's Tau-b koeficijent korelacije (τ_b). Interpretacija rezultata: +/- 0.1 vrlo slaba povezanost, +/- 0.1 do 0.19 slaba povezanost, +/- 0.2 do 0.29 umjerena povezanost, +/- 0.30 i > jaka povezanost. Za nominalne je varijable (pitanja 11., 31. i 32.) korištena mjera povezanosti Cramer's V (ϕ_c). Interpretacija rezultata: 0.1.do 0.3 slaba povezanost, 0.4 do 0.5 umjerena povezanost, >0.5 jaka povezanost. Nivo statističke značajnosti je utvrđen na $p \leq 0.05$.

Za utvrđivanje kako dužnost koju ispitanici obnašaju utječe na njihove stavove u tvrdnjama 16. do 30. urađena je Ordinal Regression PLUM analiza, gdje je kao nezavisna varijabla (Fixed factor(s)) korištena dužnost ispitanika i godina rođenja ispitanika (Covariate(s)), a kao zavisne varijable (Dependent) odgovori Likertove skale na tvrdnje 16. do 30. Za

provjeru pretpostavki za provođenje ordinalne regresije korišten je Test of parallel lines. Nivo statističke značajnosti je utvrđen na nivou $p \leq 0.05$.

Znanstveni doprinos ovog istraživanja, koje se po prvi put u Republici Hrvatskoj provodi na ovakav način i s ovakvim obuhvatom ispitanika, očituje se u: razvoju sustavne teorijske podloge na kojoj se temelji istraživanje, provedbi istraživanja anketnom metodom radi utvrđivanja stvarne uloge oblika mjesne samouprave, spremnosti lokalnih jedinica na unutarnju decentralizaciju i realne mogućnosti sudjelovanja građana u odlučivanju na lokalnoj razini, te rezultatima istraživanja koji će biti podloga za prijedloge poboljšanja istraživnog problema i doprinos poboljšanju sudjelovanja građana.

6.2. Izbor uzorka i definiranje postupka empirijskog istraživanja

U okviru predmetnog istraživanja, s ciljem utvrđivanja stavova i mišljenja o ulozi mjesne samouprave i ostvarivanju načela sudjelovanja građana, odabrane su tri grupe ispitanika. Prva grupa su općinski načelnici i gradonačelnici kao nositelji izvršne vlasti u JLS koji predlažu predstavničkom tijelu donošenje općih i pojedinačnih akata, uključujući proračun. Bez obzira na formalne prerogative predstavničkih tijela, nositelji izvršne vlasti imaju sve snažniji položaj i ovlasti. U okviru svojih nadležnosti ova grupa ispitanika ima veliki utjecaj na stvarnu ulogu mjesne samouprave i mogućnosti građana za sudjelovanjem u lokalnom odlučivanju. Stoga su njihovi stavovi i mišljenja o mjesnoj samoupravi vrlo dragocjeni. Upitnici su poslani na e-mail adrese svih načelnika i gradonačelnika, neovisno o tome imaju li ustrojenu mjesnu samoupravu. Broj potencijalnih ispitanika u ovoj grupi je 74.

Druga grupa ispitanika su predsjednici gradskih/općinskih vijeća. Predstavnička tijela formalni su donositelji svih odluka i općih akata, uključujući proračun i stoga relevantan čimbenik u pozicioniranju mjesne samouprave u svojoj jedinici. Za ispitanike su odabrani samo predsjednici predstavničkog tijela zbog spomenute nedostupnosti kontakt podataka. Broj potencijalnih ispitanika u ovoj grupi je 74.

Treću grupu ispitanika čine svi članovi vijeća mjesnih odbora i gradskih četvrti u OBŽ i VSŽ. Kao neposredno izabrani predstavnici svog naselja ili dijela naselja, ova skupina ispitanika predstavlja institucionalizaciju mjesne samouprave u pojedinoj JLS. Oni bi trebali imati najbolji uvid u to što je danas mjesna samouprava u dvije promatrane županije, koja je njihova uloga, te kakve su mogućnosti njihova utjecaja na odlučivanje u matičnoj JLS. Broj potencijalnih ispitanika iz ove skupine utvrđen je pretraživanjem mrežnih stranica

JLS i drugih javno dostupnih servisa, te pregledavanjem statuta JLS. Inicijalni broj potencijalnih ispitanika u ovoj grupi je 809. Ukupna baza potencijalnih ispitanika za ovo istraživanje je 957 (74 grado/načelnika, 74 predsjednika predstavničkih tijela i 809 članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti).

Kako su podatci o e-mail adresama ciljanih skupina ispitanika na mrežnim stranicama nedostatni, u drugoj fazi istraživanja obavljeni su telefonski razgovori s pročelnicima nadležnih upravnih odjela JLS (u pravilu su to bili pročelnici jedinstvenih upravnih odjela, manji dio su pročelnici posebnog upravnog odjela zaduženog za mjesnu samoupravu: u 3 općine i 10 gradova). Nakon obavljenih razgovora, na traženje pročelnika, za dio JLS poslani su zahtjevi za dostavom e-mail adresa potencijalnih ispitanika. U ovaj fazi istraživanja pojavilo se dosta problema oko prikupljanja e-mail adresa. Najdostupniji su podatci o e-mail adresama grado/načelnika. U 41 JLS grado/načelnik ima vlastitu e-mail adresu, dok preostale jedinice imaju opću službenu e-mail adresu (općina@mjesto.hr ili nešto slično). Predsjednici predstavničkih tijela rijetko imaju dostupnu vlastitu e-mail adresu već se upućuje na opću službenu e-mail adresu JLS. Najveći problemi pokazali su se u prikupljanju podataka o e-mail adresama članovima vijeća mjesnih odbora. Samo jedan predsjednik vijeća mjesnog odbora od 125 postojećih ima objavljenu e-mail adresu (koja nije lako vidljiva i dostupna),²⁰⁰ dok za Osijek i Vinkovce postoje javno objavljene službene e-mail adrese mjesnog odbora (ne predsjednika vijeća ili člana vijeća). Iz razgovora s pročelnicima došlo se do saznanja kako čak ni oni nemaju podatke o e-mail adresama članova vijeća. Stoga su poveznice za pristup upitnicima poslane na službene e-mail adrese JLS uz zamolbu da ih proslijede članovima vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti.²⁰¹ Većina e-mailova s poveznicom na upitnik poslana je u vremenskom razdoblju od 15. do 24. studenog 2022. godine.²⁰² Anketni upitnik na servisu LimeSurvey bio je otvoren za popunjavanje od 15. studenog do 24. prosinca 2022. godine.

Za potrebe istraživanja pripremljen je jedinstveni upitnik kojeg je činilo ukupno 33 pitanja. Prvih 11 pitanja su opći podatci o ispitaniku (spol, dob, razina obrazovanja, stranačka

²⁰⁰ Radi se o predsjedniku vijeća mjesnog odbora Komletinci osnovanog u sastavu Grada Otoka.

²⁰¹ Potrebno je naglasiti kako su pročelnici nadležnih upravnih odjela u većini slučajeva bili vrlo susretljivi i spremni za suradnju. Informacije dobivene u tim razgovorima dragocjene su za dobivanje prave slike o stanju mjesne samouprave, iako metodološki nisu relevantne.

²⁰² Za prikupljanje nedostupnih e-mail adresa članova vijeća mjesnih odbora, osim službenih dopisa JLS, koristila su se i privatna poznanstva. Zbog ovakvog načina prikupljanja e-mail adresa, slanje poveznica je trajalo sve do 12. prosinca 2022. godine.

pripadnost, dužina stranačke aktivnosti, dužnost koju obnaša, dužina obnašanja dužnosti, vrijeme koliko živi u JLS), dok su sljedeća 4 pitanja o JLS iz koje dolazi ispitanik (vrsta JLS, županija, broj stanovnika i pitanje o tome postoji li mjesna samouprava). Nakon toga postavljena su 3 pitanja za ispitanike u čijoj JLS trenutno ne postoji ustrojena mjesna samouprava (jesu li bili ustrojeni mjesni odbori, koji su bili razlozi za ukidanje, zašto nisu ustrojeni), te pitanje izdvaja li se dovoljno financijskih sredstava za ispitanike iz JLS koje imaju ustrojenju mjesnu samoupravu. Slijedi 17 pitanja o mišljenjima i stavovima ispitanika o mjesnoj samoupravi. Odgovori na pitanja 16. do 30. prikazani su na 5-stupanjskoj Likertovoj skali (1 – uopće se ne slažem; 2 – uglavnom se ne slažem; 3 – niti se slažem, niti se ne slažem; 4 – uglavnom se slažem; 5 – u potpunosti se slažem). Sva pitanja bila su zatvorenog tipa. Na kraju je postavljeno pitanje otvorenog tipa (33. pitanje) u kojem su ispitanici mogli dodati svoje komentare i prijedloge (cijeli upitnik vidjeti u Prilog 3 ovog rada).

6.3. Rezultati empirijskog istraživanja

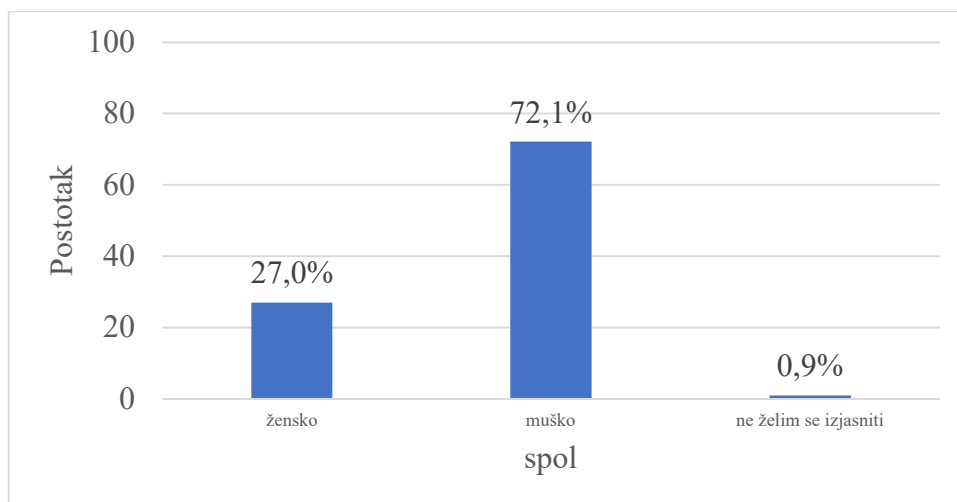
Na poslane upitnike ukupno je odgovorilo 272 ispitanika, no 56 ili 20,59% upitnika bilo je samo djelomice popunjeno, uglavnom samo opći podatci o ispitaniku i ti su upitnici izuzeti iz statističke obrade. Za analizu podataka korišteni su odgovori 216 ispitanika.

U Grafikonima 1. do 10. prikazana je osnovna deskriptivna statistika i značajke distribucije ispitanika po spolu, godini rođenja, obrazovanju, stranačkoj pripadnosti, duljini političke aktivnosti u zajednici, jedinici lokalne samouprave iz koje dolaze, dužnosti koju obnašaju u JLS i koliko dugo žive u JLS, prema županiji u kojoj se JLS nalazi te broju stanovnika u JLS. Rezultati su prikazani za svih 216 ispitanika grafički i izraženi u postotcima (%). Svi grafikoni su obrada autorice prema rezultatima empirijskog istraživanja.

Kako vidimo iz Grafikona 1. u istraživanju je sudjelovalo više muškaraca nego žena što je u skladu s udjelom zastupljenosti, odnosno podzastupljenosti žena u politici općenito (Ryan et al, 2018: 22; Kersting, Kuhlmann, 2018: 100), a u našim JLS posebno. Kako je već spomenuto u prethodnom poglavlju, među članovima vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti u OBŽ žene su zastupljene s 23,17% dok je taj postotak u VSŽ 25,53%.²⁰³

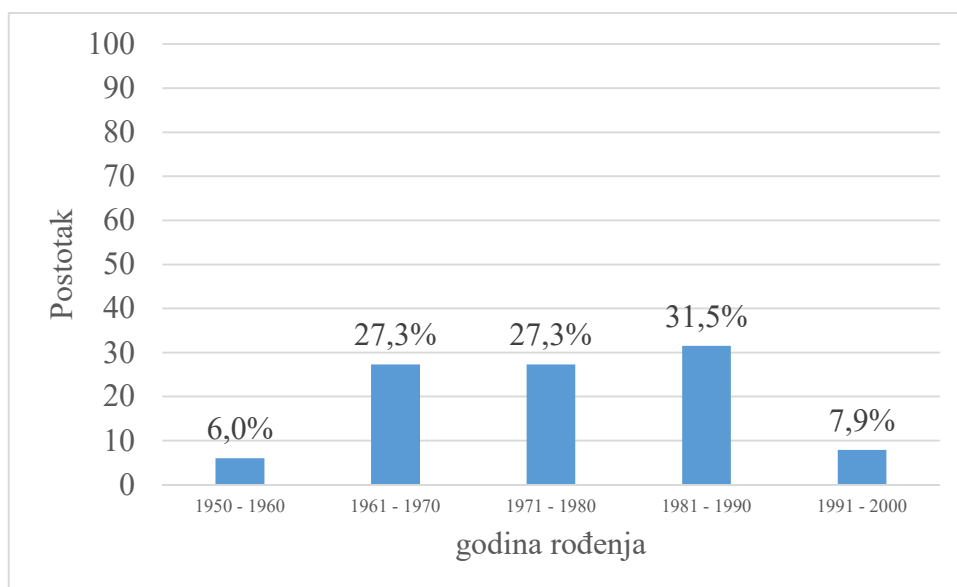
²⁰³ Za usporedbu udio žena u prvom sazivu vijeća mjesnih odbora i gradskih četvrti u Gradu Zagrebu 2010. godine bio je 26,15% u gradskim četvrtima i 28,40% u mjesnim odborima (Hrženjak, 2011: 48).

Grafikon 1. Raspodjela ispitanika po spolu



Provedena statistička analiza pokazala je kako je razlika u spolu ispitanika bila statistički značajna ($p=0.04$) samo na jednom pitanju. Radi se o 26. pitanju iz upitnika i tvrdnji kako građani nisu dovoljno kompetentni za neposredno odlučivanje (na zborovima građana, referendumu i sl.) o pitanjima iz djelokruga vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Muškarci se uglavnom ne slažu s navedenom tvrdnjom, dok se žene niti slažu, niti ne slažu.

Grafikon 2. Raspodjela ispitanika prema godini rođenja

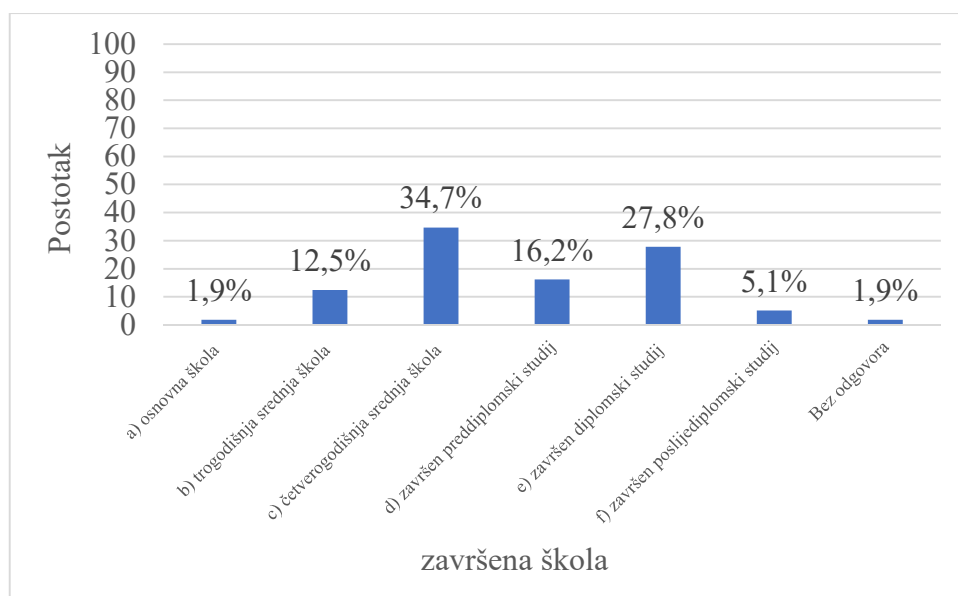


Kako je prikazano u Grafikonu 2., najveći dio ispitanika pripada dobnoj skupini od 32 do 41 godine, najmanje su zastupljene osobe starije od 62 godine života i osobe mlađe od 31 godine. Ovi pokazatelji u suprotnosti su s Hrženjakovim istraživanjem za Grad Zagreb po kojem su osobe od 46 do 60 godina bile uvjerljivo najzastupljenije (43,76%) uz još 24,81%

osoba starijih od 60 godina (Hrženjak, 2011: 48). U dobnu skupinu od 32 do 61 godine ulazi 86,10% naših ispitanika, dok je po spomenutom istraživanju to bilo 67,14%. Očito je kako se u OBŽ i VSŽ mlađe osobe uključuju u političke aktivnosti (barem na ovoj razini) što je suprotno i nalazima strane literature (usporedi: Swianiewicz, Chelstowska, 2015: 225; Kersting, Kuhlmann, 2018: 100) koja ukazuje i na prezastupljenost visokoobrazovanih osoba u submunicipalnim vijećima. Prema rezultatima regresijske analize, pripadnost dobnoj skupini bila je statistički značajna kod pitanja 17., 18. i 19.

Prema Grafikonu 3. najveći udio naših ispitanika ima završenu četverogodišnju srednju školu (34,70%), dok je udio visokoobrazovanih 27,80%. Razina obrazovanja pokazala se statistički značajnom samo za pitanje 23.

Grafikon 3. Raspodjela ispitanika prema završenoj školi

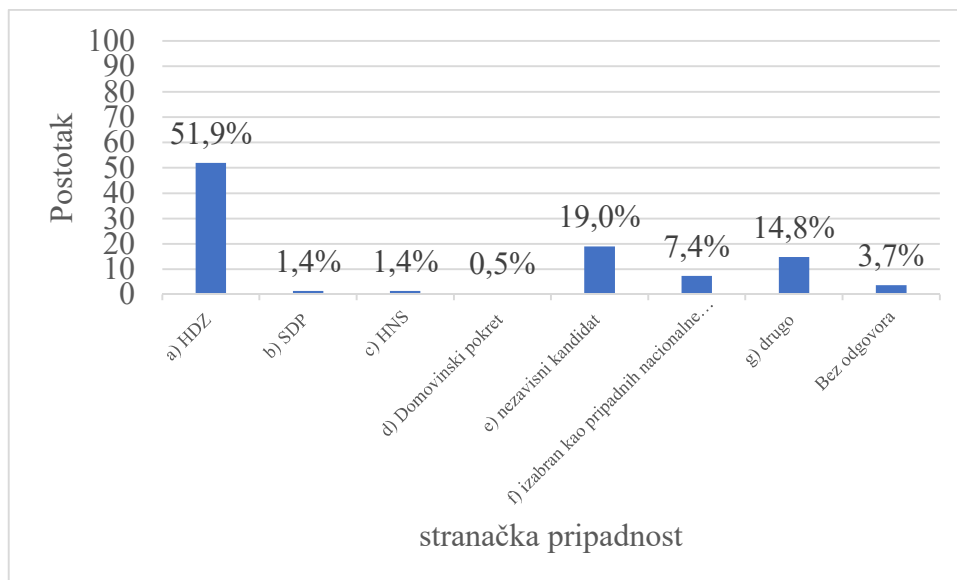


Prema našem istraživanju,²⁰⁴ među članovima vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti u OBŽ i VSŽ prosječna zastupljenost članova HDZ-a je 72,41%, dok je prosječni udio neovisnih lista ili lista grupe birača 13,96% (pri čemu je zastupljenost neovisnih kandidata u OBŽ dvostruko veća (18,70%) nego u VSŽ (9,22%)). Osim članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti, u našem uzorku ciljanih ispitanika zastupljeni su grado/načelnici i predsjednici predstavničkih tijela. Od 19 JLS u kojima je ustrojena mjesna samouprava, u

²⁰⁴ Istraživanje provedeno iscrpnom pretragom mrežnih stranica JLS koje imaju ustrojenju mjesnu samoupravu. Pretraga se nije ograničavala samo na naslovnu stranu ili dostupne dokumente na mrežnim stranicama JLS, već se uporabom tražilice i kombinacije ključnih riječi pretraživao cjelokupni sadržaj stranice.

14 je grado/načelnik član HDZ-a, ovakav obrazac prate i predsjednici predstavničkog tijela. Stoga rezultati prikazani u Grafikonu 4. govore više od pukih postotaka.

Grafikon 4. Raspodjela ispitanika prema stranačkoj pripadnosti



Tablica 8. Raspodjela ispitanika prema stranačkoj pripadnosti i dužnosti koju obnašaju.

Dužnost	Stranačka pripadnost							Ukupno
	HDZ	SDP	HNS	DP	NK	Nacionalne manjine	Drugo	
Grado/načelnik	12	1	0	0	8	0	4	25
Predsjednik općinskog/gradskog vijeća	15	1	1	0	9	0	7	33
Član VMO/GČ	80	1	2	1	23	16	21	144
Ukupno	107	3	3	1	40	16	32	202*

Izvor: obrada autorice prema rezultatima empirijskog istraživanja

Legenda: DP – Domovinski pokret, NK – neovisni kandidati i kandidati liste grupe birača.

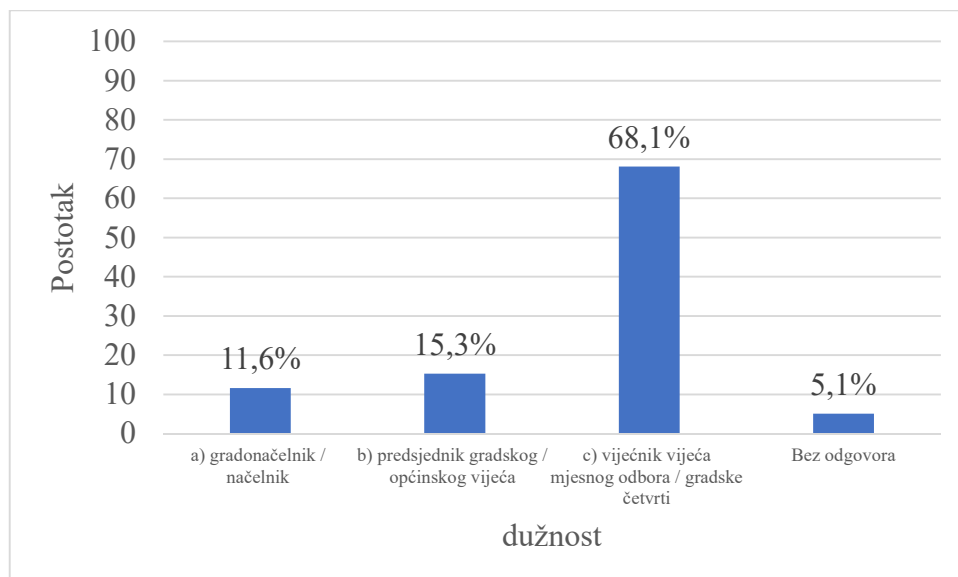
* Ukupni broj ispitanika je 216, neki ispitanici nisu odgovorili na ova pitanja

Ukoliko pođemo samo od članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti, 41 ispitanik ili 19% neovisnih kandidata koji su odgovorili čine 34,75% svih ciljanih²⁰⁵ ispitanika članova neovisnih lista. S druge strane, 112 ispitanika (51,90%) članova HDZ-a predstavljaju samo

²⁰⁵ Pod ciljanom skupinom ispitanika misli se na sve članove vijeća mjesnih odbora/gradskih u OBŽ i VSŽ koji su neovisni kandidati ili kandidati liste grupe birača (118). Broj je dobiven pretraživanjem mrežnih stranica JLS.

20,90% ciljanih ispitanika.²⁰⁶ Unatoč nepreciznoj metodologiji izračuna može se zaključiti kako su pripadnici neovisnih lista spremniji odgovarati na ovakva istraživanje nego pripadnici HDZ-a. Ovu analizu potvrđuju podatci iz Tablice 8. koja pokazuje raspodjelu ispitanika po stranačkoj pripadnosti i dužnosti koju obnaša.

Grafikon 5. Raspodjela ispitanika prema dužnosti koju obnašaju u JLS

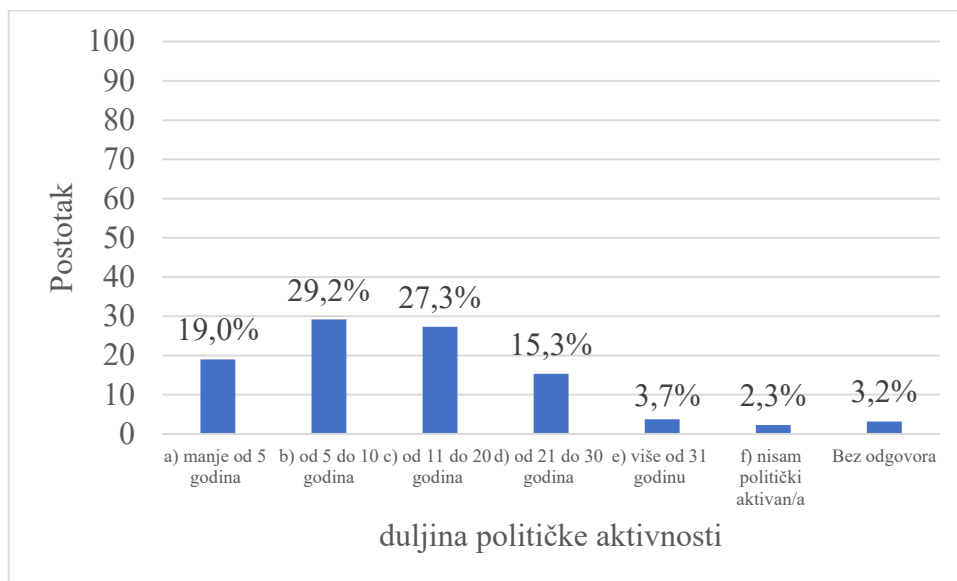


U Grafikonu 5. vidimo kako su većina naših ispitanika članovi vijeća mjesnog odbora/gradske četvrti (147). Na upitnik je odgovorilo 25 od 74 grado/načelnika i 33 od 74 predsjednika predstavničkih tijela JLS.

Raspodjela ispitanika prema duljini političke aktivnosti prikazana je u Grafikonu 6. Kako vidimo, najveći dio ispitanika (56,50%) aktivni su od 5 do 20 godina što je u skladu s dobnom strukturom ispitanika prikazanom u Grafikonu 2.

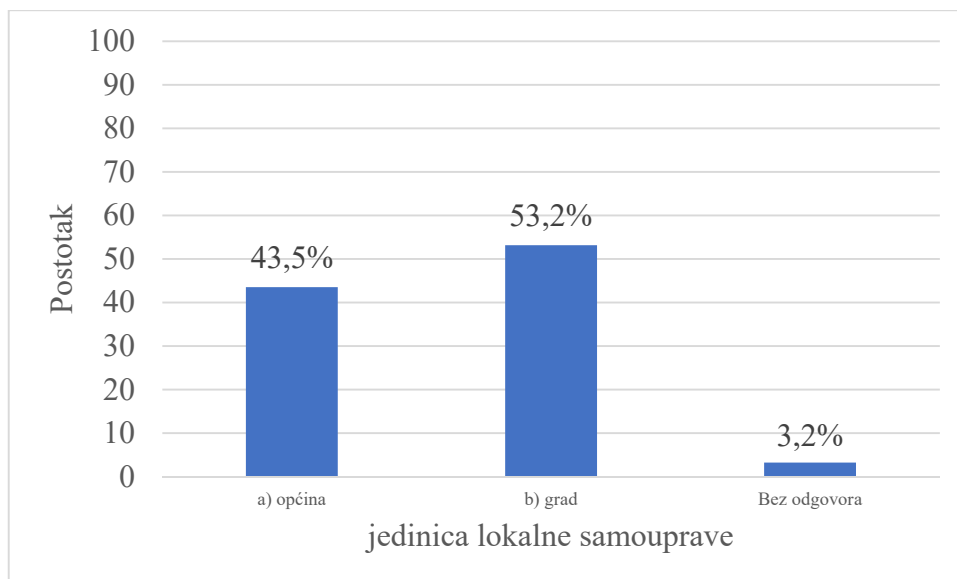
Grafikon 6. Raspodjela ispitanika prema duljini političke aktivnosti u zajednici

²⁰⁶ Ciljana skupina je 536 član vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti član HDZ-a (podatak dobiven pretraživanjem mrežnih stranica). Napominjemo kako izračun nije potpuno točan jer se uspoređuju različite kategorije. U ukupnom uzorku ispitanika nisu samo članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti, već i ostali ispitanici. Ipak, većinu ispitanika čine članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti, a ostali ispitanici slijede opći obrazac političke pripadnosti.

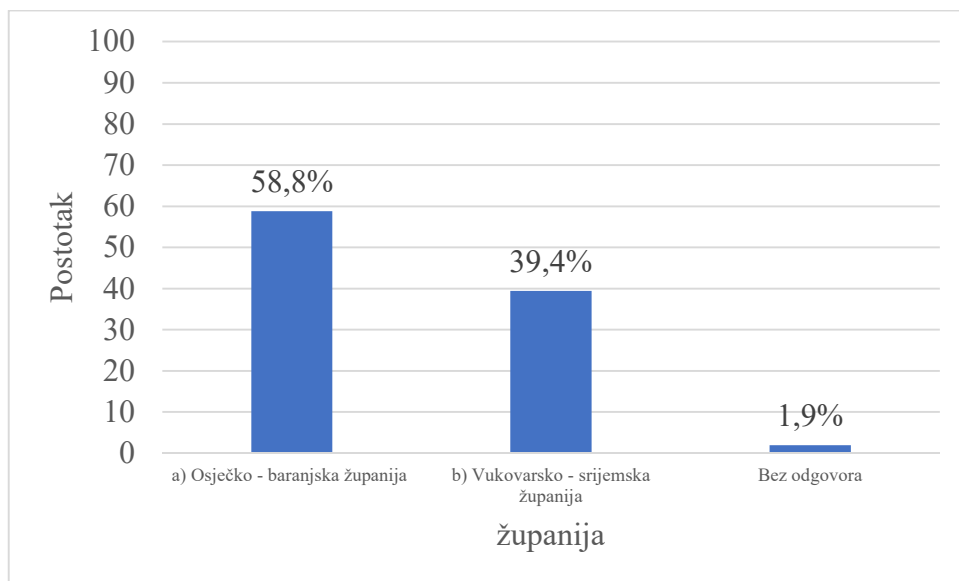


Najveći dio naših ispitanika dolazi iz gradova u OBŽ (Grafikon 7. i 8.). U dvije promatrane županije ima ukupno 74 JLS od kojih samo 19 ima ustrojenu mjesnu samoupravu (25,68%). Mjesna samouprava ustrojena je u 9 općina i 10 gradova, pri čemu gradovi imaju znatno veći broj mjesnih odbora/gradskih četvrti i pripadajućih članova vijeća.

Grafikon 7. Raspodjela ispitanika prema jedinicama lokalne samouprave

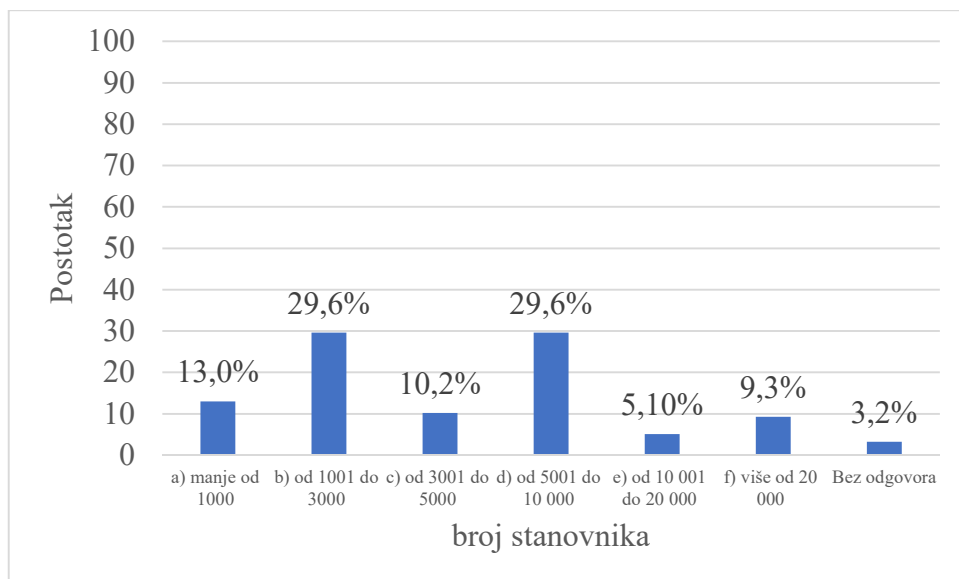


Grafikon 8. Raspodjela ispitanika prema županiji u kojoj se nalazi njihova JLS



Prema popisu stanovništva 2021. godine (Tablica 1.), u naše dvije županije 42 JLS ili 56,32% pripadaju kategoriji malih jedinica s 1.001 do 3.000 stanovnika, 11 jedinica ili 14,86% u kategoriju od 5.001 do 10.000 stanovnika, samo 4 grada imaju više od 20.000 stanovnika pri čemu Grad Osijek značajno odstupa (96.313 stanovnika).

Grafikon 9. Raspodjela ispitanika prema broju stanovnika u JLS iz koje dolaze

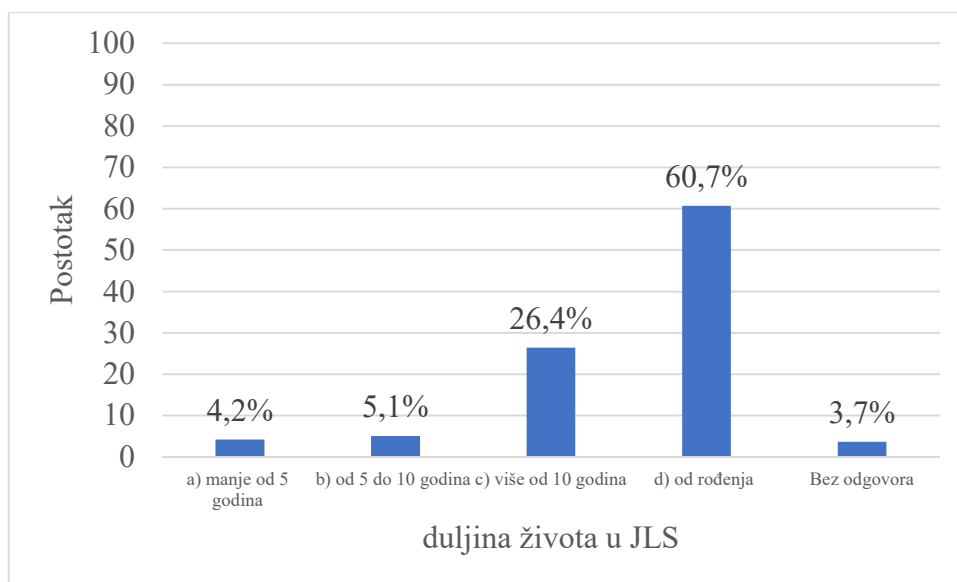


Rezultati prikazani u Grafikonu 9. prikazuju raspodjelu ispitanika prema broju stanovnika JLS z koje dolaze. Obzirom na prethodno navedene brojke, podjednak broj ispitanika dolazi iz jedinica s 1.001 do 3.000 stanovnika kao i onih iz jedinica s 5.001 do 10.000 stanovnika.

Iako je u ovoj drugoj kategoriji samo 11 JLS, to su većinom manji gradovi ili veće općine od kojih 7 ima ustrojenu mjesnu samoupravu.²⁰⁷

Kod provedbe istraživanja uloge mjesne samouprave, kao jedna od varijabli uzima se lokalna ukorijenjenost populacije koja polazi od pretpostave kako ljudi koji dulje žive u lokalnoj jedinici imaju veći interes za lokalna politička pitanja. Povećan interes proizlazi iz socijalnih i emotivnih veza među članovima zajednice (Swianiewicz, 2014a: 185). Stoga je ispitanicima postavljeno pitanje za provjeru utječe li duljina života na nekom području na sudjelovanje građana u političkom životu. Iz Grafikona 10. vidimo kako velika većina ispitanika živi u svojoj JLS od samog rođenja. Statističkom obradom podataka nije utvrđena statistički značajna povezanost ove varijable s bilo kojom drugom zavisnom varijablom, no očito je kako postoji privrženost svojoj lokalnoj zajednici.

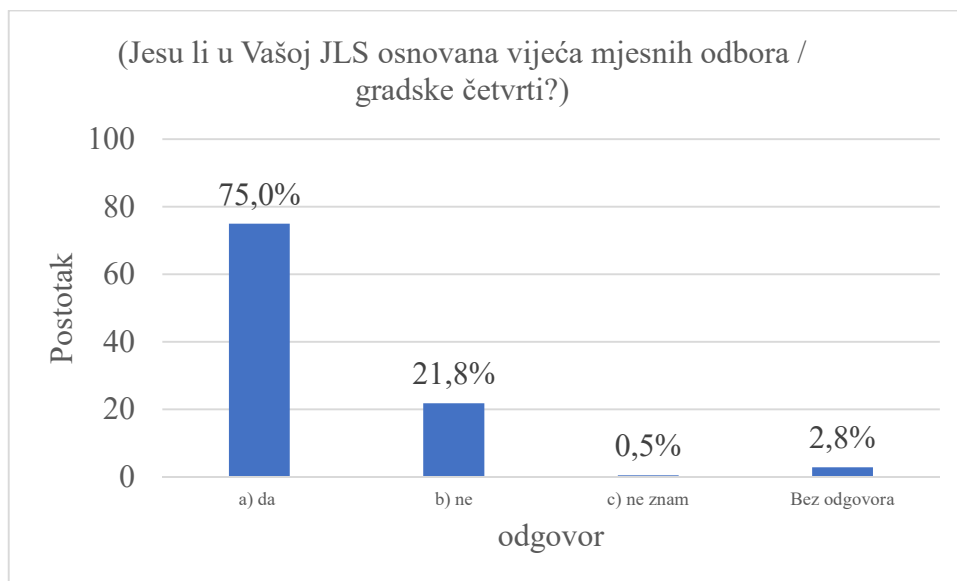
Grafikon 10. Raspodjela ispitanika prema duljini života u JLS



Pitanje 11. upitnika postavljeno je kako bi se segmentirao uzorak ispitanika u čijoj JLS nije ustrojena mjesna samouprava. Prema Grafikonu 11. iz JLS u kojoj je ustrojena mjesna samouprava dolazi 162, dok 47 ispitanika živi u JLS u kojoj mjesna samouprava nije ustrojena. Ova grupa ispitanika ciljana je skupina za odgovore na pitanja 12., 13. i 14.

Grafikon 11. Raspodjela odgovora na pitanje 11.

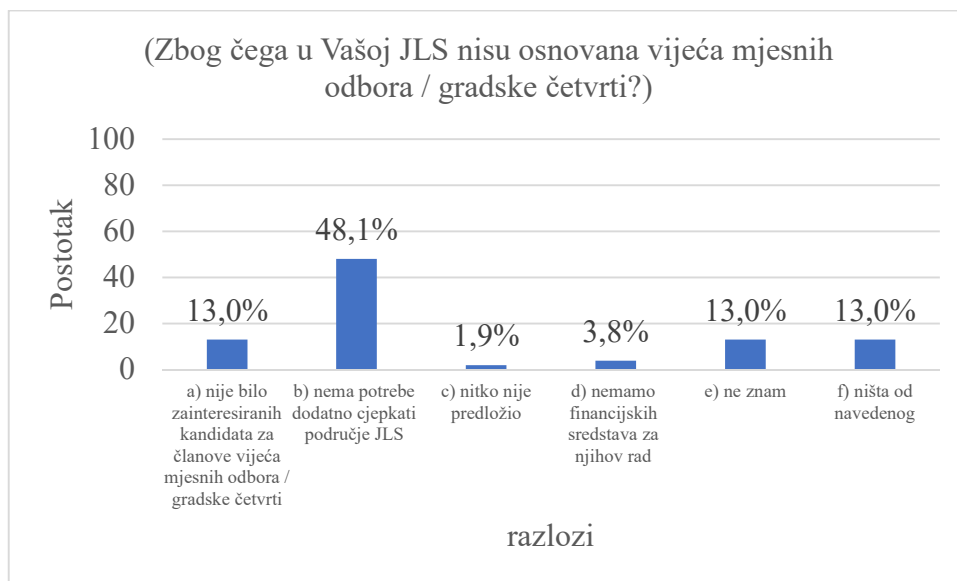
²⁰⁷ To su: Beli Manastir, Donji Miholjac, Erdut, Ilok, Ivankaovo, Valpovo i Županja. Navedeni podatci odnose se na mjesec studeni 2022. godine kada je empirijsko istraživanje provedeno, naknadno su Ilok i Ivankaovo ukinuli mjesne odbore. U ovoj kategoriji još su Čepin, Darda, Đurđenovac i Belišeće koji nemaju ustrojenju mjesnu samoupravu.



Odgovori na pitanje 11. statistički su značajno pozitivno i umjereno povezani s vrstom JLS iz koje dolaze ispitanici ($\phi_c=0.41$, $p=0.000$), većina ispitanika dolazi iz gradova. Isto tako, odgovori na ovo pitanje statistički su značajno pozitivno i slabo povezani s brojem stanovnika u JLS ($\phi_c=0.31$, $p=0.000$). Većina ispitanika dolazi iz JLS u kojima živi 1.001 do 3.000 ili 5.001 do 10.000 stanovnika.

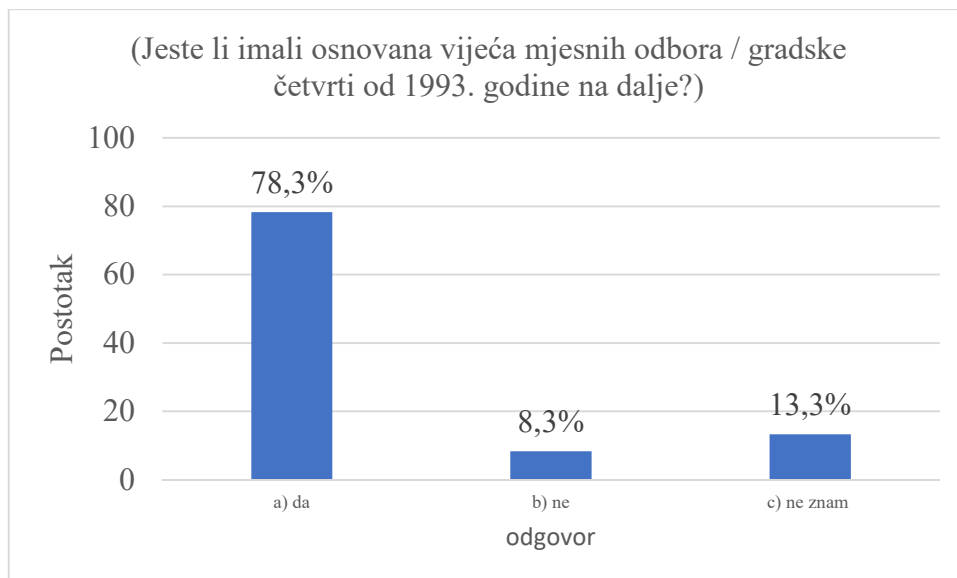
U znanstvenoj i stručnoj literaturi postoje brojni razlozi koji se navode kao argumenti protiv ustrojavanja mjesne samouprave. U drugoj fazi istraživanja, prilikom provedbe telefonskih razgovora s pročelnicima nadležnih upravnih odjela, posebno su naznačeni problemi neaktivnosti mjesnih odbora i nedostatan broj zainteresiranih kandidata za članove vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. U Grafikonu 12. prikazana je raspodjela odgovora na pitanje zbog čega nije ustrojena mjesna samouprava. Na ovo pitanje odgovarali su samo ispitanici u čijoj JLS nije ustrojena mjesna samouprava (predsjednici općinskih/gradskih vijeća i grado/načelnici). Kako vidimo iz Grafikona 12., najveći dio ispitanika smatra kako nema potrebe za dodatnim razlomljavanjem područja JLS.

Grafikon 12. Raspodjela odgovora na pitanje 12.



Obzirom na uočeni trend ukidanja oblika mjesne samouprave, u cilju pribavljanja podataka o tome koliko JLS je imalo ustrojenu mjesnu samoupravu i koji su razlozi za njezino ukidanje, postavljena su dva pitanja (pitanja 13. i 14. upitnika). Iz Grafikona 13. vidimo kako je mjesna samouprava bila ustrojena u 78,3% JLS u kojima obnašaju dužnost naši ispitanici.

Grafikon 13. Raspodjela odgovora na pitanje 13.

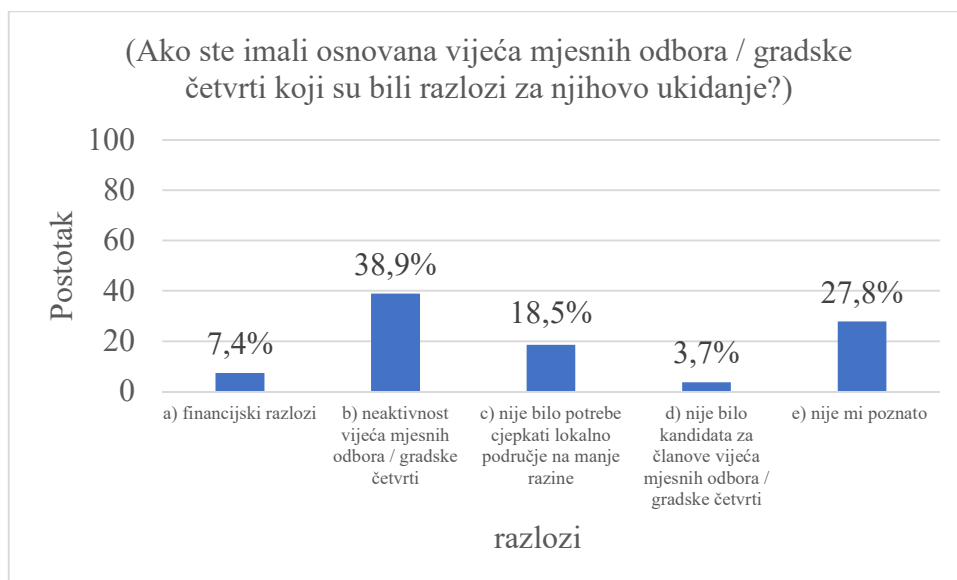


Kao razloge za ukidanje mjesne samouprave ispitanici najčešće navode neaktivnost vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti.²⁰⁸ Financijski razlozi često se spominju u literaturi kao

²⁰⁸ Ovo ide u prilog navodima pročelnika koji su naveli kako je najveći problem u radu mjesne samouprave neaktivnost vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti.

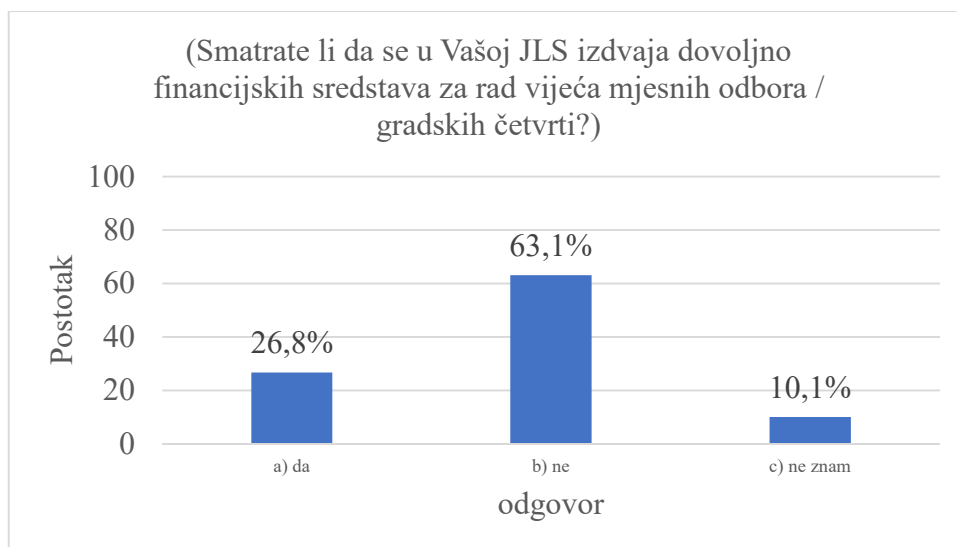
razlog za izostanak mjesne samouprave, posebno troškovi provedbe izbora. Kako vidimo iz Grafikona 14., financijske razloge za ukidanje mjesne samouprave navelo je samo 7,4% ispitanika.

Grafikon 14. Raspodjela odgovora na pitanje 14.



Na 15. pitanje iz upitnika odgovarali su samo ispitanici u čijim je JLS ustrojena mjesna samouprava. Obzirom na to kako stvarna uloga mjesne samouprave ovisi o raspoloživim financijskim sredstvima, postavljeno je pitanje smatraju li kako se u njihovoj JLS izdvaja dovoljno financijskih sredstava za rad mjesnih odbora. Odgovori su prikazani u Grafikonu 15.

Grafikon 15. Raspodjela odgovora na pitanje 15.



Obzirom na činjenicu kako su većina ispitanika članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti, očekivano je većina ispitanika na ovo pitanje odgovorila negativno.

U nastavku disertacije prikazani su rezultati anketnog upitnika o stavovima i mišljenjima ispitanika na pitanja 16. do 30. koja su mjerena Likertovom 5-stupanjskom skalom. Rezultati su prikazani za svih 216 ispitanika i prikazani u postotcima (%), a obrađeni su deskriptivnom i inferencijalnom statistikom.

Stavovi o mjesnoj samoupravi prema spolu statistički se značajno ne razlikuju, osim za tvrdnju 26 ($p=0.02$). Nakon Bonferroni testa razlika je potvrđena između muškaraca i žena ($p=0.04$).

Obzirom na dužnost koju obnašaju ispitanici utvrđene su statistički značajne razlike u tvrdnjama 18, 19, 20, 21, 23, 25 i 28 ($p \leq 0.05$). Nakon Bonferroni testa utvrđeno je između kojih dužnosnika postoje statistički značajne razlike u stavovima što je pojašnjeno niže u tekstu.

Razlike u stavovima ispitanika prema jedinici lokalne samouprave iz koje dolaze, utvrđene su za tvrdnje 16 ($p=0.01$), 19 ($p=0.01$), 20 ($p=0.02$) i tvrdnju 25 ($p=0.04$).

Što se tiče rezultata ordinalne regresije oni pokazuju utječe li dužnost koju ispitanici obnašaju i godina rođenja na njihove stavove u tvrdnjama 16 do 30. Kao referentna kategorija uzet je stav članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti.

Tablica 9. Raspodjela odgovora na tvrdnje 16 do 30 prema 5 stupanjskoj Likertovoj skali, ovisno o dužnosti koju ispitanici obnašaju, prikazane medianom.

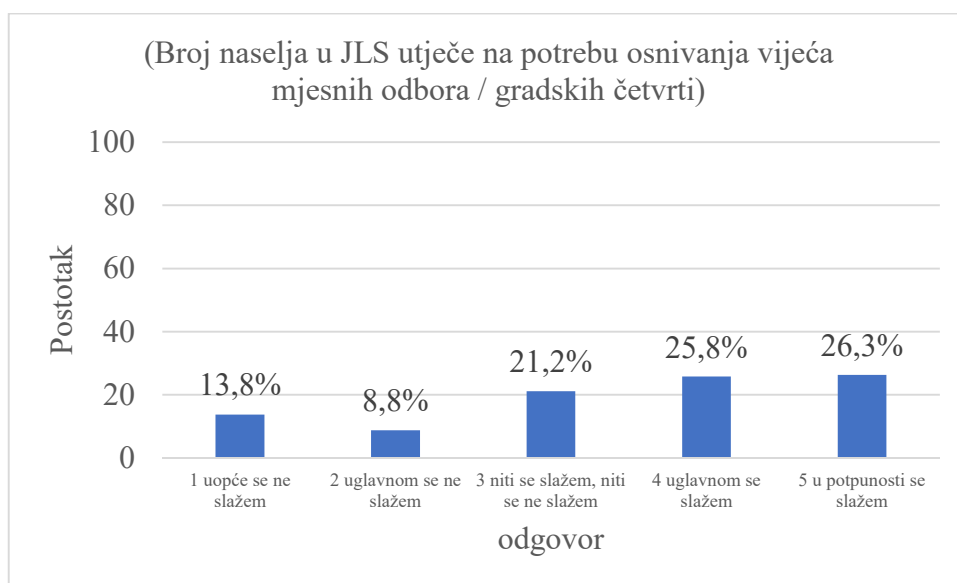
Tvrdnja	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
grado/načelnik	3	3	5	5	5	4	4	2	3	2	3	4	4	3	4
predsjednik gradskog ili općinskog vijeća	4	3	4	4	4	3	3	3	4	4	3	3	3	4	4
Član mjesnog odbora/gradske četvrti	4	3	3	2	2	3	3	4	4	4	3	3	2	4	3

Legenda: 1 – uopće se ne slažem; 2 – uglavnom se ne slažem; 3 – niti se slažem, niti se ne slažem; 4 – uglavnom se slažem; 5 – u potpunosti se slažem.

U Grafikonu 16. prikazani su rezultati stavova i mišljenja ispitanika o tome utječe li broj naselja u JLS na potrebu osnivanja mjesne samouprave. Vidimo kako se većina ispitanika s ovom izjavom uglavnom ili u potpunosti slaže (52,1%). Statistički značajne razlike u

odgovorima postoje između ispitanika koji žive u gradu i koji se s navedenom tvrdnjom uglavnom slažu, te onih iz općina, koji se s navedenom tvrdnjom niti slažu, niti ne slažu ($p=0.01$). Između ove tvrdnje i jedinice lokalne samouprave iz koje dolaze ispitanici (općina, ili grad) postoji i statistički značajna pozitivna, ali slaba povezanost ($\tau_b=0.17$, $p=0.004$). Većina je ispitanika u ovom istraživanju iz grada, što može biti razlog takve raspodjele odgovora. Statistički značajna pozitivna ali slaba povezanost ($\tau_b=0.12$, $p=0.04$) postoji između danih odgovora i broja stanovnika JLS. Ispitanici koji žive u JLS od 1.001 do 3.000 i od 5.001 do 10.000 stanovnika imaju pozitivan stav oko tvrdnje 16. Prema rezultatima regresijske analize, grado/načelnici imaju statistički značajno (-0.95 ; $p=0.02$) drugačiji stav oko navedene tvrdnje nego vijećnici vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Oni se s tvrdnjom niti slažu niti ne slažu, dok se vijećnici uglavnom s tvrdnjom slažu. Ako su ispitanici predsjednici gradskog/općinskog vijeća to nije statistički značajno utjecalo na odgovor u tvrdnji 16 ($p=0.64$).

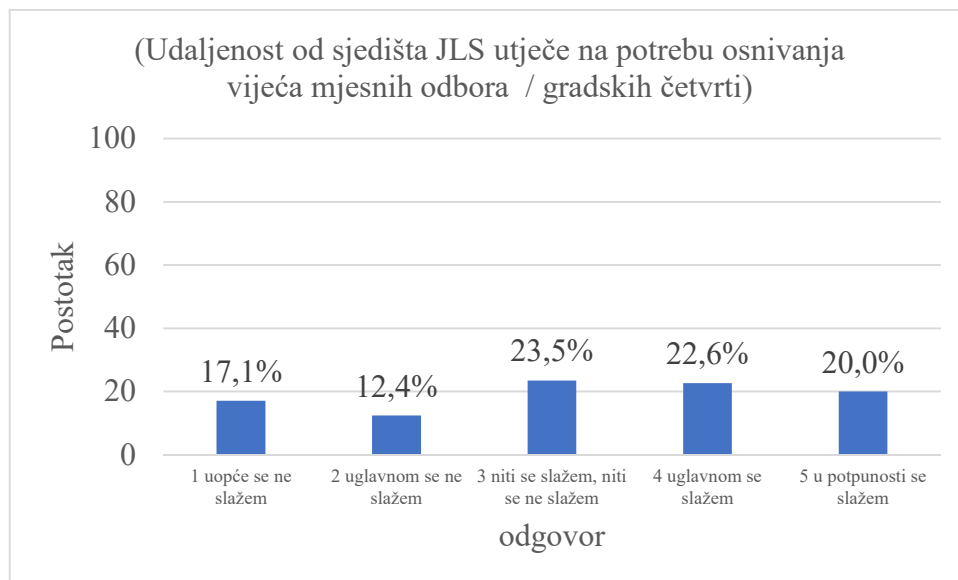
Grafikon 16. Raspodjela odgovora na pitanje 16.



Na pitanje koliko udaljenost naselja utječe na potrebu osnivanja mjesne samouprave, raspodjela odgovora prikazana je u Grafikonu 17. Većina ispitanika prema ovom pitanju ima indiferentan stav. Regresijskom analizom ustanovljeno je kako godina rođenja ispitanika statistički značajno utječe na stav o tvrdnji 17 ($p=0.01$). Većina ispitanika je rođena u razdoblju od 1981. do 1990. godine i oni se s navedenom tvrdnjom niti slažu, niti ne slažu. Isto tako, grado/načelnici imaju statistički značajno (-0.82 ; $p=0.04$) drugačiji stav oko tvrdnje 17 nego članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Ako su ispitanici

predsjednici gradskog/općinskog vijeća to nije statistički značajno utjecalo na odgovor u tvrdnji 17 ($p=0.71$).

Grafikon 17. Raspodjela odgovora na pitanje 17



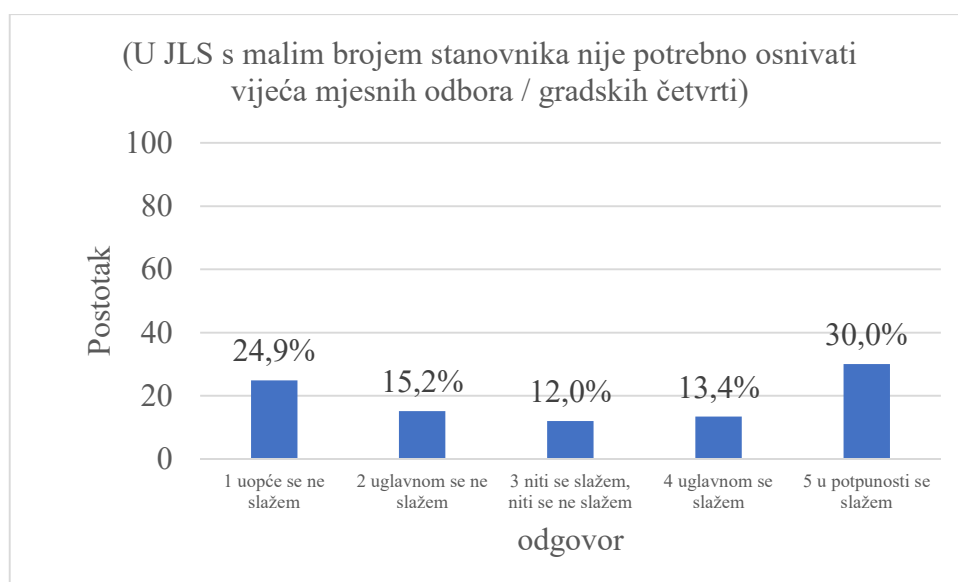
Veličina JLS često se u akademskoj i stručnoj literaturi navodi kao argument za ili protiv osnivanja mjesne samouprave. Nalazi istraživanja mogu biti vrlo kontradiktorni (prikazani u 4. poglavlju disertacije), dok u domaćoj literaturi prevladava stav kako je mjesna samouprava nepotrebna u malim jedinicama. Stoga je ispitanicima postavljena tvrdnja kako u JLS s malim brojem stanovnika nema potrebe za mjesnom samoupravom. Raspodjela odgovora na ovo pitanje vrlo je zanimljiva (Grafikon 18.) jer pokazuje dijametralno suprotne stavove. Najveći dio ispitanika (30,00%) potpuno se slaže s tvrdnjom, dok se 24,9% ispitanika uopće ne slaže s tvrdnjom. Statistička analiza pokazala je kako ovakva raspodjela ovisi o kategoriji ispitanika: većina grado/načelnika se u potpunosti slaže, većina predsjednika općinskih/gradskih vijeća se uglavnom slažu, dok se većina članova vijeća mjesnih odbora niti slažu, niti ne slažu. Između stava članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti i grado/načelnika postoji statistički značajna razlika u stavovima ($p=0.001$).

Stav ispitanika oko tvrdnje 18 statistički je značajno negativno umjereno povezan i s dužnosti koju obnašaju u JLS ($r_b=-0.24$, $p=0.000$). Grado/načelnici se s navedenom tvrdnjom u potpunosti slažu, a predsjednici gradskih i općinskih vijeća se uglavnom slažu, dok se vijećnici vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti niti slažu, niti ne slažu. Regresijskom analizom utvrđeno je kako grado/načelnici imaju statistički značajno (1.51;

$p=0.000$) drugačiji stav oko tvrdnje 18 nego članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti, kao i predsjednici gradskog/općinskog vijeća (0.78 ; $p=0.03$). Grado/načelnici se s tvrdnjom u potpunosti slažu, a predsjednici gradskih/općinskih vijeća uglavnom, dok se vijećnici mjesnih odbora/gradskih četvrti niti slažu, niti ne slažu.

Ovaj stav s kojim se najveći broj ispitanika u potpunosti slaže statistički je značajno negativno i slabo povezan ($r_b=-0.15$, $p=0.01$) sa županijom u kojoj se nalazi njihova JLS. Najviše ispitanika u ovom istraživanju dolaze iz OBŽ i oni se s navedenom tvrdnjom uglavnom slažu, dok se ispitanici iz VSŽ niti slažu, niti ne slažu s navedenom tvrdnjom. Isto tako, regresijskom analizom je utvrđeno kako je godina rođenja ispitanika statistički značajno utjecala na stav u tvrdnji 18 ($p=0.01$), a to je da se s navedenom tvrdnjom većina ispitanika niti slaže, niti ne slaže.

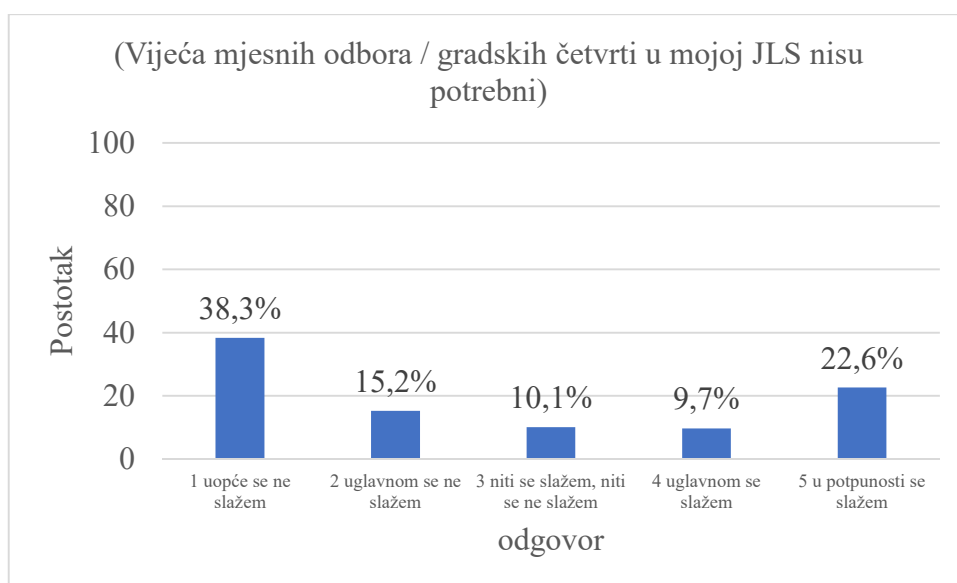
Grafikon 18. Raspodjela odgovora za pitanje 18.



U Grafikonu 19. prikazana je raspodjela odgovora ispitanika na tvrdnju: u mojoj JLS vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti nisu potrebna. Većina ispitanika ne slaže se s navedenom tvrdnjom, iako je značajan i udio ispitanika koji se potpuno slažu s navedenom tvrdnjom ($22,60\%$). Grado/načelnici se s navedenom tvrdnjom u potpunosti slažu, predsjednici gradskih i općinskih vijeća se uglavnom slažu, dok se članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti uglavnom ne slažu. Između ovih stavova postoje statistički značajne razlike i to između stava grado/načelnika i članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti ($p=0.000$). Ispitanici iz grada se s navedenom tvrdnjom uglavnom ne slažu, dok se oni iz općina niti slažu, niti ne slažu. Ova razlika u stavovima oko tvrdnje 19 je statistički značajna

($p=0.01$). Regresijska analiza pokazala je kako grado/načelnici imaju statistički značajno (1.74 ; $p=0.000$) drugačiji stav oko tvrdnje 19 nego članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti, kao i predsjednici gradskog/općinskog vijeća (0.86 ; $p=0.02$). Grado/načelnici se s tvrdnjom u potpunosti slažu, predsjednici predstavničkog tijela uglavnom se slažu, dok se članovi uglavnom ne slažu. Isto tako, godina rođenja ispitanika statistički je značajno utjecala na stav u tvrdnji 19 ($p=0.03$), i to uglavnom se ne slažu. Stav oko tvrdnje 19 statistički je značajno pozitivno, ali slabo povezan sa stranačkom pripadnošću ispitanika ($r_b=0.18$, $p=0.001$). Među ispitanicima najveći je broj onih koji pripadaju stranci HDZ.

Grafikon 19. Raspodjela odgovora na pitanje 19.



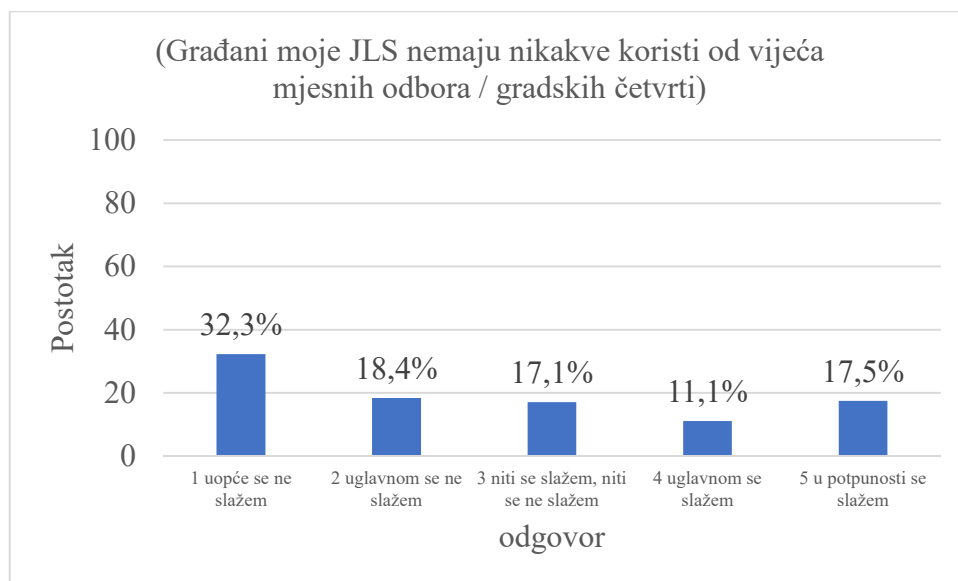
Nastavno na prethodnu tvrdnju, idućom tvrdnjom ispituje se stav o tome imaju li građani ikakve koristi od vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Raspodjela odgovora prikazana je u Grafikonu 20. Većina se ispitanika ($32,2\%$) uopće ne slaže s tvrdnjom kako građani u njihovoj JLS nemaju nikakve koristi od vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti.

Grado/načelnici se s tvrdnjom 20 slažu u potpunosti, predsjednici gradskih i općinskih vijeća uglavnom, dok se vijećnici vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti uglavnom s tvrdnjom ne slažu. Ovakve razlike u stavovima su statistički značajne, posebno između vijećnika i grado/načelnika ($p=0.000$) te predsjednika gradskih i općinskih vijeća i grado/načelnika ($p=0.04$). Postoje statistički značajne razlike u odgovorima ispitanika iz grada i onih iz općina. Ispitanici čija je JLS grad se s navedenom tvrdnjom uglavnom ne slažu, dok se oni iz općina niti slažu niti ne slažu ($p=0.02$). Regresijskom analizom utvrđeno je kako grado/načelnici imaju statistički značajno (1.96 ; $p=0.000$) drugačiji stav oko tvrdnje

20, nego članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti, kao i predsjednici gradskog/općinskog vijeća (0.73 ; $p=0.04$). Grado/načelnici se s tvrdnjom u potpunosti slažu, predsjednici uglavnom, dok se članovi vijeća uglavnom ne slažu.

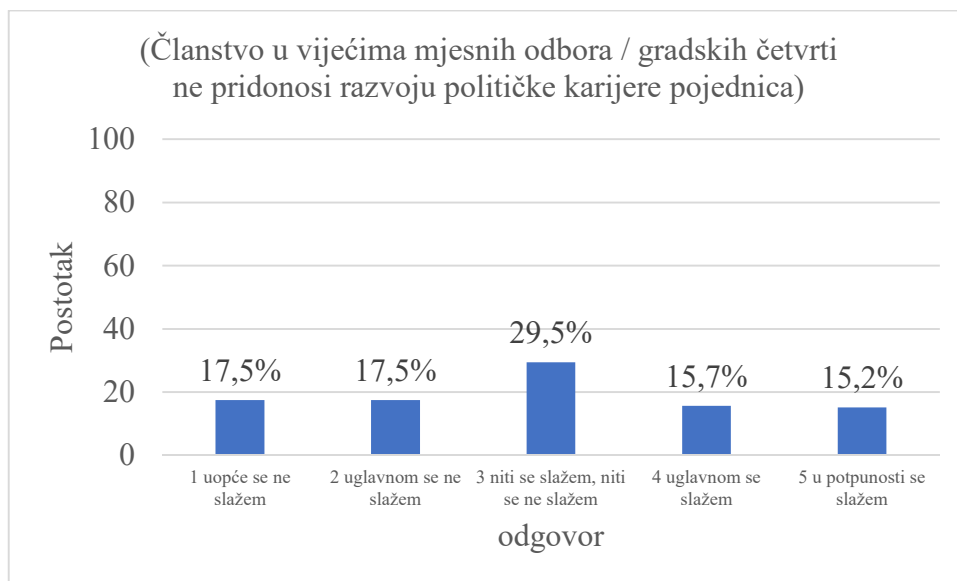
Stav ispitanika u kojem se većina uopće ne slaže s tvrdnjom kako građani u JLS nemaju nikakve koristi od vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti statistički je značajno pozitivno slabo povezan sa strankom iz koje dolaze ($\tau_b=0.16$, $p=0.02$). Većina ispitanika članovi su HDZ-a što može biti razlogom takve distribucije odgovora.

Grafikon 20. Raspodjela odgovora na pitanje 20.



Tvrdnja iznesena u 21. pitanju upitnika i prikazana u Grafikonu 21. postavljena je kako bi se dobio uvid u stavove ispitanika o tome pomaže li članstvo u vijećima mjesnih odbora/gradskih četvrti razvoju njihovih političkih karijera. Pitanje je povezano s navedenom ulogom mjesne samouprave kao inkubatora budućih političara.

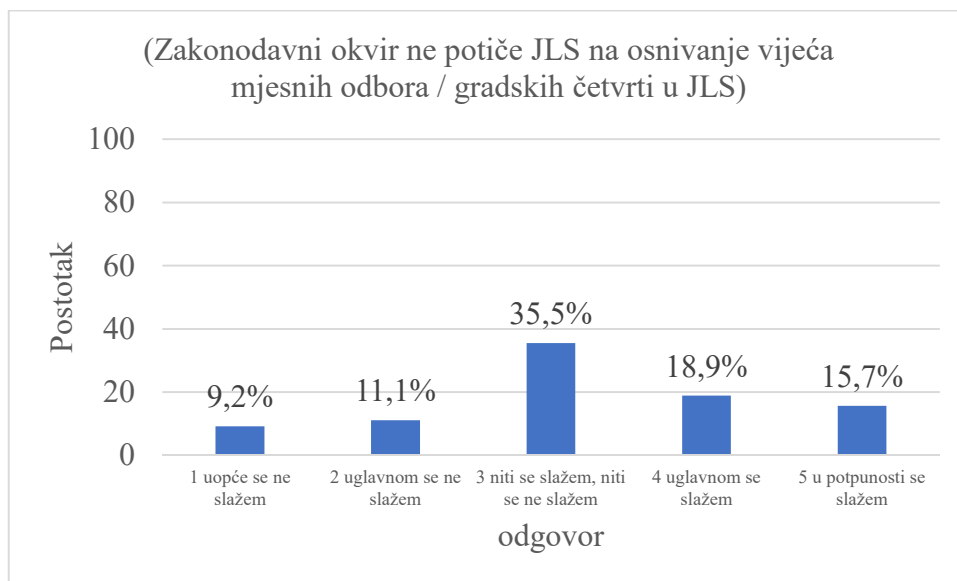
Grafikon 21. Raspodjela odgovora na pitanje 21.



Većina ispitanika ima indiferentan stav o ovoj tvrdnji. Grado/načelnici se s tvrdnjom 21 uglavnom slažu, dok se predsjednici gradskih i općinskih vijeća, kao i članovi mjesnih odbora/gradskih četvrti niti slažu, niti ne slažu. Između stavova članova vijeća i grado/načelnika oko ove tvrdnje postoji statistički značajna razlika ($p=0.01$). Regresijska analiza pokazuje kako grado/načelnici imaju statistički značajno (1.29 ; $p=0.001$) drugačiji stav oko tvrdnje 21 nego članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Oni se s navedenom tvrdnjom uglavnom ne slažu, za razliku od članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti koji se uglavnom slažu. Ako su ispitanici predsjednici gradskog/općinskog vijeća to nije statistički značajno utjecalo na odgovor u tvrdnji 21 ($p=0.81$).

Iduće četiri tvrdnje odnose se na stavove i mišljenja ispitanika o aktualnom zakonodavnom okviru mjesne samouprave i eventualnim potrebama za njegovom izmjenom.

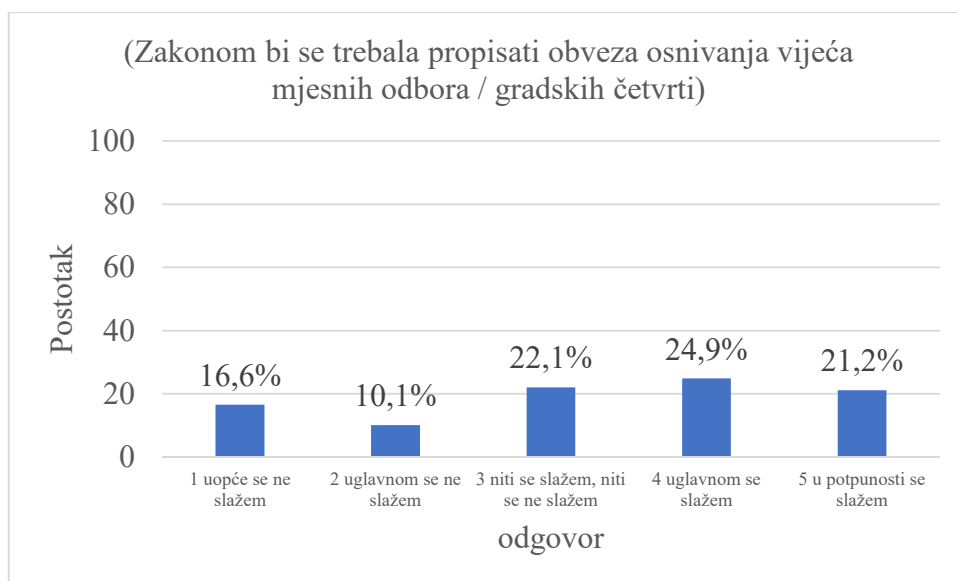
Grafikon 22. Raspodjela odgovora na pitanje 22.



Prema Grafikonu 22. ispitanici se u većini slučajeva (35,5%) niti slažu, niti ne slažu s tvrdnjom kako zakonodavni okvir ne potiče JLS na osnivanje vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti u JLS. Za ovu tvrdnju nije utvrđena statistički značajna razlika, niti statistički značajna povezanost među kategorijama.

Na tvrdnju kako bi se zakonom trebala propisati obveza osnivanja mjesne samouprave (Grafikon 23.), većina ispitanika odgovorila je da se uglavnom slažu, iako je značajan i postotak onih koji su indiferentni.

Grafikon 23. Raspodjela odgovora na pitanje 23.



Grado/načelnici se s ovom tvrdnjom uglavnom ne slažu, predsjednici gradskih i općinskih vijeća se niti slažu, niti ne slažu, dok se članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti uglavnom slažu. Između stava grado/načelnika i članova postoji statistički značajna razlika ($p=0.000$), kao i između onoga što misle predsjednici i članovi vijeća ($p=0.03$).

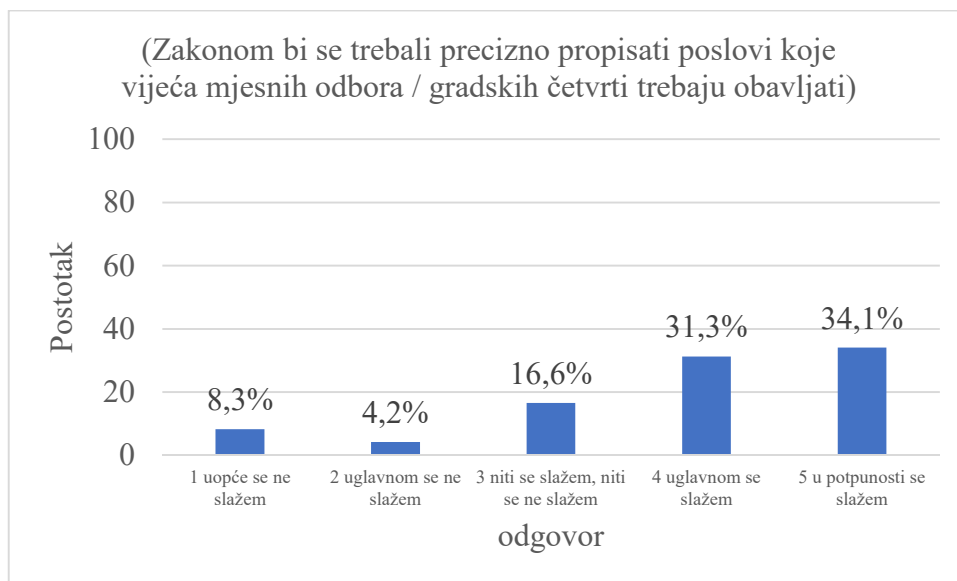
Ovakav stav ispitanika statistički je značajno, ali negativno i slabo povezan s njihovim obrazovanjem ($\tau_b=-0.12$, $p=0.02$). Većina ispitanika ima završenu srednju četverogodišnju školu. Ispitanici sa završenim diplomskim studijem se niti slažu, niti ne slažu s navedenom tvrdnjom, dok oni sa završenim poslijediplomskim studijem se s navedenom tvrdnjom uopće ne slažu. Moguće je kako je niža razina obrazovanja razlogom više slaganja s navedenom tvrdnjom.

Osim s obrazovanjem, stav oko tvrdnje 23 statistički je značajno pozitivno i jako povezan s dužnosti koju ispitanici obnašaju ($\tau_b=0.31$, $p=0.000$). Većina su ispitanika članovi vijeća mjesnih odbora ili gradskih četvrti.

Regresijska analiza pokazala je kako grado/načelnici imaju statistički značajno (-2.06 ; $p=0.000$) drugačiji stav oko tvrdnje 23 nego članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti, kao i predsjednici gradskog/općinskog vijeća (-0.97 ; $p=0.006$). Grado/načelnici se s tvrdnjom uglavnom ne slažu, za razliku od članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti koji se uglavnom slažu. Predsjednici gradskih/općinskih vijeća se s tvrdnjom niti slažu, niti ne slažu.

U Grafikonu 24. prikazana je raspodjela odgovora na tvrdnju kako bi se zakonom trebali precizno propisati poslovi koje vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti trebaju obavljati. Obzirom na strukturu ispitanika, očekivano je većina ispitanika izrazila svoje slaganje s ovom tvrdnjom (65,40% ispitanika se uglavnom ili u potpunosti slaže). Za ovu tvrdnju nisu utvrđene nikakve statistički značajne razlike ili povezanosti među kategorijama.

Grafikon 24. Raspodjela odgovora na pitanje 24.



Iduća tvrdnja odnosila se na potrebu zakonskog propisivanja minimalnog udjela u lokalnom proračunu koji bi se osiguravao za rad mjesne samouprave (Grafikon 25.). Većina ispitanika slaže se s ovom tvrdnjom (uglavnom se i u potpunosti se slaže 66,80% ispitanika).

Grado/načelnici se s ovom tvrdnjom uglavnom ne slažu, dok se predsjednici gradskih i općinskih vijeća, kao i članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti uglavnom slažu. Između stava grado/načelnika i predsjednika gradskih i općinskih vijeća postoji statistički značajna razlika u stavovima oko tvrdnje 25 ($p=0.002$), kao i između stava grado/načelnika i članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti ($p=0.000$). U odgovorima koje su dali ispitanici iz općina i gradova postoji statistički značajna razlika ($p=0.04$). Većina se ispitanika iz općina uglavnom slaže s navedenom tvrdnjom, dok se oni iz gradova niti slažu, niti ne slažu.

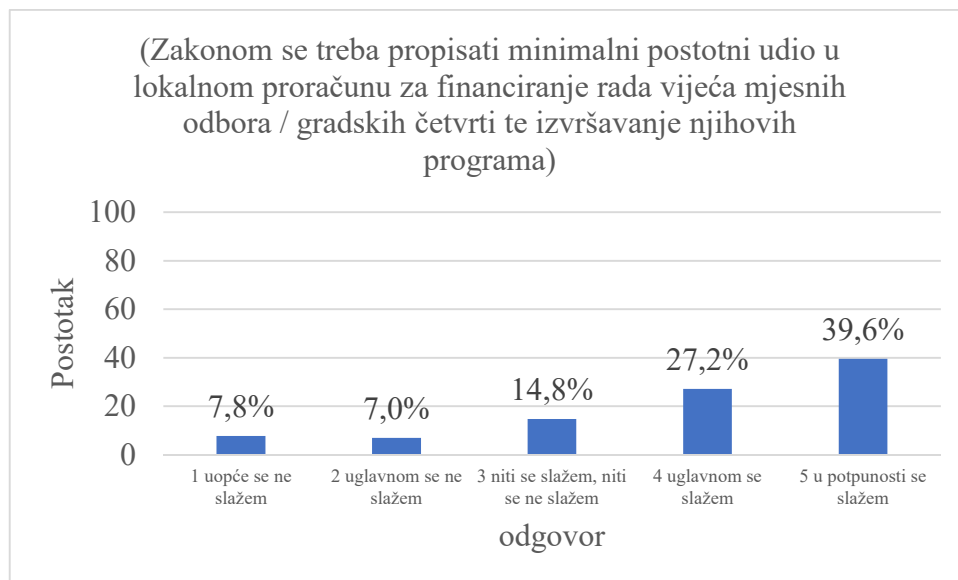
Vrsta JLS iz koje dolaze ispitanici statistički je značajno pozitivno slabo povezana s odgovorima koje su dali ($\tau_b=0.13$, $p=0.04$). Većina je ispitanika iz grada.

Osim toga, ovakav je stav statistički značajno pozitivno i umjereno povezan i s dužnosti koju ispitanici obnašaju u JLS iz koje dolaze ($\tau_b=0.27$, $p=0.000$). U najvećem su broju to članovi vijeća mjesnih odbora odnosno gradskih četvrti.

Regresijskom analizom utvrđeno je kako grado/načelnici imaju statistički značajno (-2.32 ; $p=0.000$) drugačiji stav oko tvrdnje 25, nego članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Oni se s tvrdnjom uglavnom ne slažu, dok se članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti

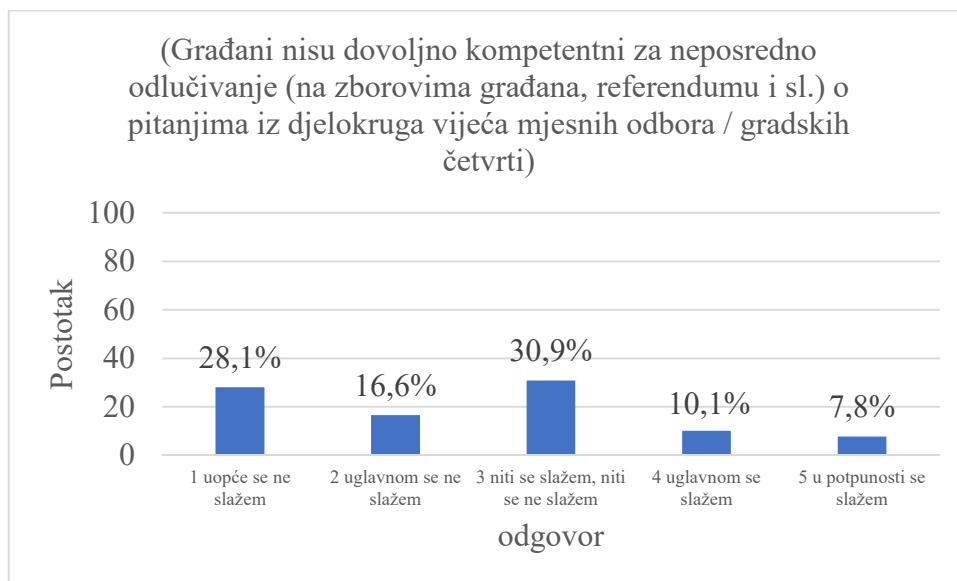
uglavnom slažu. Ako su ispitanici predsjednici gradskog/općinskog vijeća to nije statistički značajno utjecalo na odgovor u tvrdnji 21 ($p=0.39$).

Grafikon 25. Raspodjela odgovora na pitanje 25.



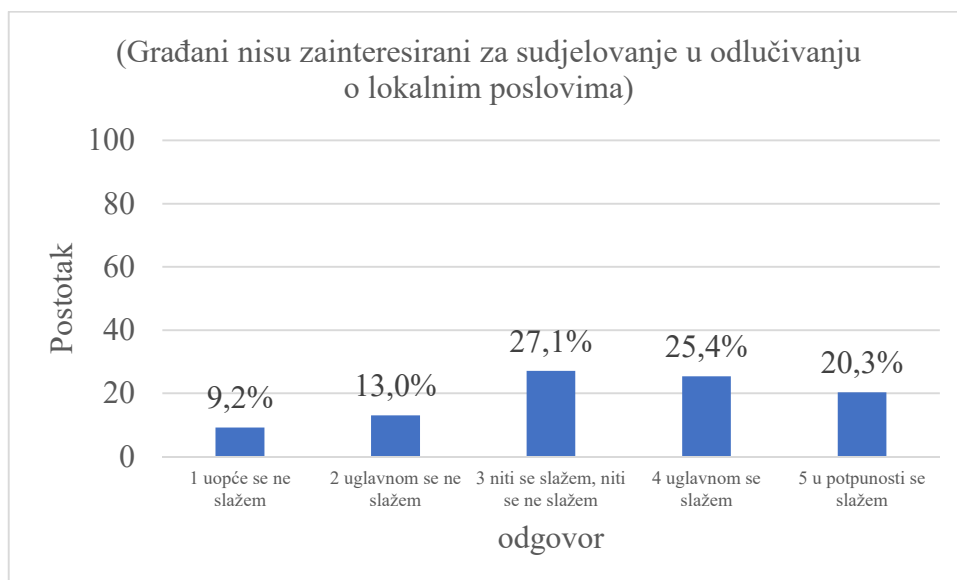
U Grafikonu 26. prikazana je raspodjela odgovora ispitanika na tvrdnju kako građani nisu dovoljno kompetentni za neposredno odlučivanje. Većina ispitanika niti se slaže, niti se ne slaže s ovom tvrdnjom, dok se 44,70% ispitanika uglavnom ili u potpunosti ne slaže s tvrdnjom. Ovo je jedina tvrdnja na kojoj je uočena statistički značajna razlika po spolu ispitanika ($p=0.04$). Muškarci se uglavnom ne slažu s tvrdnjom, dok se žene niti slažu, niti ne slažu. Regresijska analiza pokazala je kako grado/načelnici imaju statistički značajno (0.79 ; $p=0.04$) drugačiji stav oko tvrdnje 26 nego članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Ali, i jedni i drugi su uglavnom izjavili kako se s navedenom tvrdnjom niti slažu, niti ne slažu. Ako su ispitanici predsjednici gradskog/općinskog vijeća to nije statistički značajno utjecalo na odgovor u tvrdnji 26 ($p=0.89$).

Grafikon 26. Raspodjela odgovora na pitanje 26.



Iduća tvrdnja odnosi se za subjektivni element sudjelovanja građana, odnosno na to smatraju li ispitanici kako građani nisu zainteresirani za sudjelovanje u odlučivanju o lokalnim poslovima. Većina ispitanika niti se slaže, niti se ne slaže s ovom tvrdnjom, dok se 45,70% ispitanika uglavnom ili u potpunosti slaže s tvrdnjom (Grafikon 27.). Za ovu tvrdnju nisu utvrđene nikakve statistički značajne razlike ili povezanosti među kategorijama.

Grafikon 27. Raspodjela odgovora na pitanje 27.



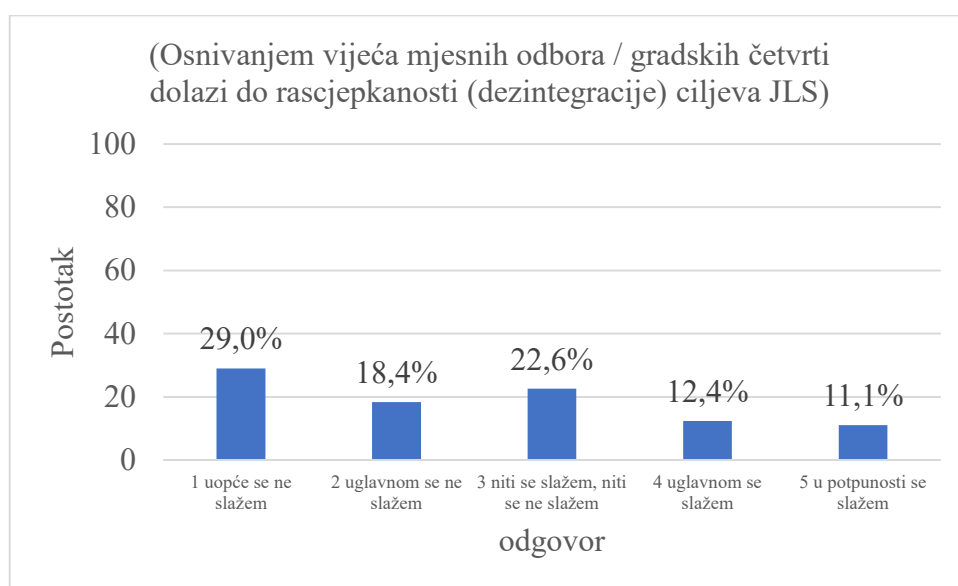
Jedinicama lokalne samouprave potrebno je upravljati na cjelovit, integrirani način, odnosno potrebno je prvenstveno pratiti interes JLS kao cjeline. Stoga je ispitanicima ponuđena tvrdnja kako osnivanjem mjesne samouprave dolazi do rascjepkanosti ciljeva

JLS. Kako je prikazano u Grafikonu 28., većina ispitanika uopće se ne slaže s navedenom tvrdnjom. Međutim, uočene su statistički značajne razlike u stavu grado/načelnika i članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti oko ove tvrdnje ($p=0.01$). Grado/načelnici se s navedenom tvrdnjom uglavnom slažu, predsjednici gradskih i općinskih vijeća niti slažu, niti ne slažu, dok se članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti s navedenom tvrdnjom uglavnom ne slažu. Potvrdu ovakvog stava grado/načelnika možemo naći u odgovorima na 12. pitanje (Grafikon 12.) prema kojem je, kao glavni razlog za izostanak mjesne samouprave, većina ispitanika navela kako nema potrebe dodatno cjepkati područje JLS (na 12. pitanje odgovarali su samo grado/načelnici i predsjednici predstavničkog tijela JLS u kojima mjesna samouprava nije ustrojena).

Ovakav stav ispitanika statistički je značajno negativno i slabo povezan s dužnosti koju obnašaju u JLS iz koje dolaze ($\tau_b=-0.15$, $p=0.01$). Većina su ispitanika vijećnici vijeća mjesnih odbora odnosno gradskih četvrti. Grado/načelnici u JLS s navedenom se tvrdnjom u potpunosti slažu.

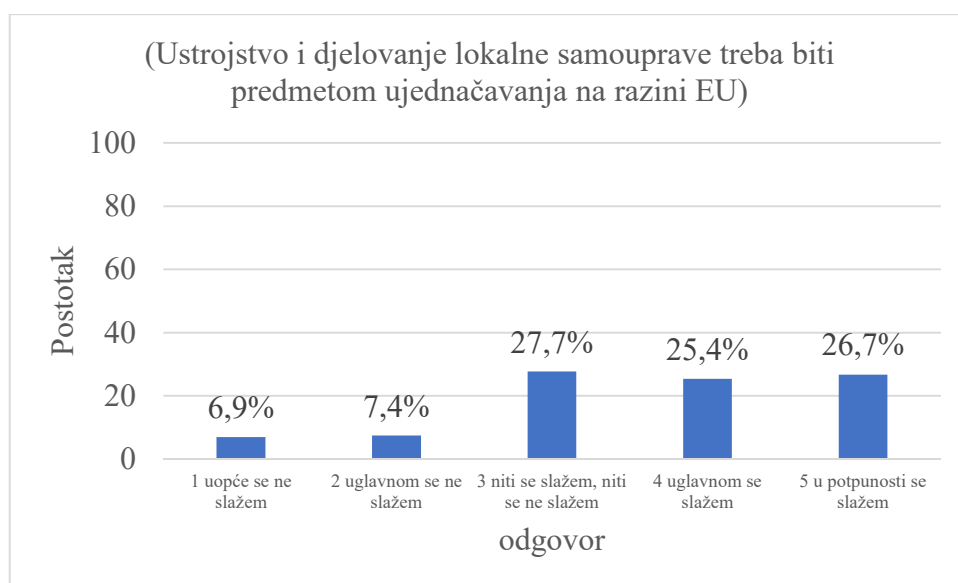
Regresijska analiza pokazala je kako grado/načelnici imaju statistički značajno (1.05 ; $p=0.007$) drugačiji stav oko tvrdnje 28 nego članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Oni se s tvrdnjom uglavnom slažu, za razliku od članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti koji se uglavnom ne slažu. Ako su ispitanici predsjednici gradskog/općinskog vijeća to nije statistički značajno utjecalo na odgovor u tvrdnji 28 ($p=0.59$).

Grafikon 28. Raspodjela odgovora na pitanje 28.



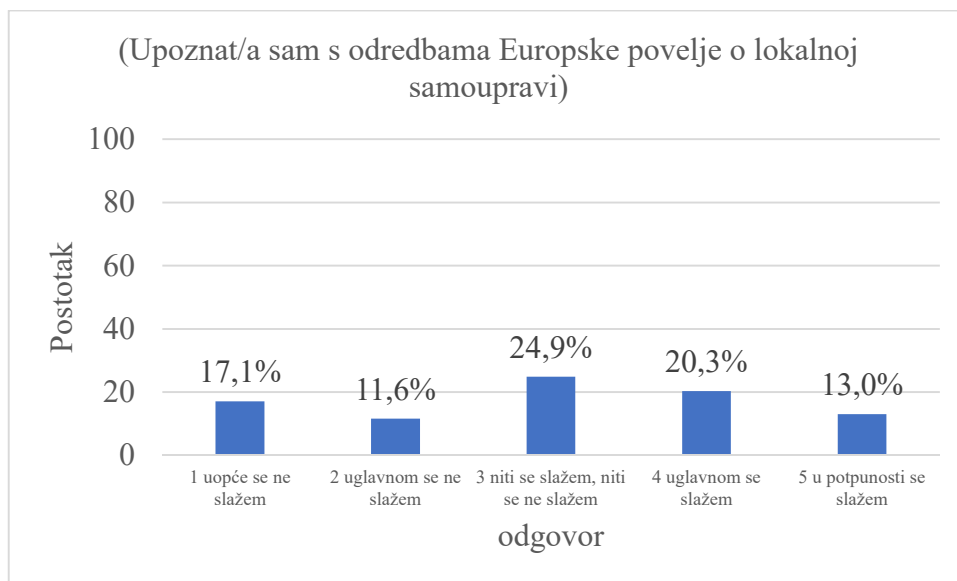
Načelo sudjelovanja građana u odlučivanju na lokalnim razinama, osim što je nastavak starih društvenih obrazaca ponašanja i potreba, dio je procesa europeizacije hrvatske javne i lokalne samouprave. Stoga sljedeća 4 pitanja teže dobivanju odgovora o tome koliko su ispitanici upoznati i usmjereni na proces europeizacije. U Grafikonu 29. prikazana je raspodjela odgovora na tvrdnju kako ustrojstvo i djelovanje lokalne samouprave treba biti predmetom ujednačavanja na razini Europske unije. Najveći dio ispitanika odgovorio je niti se slažem, niti se ne slažem. Međutim, ukupno 52,10% ispitanika s navedenom tvrdnjom se uglavnom ili u potpunosti slažu.

Grafikon 29. Raspodjela odgovora na pitanje 29.



Hrvatska je Europsku povelju o lokalnoj samoupravi djelomice ratificirala još 1997. godine, u potpunosti 2008. godine. Naši ispitanici su osobe koje obnašaju javne političke dužnosti u JLS i trebali bi biti upoznati s temeljnim dokumentom kojim je postavljen okvir lokalne samouprave u zemljama članicama Vijeća Europe. U Grafikonu 30. prikazana je raspodjela odgovora na tvrdnju o tome jesu li ispitanici upoznati s odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

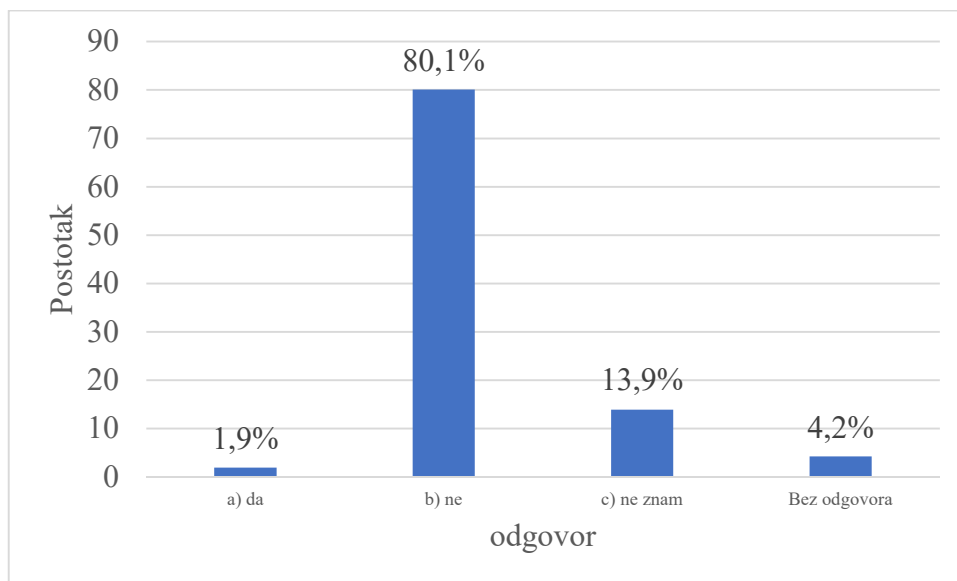
Grafikon 30. Raspodjela odgovora na pitanje 30.



Većina ispitanika odgovorilo je niti se slažem, niti se ne slažem. Samo 13% ispitanika je upoznato, dok ih čak 17,10% uopće nije upoznato s odredbama Povelje. Stav gdje se većina ispitanika niti slaže, niti ne slaže s navedenom tvrdnjom statistički je značajno negativno i slabo povezana s dužnosti koju obnašaju u JLS iz koje dolaze ($\tau b = -0.12$, $p = 0.04$). Većina ispitanika obnaša dužnost člana vijeća mjesnog odbora odnosno gradske četvrti. Ispitanici koji su na dužnosti grado/načelnika s navedenom se tvrdnjom uglavnom slažu.

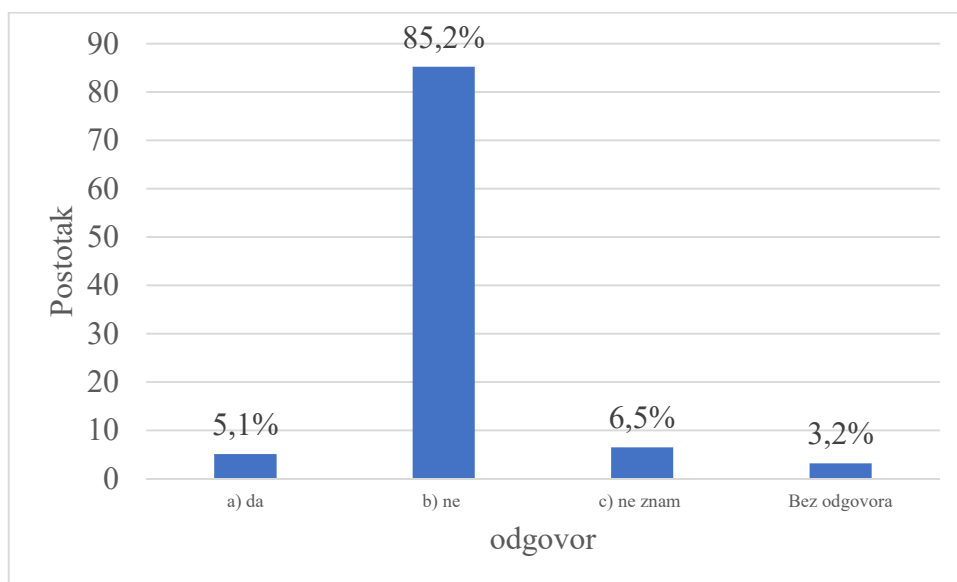
Grafikoni 31. i 32. prikazuju odgovore na pitanja o uključivanju državljana Europske unije (dalje: EU) u rad mjesnih odbora/gradskih četvrti, te ostvarenim kontaktima s mjesnim odborima/gradskim četvrtima iz JLS neke od države članice EU.

Grafikon 31. Raspodjela odgovora na pitanje o uključivanju državljana članica EU u rad mjesnog odbora / gradske četvrti



Prema podacima iz Grafikona 31., samo 1,9% ispitanika (odnosno 4 ispitanika) navodi kako su se državljani članica EU uključivali u rad mjesnih odbora/gradskih četvrti. S druge strane, 11 ispitanika ili 5,1% navodi kako imaju ostvarene kontakte s mjesnim odborima/gradskim četvrtima JLS iz drugih zemalja država članica EU (Grafikon 32.).

Grafikon 32. Raspodjela odgovora na pitanje o ostvarenim kontaktima s vijećima mjesnih odbora / gradske četvrti iz drugih država članica EU



Veće JLS primamljivije su za život (bolja infrastruktura i ponuda različitih lokalnih usluga), stoga je vjerojatnije kako će se slučajevi uključivanja građana u rad mjesnih odbora pojaviti u velikim jedinicama. Međutim, raspodjela odgovora prikazana u Tablici 10. ne potvrđuje takvu pretpostavku.

Tablica 10. Raspodjela odgovora ispitanika na pitanje 31. po kategoriji veličine JLS.

Broj stanovnika	Odgovori			
	Da	Ne	Ne znam	Ukupno
Manje od 1.000	0	19	7	26
1.001 do 3.000	1	57	5	63
3.001 do 5.000	0	18	2	20
5.001 do 10.000	2	51	8	61
10.001 do 20.000	0	8	3	11
Više od 20.000	1	15	3	19
Ukupno	4	168	28	200

Izvor: obrada autorice prema rezultatima empirijskog istraživanja.

Na pitanje imaju li ostvarene kontakte s vijećima mjesnih odbora/gradskih četvrti iz drugih zemalja članica EU velika većina ispitanika odgovorila je negativno (Grafikon 32.). Postoji statistički značajna pozitivna i slaba povezanost između nedostatka kontakata s članovima mjesnih odbora/gradskih četvrti iz drugih zemalja članica EU i duljine političke aktivnosti ispitanika ($\phi_c=0.24$, $p=0.007$). Većina je ispitanika politički aktivna između 5 do 10 godina što moguće nije dovoljno za ostvarivanje kontakata s vijećima mjesnih odbora/gradskih četvrti iz drugih zemalja članica EU. U Tablici 11. prikazana je raspodjela odgovora ispitanika na ovo pitanje prema veličini jedinice iz koje dolaze. Kod ovog pitanja nema nikakve statistički značajne razlike po ostalim kategorijama.

Tablica 11. Raspodjela odgovora ispitanika na pitanje 32. po kategoriji veličine JLS.

Broj stanovnika	Odgovori			
	Da	Ne	Ne znam	Ukupno
Manje od 1.000	1	21	5	27
1.001 do 3.000	2	57	3	62
3.001 do 5.000	3	17	0	20
5.001 do 10.000	1	58	3	62
10.001 do 20.000	2	8	1	11
Više od 20.000	2	18	0	20
Ukupno	11	179	12	202

Izvor: obrada autorice prema rezultatima empirijskog istraživanja.

Na kraju upitnika postavljeno je 33. pitanje otvorenog tipa: „Ukoliko imate konstruktivnih prijedloga vezanih uz zakonsko reguliranje i rad vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti molimo Vas navedite“. Na ovo pitanje odgovor je dalo 28 ispitanika (12,93%).²⁰⁹ Dodatni komentar ostavili su 20 muškaraca i 4 žene, 11 ispitanika sa završenom srednjom školom, 7 preddiplomskim studijem i 5 sa završenim diplomskim studijem. Nezavisnih kandidata je 8, članova HDZ-a 11, jedan član SDP-a. Potrebu davanja dodatnih komentara iskazao je 1 gradonačelnik, 2 općinska načelnika, 5 predsjednika predstavničkih tijela JLS i 16 članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Zaprimiti komentari svrstani su po zajedničkim značajkama i prikazani u Tablici 12.

Tablica 12. Dodatni komentari ispitanika na 33. pitanje iz upitnika.

Komentar	Broj tvrdnji
Mjesni odbori nisu potrebni u malim JLS	3
Mjesni odbori trebaju dobiti ovlast odlučivanja, inače nemaju smisla	5
Mjesni odbori trebaju dobiti svoja vlastita sredstva, inače nemaju smisla	5
Preciznija zakonska regulacija ovlasti i financijskih sredstava	4
Treba češće održavati zborove građana, a odluke sa zbora trebaju biti obvezatne za predstavničko tijelo	2
Jasnije propisati obveze predstavničkog i izvršnog tijela prema vijećima	2
Potrebno je češće pozivati predstavnika vijeća mjesnih odbora na sjednice predstavničkog tijela	2
Sama država treba prihvatiti mjesnu samoupravu	1
Vijeća mjesnih odbora nemaju smisla ako nisu iz iste političke opcije kao predstavničko tijelo i izvršni čelnik/vlast pogoduje vijećima mjesnih odbora iste političke opcije	2
Trebalo bi birati povjerenika za naselje	1
Kod nas postoji Povjerenstvo za razvoj prigradskih naselja, dobro funkcionira, a nema političkih tenzija, niti troškova izbora	1
Vijeća mjesnih odbora su potrebna jer najbolje znaju probleme i mogu brzo djelovati	2
Vijeća mjesnih odbora mogu pomoći vladajućima	2
Ukidanje vijeća mjesnih odbora dovest će do lošijih uvjeta za život u prigradskim naseljima (iz JLS koja ukida)	1
Građani su nezainteresirani za mjesnu samoupravu i članstvo u vijećima mjesnih odbora jer ne vide koristi od njih	3
Vijeća mjesnih odbora moraju postojati zbog uvida u stvarne potrebe	1

²⁰⁹ Neki ispitanici samo su unijeli razmaknicu što program za obradu podataka računa kao odgovor.

Vijeća mjesnih odbora ne ispunjavaju svoju ulogu jer ih koče oni gore, treba ih ukinuti	1
Vijeća mjesnih odbora dobra su za građane ali nemaju novca pa ih građani smatraju nebitnima.	1

Izvor: obrada autorice prema rezultatima empirijskog istraživanja

Jedina tri ispitanika koja su, kao dopunski komentar, navela kako mjesna samouprava nije potrebna u manjim JLS su dva načelnika i jedan gradonačelnik. Svi ostali komentari odnose se na eventualna poboljšanja ili ukazuju na probleme, no u pravilu podržavaju mjesnu samoupravu. Većina predsjednika predstavničkih tijela koji su dali dodatni komentar smatraju mjesnu samoupravu važnom i potrebnom.

6.4. Testiranje hipoteza rezultatima empirijskog istraživanja

Nakon što su prikazani rezultati deskriptivne i inferencijalne statistike pristupa se testiranju hipoteza. Kako bi disertacija imala istinski znanstveni doprinos, za testiranje postavljenih hipoteza korišteni su isključivo rezultati inferencijalne statistike koja je napravljena na odgovorima ispitanika. Rezultati deskriptivne statistike bit će korišteni u raspravi. U Tablici 13. prikazano je koja pitanja su bila relevantna za pojedine hipoteze, te koje su neovisne varijable bile korištene za testiranje hipoteza po pojedinim pitanjima. Kao neovisne varijable korištene su: završen stupanj obrazovanja (3), stranačka pripadnost (4), duljina političkog staža (5), vrsta JLS (6), dužnost koju ispitanik obnaša (7), duljina života na području JLS (8), županija u kojoj se nalazi JLS iz koje ispitanik dolazi i broj stanovnika u JLS (10).

Tablica 13. Hipoteze, varijable i pripadajuće tvrdnje.

Hipoteze	Varijable	Pripadajuće tvrdnje/pitanja
H1: Jedinice lokalne samouprave ne podržavaju submunicipalnu decentralizaciju.	4,6,9,10	Jesu li u vašoj JLS osnovana vijeća mjesnih odbora/gradske četvrti?
H1a: Na nesklonost ustrojavanja oblika mjesne samouprave utječe veličina lokalne jedinice	6,9,10	Broj naselja u JLS utječe na potrebu osnivanja vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Udaljenost od sjedišta JLS utječe na potrebu osnivanja vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti.

		U JLS s malim brojem stanovnika nije potrebno osnivati vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti.
H2: Lokalni političari ne podržavaju submunicipalnu decentralizaciju	3,4,5,8	Vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti u mojoj JLS nisu potrebna. Građani moje JLS nemaju nikakve koristi od vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Članstvo u vijećima mjesnih odbora/gradskih četvrti ne pridonosi razvoju političke karijere pojedinaca.
H2a: Zakonodavni okvir ne potiče sudjelovanje građana na submunicipalnoj razini	3,4,5,6,7	Zakonodavni okvir ne potiče JLS na osnivanje vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti u JLS. Zakonom bi se trebala propisati obveza osnivanja vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Zakonom bi se trebali precizno propisati poslovi koje vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti trebaju obavljati. Zakonom se treba propisati minimalni postotni udio u lokalnom proračunu za financiranje rada vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti te izvršavanje njihovih programa.
H2b: Lokalni političari ne prepoznaju prednosti sudjelovanja građana u obavljanju lokalnih poslova	3,4,5,7,8	Građani nisu dovoljno kompetentni za neposredno odlučivanje (na zborovima građana, referendumu i slično) o pitanjima iz djelokruga vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti.

		Građani nisu zainteresirani za sudjelovanje u odlučivanju o lokalnim poslovima. Osnivanjem vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti dolazi do rascjepkanosti (dezintegracije) ciljeva JLS.
H3: Osnivanjem oblika mjesne samouprave osigurava se približavanje europskim standardima sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima	3,4,5,6,7	Ustrojstvo i djelovanje lokalne samouprave treba biti predmetom ujednačavanja na razini EU. Upoznat/a sam s odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi i njezinog Dodatnog protokola vezano uz sudjelovanje građana u poslovima lokalnih vlasti. Jeste li u Vašoj JLS imali slučajeve uključivanja državljana članica Europske unije (nastanjenih u Vašoj jedinici) u rad vijeća mjesnog odbora/gradske četvrti (kandidiranje na lokalnim izborima, sudjelovanje na sastancima i slično)? Imate li ostvarene kontakte s vijećima mjesnih odbora/gradskih četvrti iz drugih zemalja članica Europske unije?

Izvor: obrada autorice prema rezultatima empirijskog istraživanja.

Na temelju prikazanog obrasca i statističke analize vršimo testiranje hipoteza kako slijedi.

Radna hipoteza H1: Jedinice lokalne samouprave ne podržavaju submunicipalnu decentralizaciju.

Od ukupnog broja ispitanika 75% je odgovorilo kako imaju osnovana vijeća mjesnih odbora/gradske četvrti. To je statistički značajno povezano s time je li JLS ispitanika grad

ili općina i brojem stanovnika u JLS. Većina ispitanika dolazi iz grada, dok je veličina JLS iz kojih dolazi najveći broj ispitanika je od 1.001 do 3.000 ili 5.001 do 10.000 stanovnika.

Može se reći kako se navedena hipoteza ne odnosi na gradove, niti JLS s navedenim brojem stanovnika.

Podhipoteza H1a: Na nesklonost ustrojavanja oblika mjesne samouprave utječe veličina lokalne jedinice.

Odgovori ispitanika kako broj naselja utječe na potrebu osnivanja vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti statistički su značajno povezani sa statusom JLS ispitanika (većinom gradovi) i s brojem stanovnika u JLS (većinom od 1.001 do 3.000 ili 5.001 do 10.000).

Također, većina JLS iz koje dolaze ispitanici smještene su u Osječko-baranjskoj županiji. Između županije u kojoj je smještena JLS ispitanika i stava kako u JLS s malim brojem stanovnika nije potrebno osnivati vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti također postoji statistički značajna, ali negativna povezanost.

Može se reći kako se ni ova podhipoteza ne odnosi na gradove i JLS od 1.001 do 3.000 i 5001 do 10 000 stanovnika.

Podhipoteza H2: Lokalni političari ne podržavaju submunicipalnu decentralizaciju.

Većina se ispitanika uopće nije složila kako građani JLS nemaju nikakve koristi od vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Ovakav je stav je statistički značajno povezan sa stranačkom pripadnošću, a većina je ispitanika iz stranke HDZ.

Može se reći kako navedena hipoteza nije potvrđena.

Podhipoteza H2a: Zakonodavni okvir ne potiče sudjelovanje građana na submunicipalnoj razini.

Većina su ispitanika članovi vijeća mjesnog odbora odnosno gradske četvrti i to je statistički značajno povezano s njihovim stavom kako bi se zakonom trebali propisati poslovi koje vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti trebaju obavljati. Regresijska analiza je pokazala kako se grado/načelnici ne slažu s time da zakonodavni okvir ne potiče sudjelovanje građana, dok vijećnici misle suprotno. Također, grado/načelnici se uglavnom ne slažu kako zakonom treba jasno definirati udio u proračunu

Može se reći kako je navedena podhipoteza potvrđena.

Podhipoteza H2b: Lokalni političari ne prepoznaju sudjelovanje građana u obavljanju lokalnih poslova.

Većina ispitanika u ovom istraživanju obnaša dužnost člana vijeća mjesnih odbora odnosno gradskih četvrti. S obzirom na stranačku pripadnost većina ih je iz stranke HDZ. Većina ispitanika podržava stav kako su građani kompetentni za sudjelovanje u odlučivanju o pitanjima iz djelokruga vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti.

Može se reći kako navedena podhipoteza nije potvrđena

Podhipoteza H3: Osnivanjem oblika mjesne samouprave osigurava se približavanje europskim standardima sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima.

Većina ispitanika obnaša dužnost člana vijeća mjesnog odbora/gradske četvrti i njihov stav kako se niti slažu, niti ne slažu s tvrdnjom kako su upoznati s odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi statistički je značajno negativno povezan s tom dužnosti koju obnašaju. Ispitanici koji su grado/načelnici s navedenom se tvrdnjom uglavnom slažu. Ali, većina ispitanika nema ostvarene kontakte s vijećima mjesnih odbora odnosno gradskih četvrti iz drugih zemalja članica EU što je statistički značajno povezano s duljinom njihove političke aktivnosti.

Može se reći kako ova podhipoteza nije potvrđena.

6.5. Rasprava

Nakon sustavnog pregleda domaćih i stranih istraživanja, pregleda mrežnih stranica jedinica lokalne samouprave u dvije promatrane županije, analize dostupnih pravnih akata (europske regulative, zakona, statuta, pravilnika, proračuna i dr.), te statističke obrade rezultata dobivenih anketnim upitnikom, kao važnost i izvornost ovog istraživanja može se navesti:

- a) provedba sustavnog istraživanja mjesne samouprave u dvije županije koje je obuhvatilo pravnu analizu i analizu stavova i mišljenja, te obuhvatilo jedinice lokalne samouprave bez obzira na njihovu vrstu ili veličinu,
- b) utvrđene statistički značajne razlike u stavovima ispitanika s obzirom na dužnost koju obnašaju i vrstu jedinice lokalne samouprave u kojoj obnašaju dužnost,

- c) utvrđene statistički značajne povezanosti između veličine i vrste jedinice lokalne samouprave iz koje dolaze i njihovih stavova o pojedinim pitanjima,
- d) uočen trend ukidanja mjesne samouprave u jedinicama lokalne samouprave u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji,
- e) rezultati deskriptivne statistike koji služe kao pomoćno sredstvo u analizi mjesne samouprave,
- f) analiza dobivenih rezultata i iznesenim prijedlozima za poboljšanja.

Sukladno postojećem zakonodavnom okviru u Hrvatskoj, jedinica lokalne samouprave osnovat će mjesnu samoupravu ako to zatraže građani ili ako tu potrebu prepoznaju legitimna politička tijela (općinsko/gradsko vijeće i grado/načelnik). O tome kakve će ovlasti imati mjesna samouprava, ako bude osnovana, odlučuje općinsko/gradsko vijeće, no iznimno veliku ulogu ima i grado/načelnik koji predlaže predstavničkom tijelu odgovarajuće opće akte. Prva hipoteza **H1: Jedinice lokalne samouprave ne podržavaju submunicipalnu decentralizaciju** utemeljena je na relevantnim istraživanjima (Hlepas et al, 2018: 256; Swianiewicz, 2014a: 195; Haček, Grabner, 2013: 226) i pregledu aktualnog broja mjesnih odbora i gradskih četvrti u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji (Tablica 4.). Statističkom analizom ova hipoteza sa sigurnošću nije potvrđena za gradove i jedinice lokalne samouprave u kojima živi od 1.001 do 3.000 i 5.001 do 10.000 stanovnika. Ne možemo sa statistički značajnom vjerojatnošću tvrditi vrijedi li hipoteza za ostale jedinice. Razlog zbog kojeg ova hipoteza nije potvrđena može biti u činjenici što su najveći dio ispitanika (68,10% prikazano u Grafikonu 5.) članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Činjenica je kako se broj mjesnih odbora/gradskih četvrti u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji smanjuje. Od svih ispitanika u čijim jedinicama lokalne samouprave nije osnovana mjesna samouprava (dio grado/načelnika i predsjednika općinskih/gradskih vijeća, 41 ispitanik), 78,30% je iskazalo kako je mjesna samouprava u njihovoj jedinici postojala, ali je ukinuta (Grafikon 13.). Kao najčešći razlog ukidanju postojećih mjesnih odbora/gradskih četvrti navedena je neaktivnost vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti (Grafikon 14.), dok je kao razlog zbog kojeg mjesnu samoupravu nije potrebno osnivati najčešće navedeno cjeplanje područja jedinice lokalne samouprave (Grafikon 12.). Sklonost submunicipalnoj decentralizaciji, odnosno davanju važnosti mjesnim odborima/gradskim četvrtima može se provjeriti udjelom financijskih sredstava koja se izdvajaju za njihov rad i ovlastima koje mjesni odbori/gradske četvrti imaju unutar

svojih matičnih jedinica. Iz analize pravnih akata svih jedinica lokalne samouprave koje imaju osnovanu mjesnu samoupravu (prikazane u podnaslovima 5.2.2.8.1. i 5.2.2.8.2.) vidimo kako niti jedan mjesni odbor (osim u Gradu Osijeku) nema gotovo nikakvih ovlasti, kao ni financijskih sredstava za rad (Tablica 7., Prilog 2). Osim jedne jedinice (za koju je upitno što je knjiženo pod kontom mesne samouprave), iznosi koji se izdvajaju za mjesnu samoupravu minimalni su (od 0,001% do 0,95%) i u opadanju, što je u skladu s rezultatima istraživanja kojeg su proveli Manojlović Toman i suradnici (2019: 193). Većina ispitanika smatra kako se u njihovoj jedinici lokalne samouprave ne izdvaja dovoljno sredstava za rad mjesnih odbora/gradskih četvrti (Grafikon 15.), no to je očekivano obzirom na to da su većina ispitanika članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Jedino je Grad Osijek na svoje mjesne odbore i gradske četvrti prenio poslove iz svog samoupravnog djelokruga, iako su i to manje važni savjetodavni i poslovi iniciranja aktivnosti (usporedi: Koprić, Klarić, 2015: 403; Klarić, 2022b: 94). Stoga smatramo opravdanim zaključiti kako jedinice lokalne samouprave u dvije promatrane županije ne podržavaju submunicipalnu decentralizaciju.

Kao jedan od ključnih kriterija za uspostavu mjesne samouprave navodi se veličina jedinice lokalne samouprave. Opravdanost mjesne samouprave u velikim jedinicama dokazuju primjeri Belgije i Norveške gdje je mjesna samouprava osnovana samo u velikim gradovima, dok je u Njemačkoj, Grčkoj, Poljskoj, Češkoj, Španjolskoj i Sloveniji češća u velikim gradovima nego manjim sredinama (Hlepas et al, 2018: 16-21). U Hrvatskoj posljednjih godina nije bilo sveobuhvatnih empirijskih istraživanja mjesne samouprave. Istraživanja koja su provedena uglavnom su se odnosila na gradove, dok su općine gotovo potpuno izostavljene iz istraživanja (Manojlović Toman et al, 2019 samo gradovi, Manojlović Toman, Vukojičić Tomić, 2018 samo gradovi, Rešetar, 2011 Grad Zagreb, Hrženjak, 2011 Grad Zagreb, Vukojičić Tomić, Manojlović Toman, 2019 Grad Rijeka, Klarić, 2022b istraživanje mišljenja građana 2014. godine). Iako su spomenuta istraživanja pokazala kako mjesna samouprava ima samo savjetodavnu i komunikacijsku ulogu, smatra se ipak opravdanom u urbanim sredinama (Koprić, Klarić, 2015: 401). Stoga je postavljena hipoteza **H1a: Na nesklonost ustrojavanja oblika mjesne samouprave utječe veličina lokalne jedinice.** Većina ispitanika koji žive u gradovima, u jedinicama lokalne samouprave u kojima živi 1.001 do 3.000 ili 5.001 do 10.000 stanovnika, te članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti uglavnom se slažu kako broj naselja u jedinici lokalne

samouprave utječe na potrebu za osnivanjem mjesne samouprave (Grafikon 16.), dok udaljenost pojedinih naselja od središta jedinice lokalne samouprave grado/načelnici smatraju manje bitnim nego članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Na konkretnu tvrdnju kako u malim jedinicama nije potrebno osnivati mjesnu samoupravu najveći dio ispitanika odgovorio je potvrdno (Grafikon 18.) i to je statistički značajno povezano s dužnošću koju obavljaju. Naime, većina grado/načelnika se u potpunosti slaže, dok se većina članova mjesnih odbora/gradskih četvrti niti slaže, niti ne slaže. Neovisno o navedenim rezultatima, u praksi vidimo da postoje male jedinice koje imaju ustrojenu mjesnu samoupravu i veće koje nemaju. Primjerice, Grad Belišće u sastavu ima 9 naselja u kojima živi 8.884 stanovnika (prema popisu stanovništva 2021., Tablica 1.) i nema osnovanu mjesnu samoupravu. S druge strane, općina Drenje u sastavu ima 12 naselja u kojima ukupno živi 2.126 stanovnika i ima osnovanih 7 mjesnih odbora, još manja općina Punitovci ima 4 naselja u kojima živi 1.532 stanovnika i osnovan jedan mjesni odbor. Koji su razlozi za ovakvo stanje? Jedna od korištenih nezavisnih varijabli bila je stranačka pripadnost, većina ispitanika članovi su HDZ-a (Grafikon 4.) i možda se zbog toga u statističkoj analizi članstvo u HDZ-u pokazalo statistički značajno povezano s njihovim stavovima. Pozitivna povezanost stavova članova HDZ-a pokazala se o tvrdnji kako u jedinicama s malim brojem stanovnika nije potrebno osnivati mjesne odbore (većina ispitanika se ne slaže s tvrdnjom) i tvrdnji kako u njihovoj jedinici lokalne samouprave mjesni odbori nisu potrebni (većina ispitanika ne slaže se s tvrdnjom). Napominjemo kako je ove rezultate potrebno tumačiti s oprezom zbog neujednačenog uzorka ispitanika. U praksi, u Gradu Belišću na vlasti je neovisna lista, kao i u Valpovu koji su ukinuli mjesne odbore krajem 2022. godine. U Općini Ivankovo (koja je također ukinula mjesne odbore krajem 2022. godine) većina članova općinskog vijeća su s liste grupe birača, ali načelnik je član HDZ. S druge strane, u Općini Drenje načelnik i većina u općinskom vijeću članovi su HDZ-a, ali svih 37 članova vijeća mjesnih odbora s liste su grupe birača (Prilozi 1a i 1b). Utjecaj stranačke pripadnosti na osnivanje mjesnih odbora svakako bi trebalo detaljnije istražiti, posebno kada se uzme u obzir izrazito mala izlaznost na izbore za mjesne odbore/gradske četvrti.

Prethodne dvije hipoteze usmjerene su na određene objektivne pokazatelje submunicipalne samouprave. Iduća hipoteza **H2: Lokalni političari ne podržavaju submunicipalnu decentralizaciju** usmjerena je na intrinzični osjećaj svakog pojedinca, na njegov doživljaj

mjesne samouprave kao potrebnog ili nepotrebnog dodatka lokalnoj upravi. Statističkom analizom utvrđeno je kako postoje statistički značajne razlike između stava grado/načelnika i članova vijeća mjesnih odbora. Grado/načelnici smatraju kako u njihovoj jedinici lokalne samouprave mjesni odbori/gradske četvrti nisu potrebni (Grafikon 19.), a građani nemaju nikakve koristi od mjesnih odbora/gradskih četvrti (Grafikon 20.). S druge strane, članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti izražavaju potpuno drugačiji stav, odnosno ne slažu se kako mjesni odbori/gradske četvrti nisu potrebi i korisni. Ovakav dijametralno suprotan stav posljedica je dužnosti koju obnašaju. Obzirom da istraživanjem nisu obuhvaćeni razlozi koji su doveli do ovakvih stavova, o njima možemo samo nagađati. Moguće obrazloženje za grado/načelnike je što se uvođenjem mjesne samouprave donekle ograničava njihova sloboda upravljanja lokalnom jedinicom. U političku arenu uvodi se još jedna razina s kojom treba pregovarati i razgovarati. S druge strane, stav članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti može biti rezultat institucionalne otpornosti. Po teoriji sustava, svaki sustav prvenstveno teži samoodržanju i zadržavanju *statusa quo*. Teško je očekivati da bi netko „*rezao granu na kojoj sjedi*“, odnosno sam za sebe rekao kako je nepotreban. Stoga, iako ova hipoteza nije potvrđena, rezultate bi trebalo uzeti s dozom opreza i provjeriti novim istraživanjem u kojem bi bio obuhvaćen podjednak broj ispitanika iz pojedinih grupa. Političari mogu podržavati mjesnu samoupravu i iz „sebičnih“ razloga. Hlepas i suradnici navode kako mjesna samouprava može biti odgajalište budućih političara (Hlepas et al, 2018: 8), s velikim oprezom na to ukazuje i istraživanje Manojlović Toman i suradnika (2019: 195). Među našim ispitanicima utvrđena je statistički značajna razlika u odgovoru na pitanje utječe li članstvo u tijelima mjesne samouprave na razvoj njihovih političkih karijera, iako su odgovori vrlo ujednačeno raspodijeljeni (Grafikon 21.). Grado/načelnici smatraju kako im to nije ili ne bi pomoglo u političkoj karijeri, dok članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti smatraju suprotno. Uzorak je premalen da bi mogli donositi uopćene zaključke, no moguće je kako članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti obavljaju tu dužnost u nadi daljeg napredovanja. Tome ide u prilog činjenica da je najveći broj ispitanika politički aktivan od 5 do 10 godina (29,20%), te još 19% onih koji su aktivni manje od 5 godina (Grafikon 6.) Osim toga, većina naših ispitanika članovi su HDZ-a, a statistička analiza pokazala je povezanost između članstva u HDZ-u i odgovora na pitanje jesu li mjesni odbori/gradske četvrti potrebne i imaju li građani koristi od njih. Za oba pitanja članovi HDZ imaju pozitivan stav. Ovdje je potrebno naglasiti kako je to

ipak dokaz da je strankama (barem jednoj) važno biti nazočan i na ovim najnižim razinama koje bi pak trebale biti apolitične ili barem manje politizirane (Rešetar, 2011a: 749).

U raspravama o sudjelovanju građana u odlučivanju često se spominje argument kako građani nisu zainteresirani niti kompetentni za odlučivanje (Lowndes et al, 2001, 446; Matsusaka, 2005: 198; Whiteley, Seyd, 2002: 38; Pattie et al, 2004: 92-93). U domaćima akademskim raspravama nezainteresiranost za mjesnu samoupravu povezuje se s njezinom neprepoznatljivom ulogom (Hrženjak, 2011: 68; Klarić, 2019: 17; Klarić, 2021: 1045; Rešetar, 2011: 76; Vukojić Tomić, Manojlović Toman, 2019: 60). Stoga su upitnikom ispitani stavovi naših ispitanika i postavljena je hipoteza **H2b: Lokalni političari ne prepoznaju sudjelovanje građana u obavljanju lokalnih poslova**. Tvrdnje kako građani nisu dovoljno kompetentni za neposredno odlučivanje i kako nisu zainteresirani za sudjelovanje većina ispitanika ocijenila je niti se slažem, niti ne slažem (Grafikoni 26. i 27.). Ipak, uočen je statistički značajno pozitivniji stav muškaraca prema kompetentnosti građana, kao i statistički značajnu razliku u stavovima grado/načelnika prema kompetentnosti građana. Iako se sve tri grupe ispitanika niti slažu, niti ne slažu kako su građani nekompetentni, stav grado/načelnika statistički je manje pozitivan nego stav članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Grado/načelnici smatraju kako osnivanjem mjesne samouprave dolazi do rascjepkanosti područja jedinice lokalne samouprave čime se potvrđuje kako oni ne prepoznaju sudjelovanje građana kao nešto poželjno i potrebno. Međutim, članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti potpuno su drugačijeg mišljenja, dok su predsjednici općinskih/gradskih vijeća indiferentni. Stoga se većina ispitanika ne slaže s navedenom tvrdnjom (Grafikon 28.). Navedene statistički značajne razlike u stavovima među grupama ispitanika (posebno između grado/načelnika i članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti) bilo bi dobro dodatno provjeriti na većoj i ujednačenijoj grupi ispitanika.

Hrvatski je zakonodavac mjesnu samoupravu regulirao minimalno, ostavljajući puno slobode jedinicama lokalne samouprave da svojim statutima i drugim općim aktima urede mjesnu samoupravu po „svojoj mjeri“. Iz analize dostupnih pravnih akata (prikazano u petom dijelu ove disertacije) vidjeli smo kako je ova sloboda u dvije promatrane županije minimalno iskorištena. Stoga se postavlja pitanje treba li se možda zakonom detaljnije propisati uređenje mjesne samouprave? U cilju stjecanja uvida u stavove ispitanika o aktualnom zakonodavnom uređenju i mogućim poboljšanjima postavljena je hipoteza **H2a:**

Zakonodavni okvir ne potiče sudjelovanje građana na submunicipalnoj razini. Ocjena aktualnog zakonodavnog rješenja prikazana je u Grafikonu 22. iz kojeg se vidi kako najveći dio ispitanika ima nedefiniran stav (niti se slažem, niti se ne slažem) oko tvrdnje kako zakonodavni okvir ne potiče jedinice lokalne samouprave na osnivanje mjesne samouprave. Teško je reći zašto je većina ispitanika ovako odgovorila jer se statističkom analizom nije pokazala nikakva značajnija razlika niti povezanost među pojedinim kategorijama ispitanika. No, kod tvrdnje kako se zakonom treba propisati obveza osnivanja mjesne samouprave uočene su statistički značajne razlike među ispitanicima po kategorijama dužnosti koju obavljaju i razini završenog obrazovanja. Većina ispitanika uglavnom se slaže s tvrdnjom (Grafikon 23.) i to je statistički značajno, ali negativno povezano s obrazovanjem. Ispitanici sa završenim srednjoškolskim obrazovanjem čine većinu uzorka i uglavnom se slažu s tvrdnjom. Ispitanici sa završenim diplomskim studijem iskazuju nedefinirani stav, dok se osobe sa završenim poslijediplomskim studijem uopće ne slažu. Osim s obrazovanjem, stav oko navedene tvrdnje statistički je značajno povezan s dužnosti koju ispitanici obnašaju. Grado/načelnici očito ne žele nametanje takve obveze jer se s navedenom tvrdnjom uglavnom ne slažu, dok se članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti uglavnom slažu. Kada bi se zakonom propisala obveza osnivanja mjesne samouprave članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti imali bi zajamčeni status i ne bi ovisili o volji lokalnih čelnika. Ovo pitanje postavljeno je u cilju stjecanja uvida u način razmišljanja naših ispitanika, a ne znači zagovaranje zakonodavne intervencije u tom smjeru. Zakonska obveza osnivanja mjesne samouprave u nekim jedinicama mogla bi stvoriti znatne probleme u slučaju manjka interesa građana, ali i znatne obvezne troškove (za provedbu izbora i rad vijeća). S druge strane, propisivanjem obveze osnivanja mjesne samouprave građani bi dobili jamstvo minimalnog stupnja sudjelovanja u lokalnom odlučivanju preko njihovih predstavnika u tijelima mjesne samouprave. Ovdje se radi o pitanju kakav stav ima središnja vlast o mjesnoj samoupravi. Ukoliko središnja vlast smatra potrebnim osigurati građanima načine sudjelovanja, zakonsko propisivanje obveze osnivanja mjesne samouprave moglo bi biti jedno od rješenja. Ipak, aktivno sudjelovanje građana može se ostvariti na brojne druge načine (pogotovo danas uz mogućnosti koje pružaju IK tehnologije), bez prevelikog državnog intervencionizma, pod uvjetom da za to postoji politička volja.

Jedno od mogućih rješenja problema nefunkcionalne mjesne samouprave moglo bi biti zakonsko propisivanje poslova koje obavljaju vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Zakonom bi se i dalje mogla ostaviti jedinicama lokalne samouprave sloboda u procjeni potrebe osnivanja mjesne samouprave, no propisati njezin obvezni djelokrug u slučajevima kada bude osnovana. Većina ispitanika, bez obzira na dužnost koju obnašaju i druge nezavisne varijable, slažu se kako bi se zakonom trebali precizno propisati poslovi mjesne samouprave (Grafikon 24.). Mjesna samouprava koja postoji, a nema nikakvih financijskih sredstava za rad, besmislena je. Većina ispitanika smatra kako je potrebno zakonom propisati minimalni udio u lokalnom proračunu namijenjen za rad mjesne samouprave (Grafikon 25.), ali stav grado/načelnika statistički je značajno drugačiji od stava ostalih ispitanika. Grado/načelnici ne žele zakonsko nametanje ovakvog financijskog ograničenja (obveze), dok članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti podržavaju ovakvo rješenje. Stav članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti može biti rezultat njihove svakodnevne borbe s vladajućima u svojoj jedinici radi osiguravanja sredstava za rad. Propisivanjem zakonskog minimuma financijskih sredstava za rad mjesne samouprave položaj ove grupa ispitanika znatno bi se poboljšao. Umjesto stalne borbe za egzistencijalni minimum, članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti svoju energiju mogli bi usmjeriti u izradu i pripremu prijedloga za poboljšanje života građana na svom području. Statistički značajna razlika oko pitanja zakonskog propisivanja minimalnih financijskih sredstava uočena je i po vrsti jedinice lokalne samouprave iz koje ispitanici dolaze. Stav o ovom pitanju statistički je značajno povezan s time dolaze li iz općine ili grada. Članovi vijeća mjesnih odbora koji žive u općinama uglavnom se slažu oko potrebe zakonskog propisivanja minimalnog udjela financijskih sredstava, dok ispitanici koji žive u gradovima oko ove tvrdnje imaju nedefiniran stav. Obzirom na sve navedeno, prema mišljenju naših ispitanika zakonodavni okvir nije poticajan, trebalo bi ga mijenjati, a postavljena hipoteza je dokazana.

Republika Hrvatska od samog osnutka pokazuje svoju usmjerenost europskim vrijednostima i načelima. Ratificiranjem Europske povelje o lokalnoj samoupravi i usklađivanjem zakonodavstva s europskim *acquis communautaire* prihvatili smo, barem formalno, sva načela i standarde europskog upravnog prostora u kojem dolazi do konvergencije javnih uprava europskih zemalja. Implementacija europskih standarda prepuštena je državama članicama i njihovim javnim upravama. Pitanje je koliko naša fragmentirana i razlomljena lokalna samouprava, sa slabim upravnim i financijskim

kapacitetima, može pratiti europske standarde i načela. Jedno od tih načela je i načelo sudjelovanja koje traži uključenost što šireg kruga zainteresiranih u sve faze odlučivanja, na svim razinama odlučivanja. Mjesna samouprava može biti jedan od tih mehanizama preko kojeg se omogućava utjecaj i sudjelovanje građana u odlučivanju na lokalnim razinama. Stoga je postavljena hipoteza **H3: Osnivanjem oblika mjesne samouprave osigurava se približavanje europskim standardima sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima.** Prema statističkoj analizi ova hipoteza očekivano nije potvrđena. Većina ispitanika ima neodređen stav o tome treba li ustrojstvo lokalne samouprave biti ujednačeno na razini Europske unije (Grafikon 29.), kao i prema tvrdnji o tome da su upoznati s odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi (Grafikon 30.). Ljudi često nisu spremni priznati kako nešto ne znaju ili nisu upoznati s nečim i ovaj neodređeni stav može biti posljedica te nesklonosti. S druge strane, članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti građani su koji svoju dužnost ne obnašaju profesionalno, nemaju nikakvih velikih ovlasti, financijskih resursa niti mogućnosti za pokretanje nekakvih projekata pa je logično da nemaju prevelikih motiva za „pretjerani“ angažman, odnosno nekakvo dodatno učenje, istraživanje i sl. Kod pitanja jesu li upoznati s odredbama Europske povelje utvrđena je statistički značajna povezanost između odgovora i dužnosti koju ispitanici obnašaju, odnosno grado/načelnici su uglavnom upoznati s odredbama Europske povelje. Obzirom da su grado/načelnici većinom profesionalci i imaju mogućnost dodatnih edukacija, ovakav rezultat je očekivan. Drugi aspekt europeizacije mjesne samouprave istražen je pitanjima o suradnji s tijelima mjesne samouprave drugih europskih država, te uključivanju njihovih državljana u rad naše mjesne samouprave. Kako se vidi iz Grafikona 31. i 32. ta suradnja je minimalna. Dodatna analiza prikazana u Tablicama 10. i 11. pokazala je kako veličina jedinice lokale samouprave nema utjecaj na razlike u europeizaciji mjesne samouprave. Iako bi se moglo očekivati kako će veće jedinice (zbog boljih kapaciteta, primamljivosti za život i dr.) imati intenzivniju suradnju, analiza to nije dokazala. No, statističkom analizom utvrđena je statistički značajna povezanost između nedostatka kontakata i duljine političke aktivnosti. Obzirom da je većina ispitanika u politici aktivna između 5 i 10 godina, moguće je kako to nije dovoljno za uspostavljanje suradnje. Iako analizom nismo ispitivali uzroke izostanka suradnje, polazeći od činjenice kako sve jedinice lokalne samouprave djeluju unutar istog pravnog okvira, moguće je kako su ovi sporadični slučajevi suradnje rezultat osobnog angažmana lokalnih političara.

Kako se vidi iz rezultata istraživanja i rasprave, uočene su statistički značajne razlike i povezanosti između stavova pojedinih grupa ispitanika (tri grupe). Grado/načelnici i članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti često imaju suprotstavljene stavove. No, što je sa stavovima predsjednika predstavničkih tijela kojih je među ispitanicima bilo 33? U tvrdnjama kod kojih je utvrđena statistički značajna razlika u stavovima između grado/načelnika i članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti (16., 17., 18., 19., 20., 21., 23., 25., 26. i 28.), neovisno o stupnju razlikovanja, stavovi predsjednika predstavničkih tijela bili su negdje između (primjerice, na tvrdnju 23. grado/načelnici se uglavnom ne slažu, predsjednici predstavničkog tijela niti slažu, niti ne slažu, dok se članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti uglavnom slažu) ili bliži stavu članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Ova raspodjela odgovora na tvrdnje najbolje se vidi u Tablici 9. (prikazana medijanom). Obrazloženje stava grado/načelnika i članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti dano je u raspravi i vjerojatno je uzrokovano njihovim suprotstavljenim ulogama i ciljevima. No, zašto predsjednici predstavničkog tijela imaju takav sustavno ujednačen stav koji je intenzitetom gotovo uvijek između stava prethodne dvije grupe? Prezidencijalizacija lokalnog političkog sustava u Hrvatskoj vodi jačanju uloge izvršnih čelnika, dok se istovremeno smanjuje značaj predstavničkog tijela. Potrebno je naglasiti kako Europska povelja o lokalnoj samoupravi u članku 3. navodi da se pravo na lokalnu samoupravu provodi preko predstavničkog tijela (vijeća ili skupštine). Iz svoje uloge predsjedavajućeg predstavničkom tijelu oni nemaju toliko autokratskih motiva (koje bi grado/načelnici mogli imati). Obzirom da se u predstavničkom tijelu nalaze predstavnici iz različitih naselja, moguće je kako se oni solidariziraju s problemima članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti svog naselja. O uzrocima ovakvih odgovora trebalo bi se provesti posebno istraživanje, no rezultati su jako značajni jer pokazuju kako postoji „srednji put“ između stavova dvije suprotstavljene grupe.

Na kraju rasprave moramo se osvrnuti na neka ograničenja našeg istraživanja. Rezultati dobiveni ovakvom vrstom istraživanja uvijek se trebaju tumačiti s dozom opreza zbog subjektivnosti iznesenih stavova. Upitnikom nisu mjerene objektivne karakteristike mjesne samouprave, već samo stav i mišljenje ispitanika o objektivnim značajkama mjesne samouprave. Na odgovore ispitanika o stavovima i mišljenjima prvenstveno utječu osobne značajke ispitanika, njihova iskustva, znanja, interesi i brojni drugi subjektivni čimbenici. Ispitanici su anketni upitnik mogli shvatiti kao priliku za utjecaj na buduće promjene, priliku

kojom će izraziti svoje želje i mišljenja o tome kako bi nešto trebalo biti. Cilj istraživanja je stjecanje uvida u stavove i mišljenja ispitanika, no koliko su ispitanici bili iskreni u odgovorima to se ne može provjeriti. Rezultati prikazani deskriptivnom statistikom pokazuju čestu frekvenciju odgovora u kojima su ispitanici iskazali srednju ocjenu (niti se slažem, niti se ne slažem). To može biti njihov stav oko pojedine tvrdnje, no može biti izbjegavanje izricanja svog pravog stava. Drugo, na odgovore ispitanika utječe institucionalni kontekst u kojem djeluju. Grado/načelnici svoje stavove oblikuju temeljem svog iskustva u obavljanju dužnosti i mišljenja kako bi njima bilo lakše raditi. Članovi vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti polaze od svoje aktualne i realne nemoći, odnosno izostanka ikakvih ovlaštenja. Treće, po prirodi stvari broj članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti višestruko je veći nego broj grado/načelnika i predsjednika predstavničkih tijela. Iako je prilikom statističke obrade podataka dužnost koju obavljaju ispitanici bila jedna od nezavisnih varijabli, ukupne rezultate (prikazane deskriptivnom statistikom) potrebno je tumačiti s oprezom zbog višestruko veće zastupljenosti članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Četvrto, problem dostupnosti uzorka ispitanika. Kako je navedeno u dijelu kojim je opisana metodologija istraživanja, bilo je izrazito teško doći do e-mail adresa ispitanika. Zbog toga je jedan dio potencijalnih ispitanika vrlo vjerojatno izostavljen iz anketiranja, na što autorica nije imala utjecaja. Uz to je vezano i pitanje motivacije ispitanika za popunjavanje upitnika. Ovo istraživanje nije imalo nikakvih novčanih ili nenovčanih instrumenata kojima bi se ispitanike potaknulo na popunjavanje upitnika. Upitnici su slani u dva navrata, dio ispitanika bio je osobno zamoljen i potaknut od svojih poznanika (rodbine, kolega, stranačkih kolega i sl). Iako je broj ispitanika respektabilan i reprezentativan, pitanje je kakvi bi rezultati bili da je odaziv bio veći. Peto ograničenje odnosi se na doseg istraživanja. Istraživanjem su obuhvaćene samo dvije istočno slavonske županije iz praktičnih razloga. Problemi dostupnosti uzorka ispitanika bili su očekivani (ne u tolikoj mjeri kakvima su se pokazali), ali zbog geografske blizine i osobnih poznanstava autorica je mogla doći do dijela ispitanika. Da je istraživanje provedeno na više županija, odaziv bi bio još manji jer bi izostao dio osobnog angažmana i privatnih poznanstava koja su omogućila provođenje istraživanja.

7. ZAKLJUČAK S PRIJEDLOZIMA ZA POBOLJŠANJA

Živjeti u demokraciji, društvu u kojem je čovjek slobodan svojim umom slijediti prirodne zakone i samorealizirati se preko obavljanja svojih građanskih obveza, ideal je star tisućama godina. Međutim, tijekom tih tisuća godina, unatoč brojnim promjenama, čovjek je više nego ikada, ograničen pravilima koja ga sputavaju, koja su mu ponekad i neprihvatljiva. *Demos* iz kojeg bi trebala izvirati svaka vlast izigran je pravilima, procedurama i proklamacijama. Pod krinkom predstavničke demokracije formiraju se demokratske institucije koje nisu demokratske jer su otuđene od naroda i birokratski „zapatljane“. Od prvotnog poimanja politike kao časnog i društveno odgovornog bavljenja javnim poslovima, politika je postala biznis za ostvarivanje osobnih probitaka, bezočna utrka za bolje startne pozicije pojedinca, politika je postala prljava riječ (Lerner, 2014: 10). Narod se poima kao masa nesposobnih pojedinca koji su pametni samo jednom u četiri godine kada treba izaći na izbore, zaokružiti broj i tako dati legitimitet pojedincima za ostvarivanje njihovih političkih ambicija (Bakota, Ljubanović, 2011: 14). Pretjerana politizacija lokalne političke scene dovela je do instrumentalizacije građana, građani su zamijenjeni političkim strankama, a nepovjerenje u institucije i politička alijenacija rastu (Čepo, Ravlić, 2018: 257; Koprić et al, 2014: 297; Lozina, 2018: 135; Rešetar, 2018: 397; Stoker, 2013: 26). Slab odaziv birača na izbore pokazatelj je nepovjerenja građana i to zagovornici predstavničke demokracije koriste kao argument protiv sudjelovanja građana. Međutim, uzrok nepovjerenju i slabom odazivu leži u predstavničkoj demokraciji jer ona isključuje ljude (Smith, 2017: 74-75). Svi koji se nalaze u lošijim životnim prilikama (siromašni, manjine, osobe s invaliditetom, slabije obrazovani i dr.) manje sudjeluju jer elementarno siromaštvo vodi političkom siromaštvu. Ovu šutnju velikog dijela populacije vlasti koriste za opravdavanje svojih elitističkih argumenata smatrajući šutnju odobravanjem njihovih postupaka (Senković, 2006: 41; Smith, 2017: 89). Suprotno tome, političari bi trebali oblikovati takva institucionalna pravila koja su poticajna za sudjelovanje, građane treba mobilizirati jer je to njihovo pravo (moralni argument) i jer je to neophodno radi političke stabilnosti (instrumentalni argument) (Lowndes et al, 2006: 545; Kathi, Cooper, 2005: 559). Potrebno je vratiti povjerenje u narod promjenom ponašanja svih aktera u okruženju i građane vratiti u centar političkog života, a lokalna samouprava je najprimjerenije mjesto za to (Bakota, Ljubanović, 2011: 15; Lauc, 2001: 196). Promjena ponašanja odnosi se prvenstveno na političare koji pokazuju najveći otpor širem sudjelovanju građana jer

sudjelovanje vide kao prijetnju privilegiranim elitama (Bakota, Ljubanović, 2011: 14; Kersting et al, 2009: 31; Koprić, 2006c: 357), ali i građane koji moraju shvatiti važnost i potrebu svoje aktivacije (Bakota, Ljubanović, 2011: 20). Zagovaranje intenzivnijeg i snažnijeg uključivanja građana u političke procese žestoki zagovornici predstavničke demokracije nazvat će populizmom, riječju koja danas ima pogrdno i negativno značenje iako joj je korijen u riječi *populus* – narod. Dajući pridjev „populistički“ svakoj ideji drugačijoj od svojih, zagovornici predstavničke demokracije stvaraju dojam arhaičnosti i nazadnosti takvih ideja, obezvrjeđujući narod kao izvor legitimiteta i opravdavajući elitističke težnje pojedinaca. Ako ovome dodamo novije rezultate političke psihologije, onda se stvarno trebamo zabrinuti. Zadnjih dvadesetak godina provedena su brojna istraživanja koja se bave tzv. mračnom trijadom osobina²¹⁰ i njihovim utjecajem na osobne ambicije pojedinaca, posebno na političke ambicije. Prema tim istraživanjima, osobe sa osobinama mračne trijade vjerojatnije će se aktivirati i baviti politikom (Peterson, Palmer, 2021: 2).

Na svom europskom putu Republika Hrvatska je prihvatila načela europskog upravnog prostora i načela dobre uprave. Načelo supsidijarnosti i načelo sudjelovanja građana u upravljanju javnim poslovima temeljna su načela modernih demokratskih država. Po načelu supsidijarnosti, odlučivanje o javnim politikama treba biti prepušteno razinama što bližim građanima. Mjesna samouprava kao model unutarnje decentralizacije jedinice lokalne samouprave razina je najbliža građanima i najprimjerenija za prepoznavanje konkretnih potreba stanovnika nekog područja. S druge strane, načelo sudjelovanja zahtjeva takav postupak izrade javnih politika u koji je uključeno što više relevantnih čimbenika. Sami građani najrelevantniji su čimbenik za prepoznavanje i detektiranje potreba u zajednici. Stoga je mjesna samouprava najprimjerenije mjesto u sustavu u kojem se mogu ostvariti oba demokratska načela.

Osim što smo formalno prihvatili načela, njihova praktična primjena nije zadovoljavajuća. Sudjelovanje građana omogućeno je na brojne načine. Građani mogu sudjelovati u procesu izrade propisa (e-savjetovanje) što građani ne koriste u dovoljnoj mjeri. Jedan od razloga je svakako što nositelj izrade propisa samo mora odgovoriti na navedene prijedloge.

²¹⁰ Mračna trijada osobina odnosi se na makijavelizam, narcizam i psihopatiju pri čemu je makijavelizam osobina ličnosti koja se nalazi u općoj populaciji, dok su psihopatija i narcizam poremećaji ličnosti. Međutim, kada se govori o mračnoj trijadi, psihopatija i narcizam se gledaju u nepatološkom smislu, odnosno kao osobine ličnosti. Osobine ličnosti su karakteristike koje opisuju razlike među ljudima (Baković, 2021: 167).

Obrazloženja za neprihvatanje prijedloga obično su štura i birokratska. Savjetovanja često neopravdano budu otvorena kraće nego je nego je predviđeno (30 dana), ne provodi se u svim slučajevima kada je to propisano, posebno na lokalnim i županijskim razinama (više u: Đurman, 2021: 335). Drugi važan mehanizam utjecaja građana ostvaruje se preko prava na pristup informacijama čime građani mogu dobiti uvid u informacije koje su od javnog interesa. Iako je aktivnost Povjerenika za informiranje za svaku pohvalu, još uvijek postoje znatni otpori tijela javne vlasti za davanje informacija. Lokalni referendum i zborovi građana rijetko se koriste (kako je izloženo u radu), uz očigledni otpor lokalnih, ali i središnjih vlasti. Na kraju, mjesna samouprava kao institucionalni mehanizam sudjelovanja građana ne koristi dovoljno i nije prepoznata među građanima kao funkcionalni mehanizam utjecaja.

U ovom radu istražili smo mjesnu samoupravu u dvije županije, Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj, s ciljem stjecanja uvida u uloge koju ima, te mogućnosti za sudjelovanje građana preko oblika mjesne samouprave. Analizirajući pravnu regulativu mjesne samouprave u Hrvatskoj i dvije promatrane županije, te uspoređujući s dostupnim ranijim istraživanjima možemo konstatirati kako mjesna samouprava ispunjava samo dvije uloge (konzultativna i savjetodavna) kako to potvrđuju i rezultati drugih istraživanja (Klarić, 2010: 295; Koprić, Klarić, 2015: 403; Klarić, 2022b: 102). Obzirom na relativno nisku stopu izlaznosti na izbore za mjesne odbore/gradske četvrti, očito je kako sudjelovanje građana nije na zadovoljavajućoj razini. Mjesni odbori/gradske četvrti i njihovi članovi gotovo su nevidljivi i nedostupni građanima. Iako danas sve jedinice lokalne samouprave imaju svoje mrežne stranice, podaci o mjesnoj samoupravi vrlo su oskudni, ako ih uopće ima. Očito je kako se IK tehnologije ne koriste dovoljno za promicanje mjesne samouprave i sudjelovanja građana općenito. Na žalost, ako se nastavi trend ukidanja mjesne samouprave, sudjelovanje građana još više će se smanjiti. Uvažavajući sve rezultate istraživanja, neovisno o tome što većina hipoteza nije potvrđena, možemo zaključiti da ovako oblikovana mjesna samouprava u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji nije učinkovit mehanizam za sudjelovanje građana. Međutim, polazeći od pojedinačnih primjera velike izlaznosti na izbore za vijeća mjesnih odbora moramo se složiti s prethodnim istraživanjima koja ukazuju da mjesna samouprava ima potencijal. Naši rezultati ograničenog su prostornog domašaja, no za pretpostaviti je kako je slično stanje i u drugim županijama, što bi svakako trebalo dodatno istražiti.

Na temelju rezultata dobivenih empirijskim istraživanjem i analizom pravnih akata moguće je dati određene prijedloge za buduća istraživanja i promjene.

Promjena zakonodavnog okvira mjesne samouprave. Zakonodavni okvir mjesne samouprave trebalo bi promijeniti na način da se zadrži sloboda jedinica lokalne samouprave u odlučivanju hoće li osnovati mjesnu samoupravu ili ne. Međutim, ako mjesna samouprava bude osnovana, tada ona mora dobiti konkretne ovlasti za koje je nadležna, određeni udio financijskih sredstava s kojima može slobodno raspolagati, možda čak i vlastite instrumente financiranja. Na ovaj način mjesna samouprava bi mogla ostvariti ulogu pokretača lokalnih aktivnosti, čak i pružatelja lokalnih usluga. Građanima bi postala prepoznatljiva, te bi se pojačao interes građana za uključivanje u njihov rad. Svakako je potrebno osigurati učinkovitiji nadzor provedbe zakonskih obveza vezanih uz mjesnu samoupravu. U aktualnom zakonodavnom rješenju postoji obveza raspisivanja izbora za vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti (utvrđena zakonskim izmjenama iz 2012. godine), no značajan broj jedinica izbore nije raspisivao, očito bez ikakvih sankcija. Ukoliko do raspisivanja i/ili provedbe izbora nije došlo iz opravdanih razloga (nije bilo zainteresiranih kandidata), tada se statut jedinice lokalne samouprave treba mijenjati, te brisati odredbe o mjesnoj samoupravi. Kako se statut ne bi prečesto mijenjao, bilo bi dobro propisati da se postupak osnivanja oblika mjesne samouprave provodi posebnim općim aktom kako je to predlagao i Koprić (2005: 62). Na ovaj bi se način mogao dobiti uvid u stvarno stanje i broj vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti u hrvatskim jedinicama lokalne samouprave. Bijela knjiga europske vladavine naglašava kako je za ostvarivanja načela sudjelovanja građana presudno ponašanje središnjih državnih vlasti. Ukoliko se načelo sudjelovanja istinski želi provoditi, potrebna je snažna politička volja na državnoj razini koja svoju volju prezentira kroz zakonodavne akte. Stoga se u zakonskim tekstovima, posebno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi načelo sudjelovanja mora naglasiti i regulirati na način koji je će biti poticajan. Bilo bi dobro u zakonu ispraviti terminološke neusklađenosti vezano uz definiranje mjesne samouprave i oblika mjesne samouprave. Trebalo bi jasno definirati da su mjesni odbori, gradske četvrti i gradski kotari oblici mjesne samouprave, te jasnije definirati razlikovne kriterije među pojedinim oblicima. Nadalje, u aktualnom zakonu mjesni odbor je definiran kao oblik neposrednog sudjelovanja građana, dok je stvarno samo jedan oblik posrednog sudjelovanja. Neposredno sudjelovanje građana jasno je definirano (referendumi i zborovi građana), dok bi mjesnu samoupravu trebalo definirati

sukladno onome što ona jeste. To bi moglo biti npr. oblik unutarnje decentralizacije jedinice lokalne samouprave koji ima svoje neposredno izabrano vijeće ili posebna razina odlučivanja o pitanjima važnima za svakodnevni život građana nekog manjeg područja unutar jedinice lokalne samouprave koja ima svoje neposredno izabrano vijeće i sl. Zanimljiv je prijedlog izmjene Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine kojim bi zbor građana postao tijelo mjesne zajednice (kao oblika mjesne samouprave). Na taj način zbor građana se institucionalizira i valjalo bi vidjeti bi li se ovaj mehanizam češće koristio.

Educiranje svih relevantnih čimbenika (političkih i službeničkih struktura) o važnosti općih akata jedinica lokalne samouprave. Zakon ostavlja veliku slobodu jedinicama lokalne samouprave da svojim općim aktima uređuju pitanja mjesne samouprave. Naša analiza pravnih akata pokazala je kako ta sloboda nije iskorištena i kako jedinice lokalne samouprave nisu pokazale normativnu kreativnost. Stoga bi bilo potrebno organizirati posebnu edukaciju o važnosti općih akata i mogućnostima koje lokalne jedinice imaju unutar svojih regulatornih ovlasti. Posebno je važno upoznati sve čimbenike s uočenim nezakonitostima u situaciji kada općima aktima ne urede pitanja koja im je viša norma prepustila regulirati. Edukaciju bi mogla provoditi Državna škola za javnu upravu, Udruga gradova koja već ima razne programe edukacije za lokalne jedinice, Udruga općina ili neka druga organizacija. Nastavno, bilo bi dobro izraditi jedinstvena metodološka pravila za izradu općih akata jedinica lokalne samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti po uzoru na Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor.²¹¹ Sukladno članku 2., stavku 3. spomenutih pravila ona se mogu primjenjivati u postupku izrade propisa iz nadležnosti tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Međutim, normativna djelatnost lokalnih jedinica ima svoje specifičnosti, postupak je manje složen, a sadržaj regulatornih ovlasti definiran je zakonima. Stoga bi bilo korisno izraditi alat pomoću kojeg bi jedinice lokalne samouprave mogle donositi zakonite, pravno, tehnički i sadržajno kvalitetne opće akte.

Educiranje svih relevantnih čimbenika (političkih i službeničkih struktura) o važnosti i koristima sudjelovanja građana. Istraživanja su pokazala kako presudan utjecaj na mogućnosti sudjelovanja građana imaju upravo lokalni političari, posebno grado/načelnici (Swianiewicz, 2014a: 186). Naše empirijsko istraživanje pokazalo je kako su

²¹¹ Narodne novine broj 74/2015.

grado/načelnici neskloni uključivanju građana u odlučivanje. Stoga je neophodno poduzimati sustavne napore u promicanju sudjelovanja građana na svim razinama. Bilo bi korisno za sve grado/načelnike održati radionice u kojima bi ih se upoznalo s prednostima i mogućim pozitivnim ishodima šireg uključivanja građana u odlučivanje na lokalnim razinama. Udruga gradova godinama pruža mogućnost edukacije članova predstavničkih tijela i Savjeta mladih unutar kojeg se spomene mjesna samouprava i sudjelovanje građana.²¹² Ova obuka nije obvezatna, a unutar programa teme su prilično gusto natrpene. Ovo nije kritika, takav raspored napravljen je kako bi obuka trajala što kraće i bila prihvatljivija i primamljivija potencijalnim sudionicima. Ipak, ukoliko se želi istinski promicati sudjelovanje građana u upravljanju lokalnim poslovima, tada to mora postati posebna tema koja će biti iscrpno obrađena. Obzirom na uočenu slabu europeizaciju mjesne samouprave, svakako bi bilo korisno ponuditi sličan program za članove vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti, naravno prilagođenu njihovim potrebama. U vrijeme kada je cjeloživotno učenje postalo način života, političari su ostali potpuno izvan tog trenda. Pojedinaac (grado/načelnik, član predstavničkog tijela, član vijeća mjesnog odbora/gradske četvrti) dobiva legitimitet za odlučivanje na izborima i građani mogu izabrati koga god žele. Međutim, kada ta osoba preuzme dužnost, potrebno ju je educirati o tome što je njezina uloga, što prava i obveze. Unutar edukacije bilo bi potrebno poučiti dužnosnike o načinima promocije i modelima mobilizacije građana za sudjelovanje. U promicanju i omogućavanju sudjelovanja građana nisu ništa manje važni lokalni službenici. Zbog sve kompleksnijih pitanja kojima se javna uprava bavi, upravne službe dobivaju sve veći značaj, na svim razinama, pa i na lokalnoj. Uočen je zaokret s političkog, na upravni sustav kao centar demokracije (Bakota, Ljubanović, 2011: 15; Peters, 2011: 607). Stoga je važno kod lokalnih službenika razviti osjećaj za važnost i korisnost sudjelovanja građana. Potpuno svjesni nezahvalne pozicije u kojoj se lokalni službenici nalaze u rascjepu između političkih želja, objektivnih kapaciteta i stvarnih mogućnosti, lokalni službenici moraju biti spremni prihvatiti još jednu kariku u lancu odlučivanja – građane.

Provedba dodatnih istraživanja mjesne samouprave na ujednačenom uzorku za više županija. Empirijsko istraživanje i analiza pravnih akata koji su provedeni za potrebe ove disertacije obuhvatili su samo dvije županije iz objektivnih razloga. Obzirom da sve jedinice

²¹² Više detalja vidjeti na: <https://www.udruga-gradova.hr/obuke-vijecnika-gradskih-vijeca-idu-prema-planu/>, 25.3.2023.

lokalne samouprave djeluju unutar istog zakonodavnog i institucionalnog okvira, za očekivati je kako bi rezultati bili slični i na uzorku više županija, no to je potrebno provjeriti. Stoga bi, prije bilo kakvih promjena, trebalo provesti cjelovito istraživanje mjesne samouprave u Hrvatskoj. Značajan doprinos ove disertacije je u tome što su istraživanje obuhvaćene i općine (ne samo gradovi kao u prethodnim istraživanjima). Trebalo bi provesti istraživanje koje bi imalo potporu relevantnih institucija (resornog ministarstva, Udruge gradova, nekog od Pravnih fakulteta u Hrvatskoj i sl.) kako bi ispitanici bili spremniji na suradnju i odaziv. Rezultati našeg empirijskog istraživanja su možda donekle „iskrivljeni“ zbog neujednačenog broja ispitanika iz različitih kategorija. Stoga bi u budućem istraživanju trebalo pokušati osigurati ujednačeni broj grado/načelnika, predsjednika predstavničkih tijela i članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Nadalje, u našem uzorku jedinica lokalne samouprave zastupljen je samo jedan veliki grad. U budućem istraživanju trebalo bi voditi računa o podjednako zastupljenosti jedinica lokalne samouprave po kriteriju veličine jedinice. Na kraju, obzirom na uočeni značaj lokalnih službenika i specifična profesionalna znanja i vještine, u budućem istraživanju trebalo bi obuhvatiti i ovu kategoriju ispitanika. U našem su se empirijskom istraživanju pokazala suprotstavljena mišljenja grado/načelnika i članova vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti. Bilo bi zanimljivo i korisno vidjeti stavove i mišljenja lokalnih službenika o istim pitanjima, posebice što su oni u sustavu lokalne samouprave jedina konstanta.

Iako imamo pozitivna iskustva s mjesnom samoupravom iz doba bivšeg sustava, danas u Hrvatskoj postoji institucionalnu otpornost prema sudjelovanju građana u odlučivanju na svim razinama. Ona se ogleda u „ležernom“ stavu zakonodavca prema sudjelovanju građana, formalističkom pristupu Ustavnog suda i izostanku ustavnosudske zaštite lokalne samouprave, svesrdnom angažmanu resornih ministarstava i drugih tijela državne uprave u otežavanju (ako ne i onemogućavanju) lokalnih (i državnih) referenduma i potpunoj marginalizaciji građana od strane velikih političkih stranaka. Iako formalno prihvaćena, načela supsidijarnosti i sudjelovanja građana u upravljanju javnim poslovima u Hrvatskoj nisu stvarno primijenjena. Mjesna samouprava kao najniža i građanima najbliža razina odlučivanja nije dovoljno iskorištena. Obzirom na izostanak ovlasti i financijskih sredstava, tamo gdje je i osnovana više je demokratski ukras nego stvarna mogućnost utjecaja građana. Ipak, pozitivni primjeri mobilizacije građana na izlaznost na izbore dokazuju kako se, uz postojanje političke volje, građane može motivirati. Ukoliko bi došlo do dvadeset godina

zagovarane reorganizacije i okrupnjavanja jedinica lokalne samouprave, mjesna samouprava ima potencijal za ostvarivanje ustavnog prava građana na sudjelovanje u upravljanju javnim poslovima.

POPIS LITERATURE I IZVORA

1. Agger, A. (2012). Towards tailor-made participation: how to involve different types of citizens in participatory governance. *The Town Planning Review*. Vol. 83, No. 1., 29-45.
2. Alonso, S. (2016). What Type of Democratic Commitment Lies Behind the Importance of Living in a Democracy? U: *How Europeans View and Evaluate Democracy*, Ur. Ferrin, M., Kriesi, H. Oxford University Press. Oxford, 130-153.
3. Amelung, N., Baumgarten, B. (2017). The Transnational Perspective of Political Participation: Linkages and Differences between Social Movement and Public Participation Studies. *Global Society*. 31:1, 3-22.
4. Angelov, G. (2008). Treći talas reforme lokalne samouprave: lokalna samouprava u Makedoniji. U: *Modeli organizacije lokalne samouprave Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*. Ur. Zlokapa, Z., Damjanović, D., Palgo Centar, Beograd, 128-181.
5. Arendt, H. (2012). Smisao politike. *Politička misao*. God. 49, br. 4, 161-171.
6. Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35: 4, 216-224.
file:///C:/Users/kor123/Downloads/Arnstein%20ladder%201969.pdf, 18.11.2022.
7. Babac, B. (1994). *Obnova hrvatskog građanskog društva – politička kontrola i državna uprava*. Sveučilište „Josip Juraj Strossmayer“ u Osijeku, Pravni fakultet u Osijeku. Osijek.
8. Babac, B. (2002). Kotar kao problem obnove „historičkoga županijskog ustroja“ u Hrvata. *Pravni vjesnik*. 18 (3-4), 189-246.
9. Bačić, A., Bačić, P. (2017). O aktualnim paradigmama javnog prava kao katalizatorima odnosa ustavnog i upravnog prava. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. God. 54, br. 1, 99-120.
10. Bačlija Brajnik, I., Lavtar, R. (2018). Sub-Municipal Units in Slovenia: Experiences from the Past and Policy Advice for the Future. U: *Sub-Municipal Governance in Europe: Decentralization Beyond the Municipal Tier*. Ur. Hlepas, N.K., Kersting, N., Kuhlmann, S., Swianiewicz, P., Teles, F., Palgrave Macmillan. 211-226.

11. Baković, M. (2021). (Ne)Sveto trojstvo: Mračna trijada u menadžmentu. *Psyche*. Vol. 4, No. 1, 168-181.
12. Bakota, B. (2007). *Problemi primjene načela supsidijarnosti*. Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku. Osijek.
13. Bakota, B., Ljubanović, B. (2008). Neposredan izbor nositelja izvršne vlasti u općinama, gradovima, županijama i Gradu Zagrebu. *Pravni vjesnik*. God 24, br. 1, 101-115.
14. Bakota, B. (2010). Utjecaj načela supsidijarnosti na razmišljanja o ustrojstvu lokalne samouprave. U: *Nova Hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Ur. Barbić, J. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti. Zagreb, 307-326.
15. Bakota, B. (2011). Pravo građana na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti. U: *Zbornik radova međunarodne konferencije Razvoj javne uprave*. Ur: Belaj, V. Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru. Vukovar, 11-23.
16. Bakota, B., Ljubanović, B. (2011). Citizen participation as a form of active control of public administration. U: *Jogasz doktoranduszok I. Pecs Talalkozoja*. Ur. Bencsik, A., Fulop, P. 14- 20.
17. Bakota, B. (2014). Local and Regional Government Reform in Croatia: Subsidiarity and Innovation in an Era of Austerity. U: *Fiscal Austerity and Innovation in Local Governance in Europe*. Ur. Nunes Silva, C., Buček, J. Ashgate Publishing Company. 113-128.
18. Bakota, B. (2018). Uloga EPLS u zaštiti položaja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nasuprot središnjoj vlasti. U: *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*. Ur. Koprić, I. Institut za javnu upravu. Zagreb, 157-188.
19. Bakota, B., Dujmović Bocka, J. (2022). Načelo supsidijarnosti i zaštita životinja. U: *Zbornik 12. Međunarodna konferencija Razvoj javne uprave*. Ur. Sudarić, Ž., Belaj, I., Stojanović, S. Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru. Vukovar, 12-21.
20. Banić, S. (2018). Zaštita prava na lokalnu samoupravu pred Ustavnim sudom. U: *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*. Ur. Koprić, I. Institut za javnu upravu. Zagreb, 189-218.

21. Barrett, E.J. (2019). Defining Their Right to the City: Perspectives from Lower-Income Youth. *Urban Affair Review*. Vol. 57, Issue 3, 1-22.
22. Becker, W. (1995). Liberalizam i demokracija. O odnosu temeljnih modernih vrednota prema tradiciji. *Politička misao*. Vol. XXXII, No. 1, 6-19.
23. Bennett, R. (1989). *Territory and Administration in Europe*. Pinter Publishers London and New York.
24. Bergstrom, T., Copus, C., Franzke, J., Ruano, J. M., Schaap, L, Vakkala, H. (2019). Combining European Research on Local Governance and Local Democracy. U: *Public Administration in Europe: The Contribution of EGPA*. Ur. Ongaro, E. IIAS and Palgrave Macmillan. 135-146.
25. Berman, D. R. (2015). *Local Government and the States: Autonomy, Politics and Policy*. Routledge. New York.
26. Bežovan, G. (2021). Što znači pojam *Governance* i kako ga prevesti? *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*. Vol. 71. No. 5, 645-680.
27. Bherer, L. (2010). Successful and Unsuccessful Participatory Arrangments: Why is there a Participatory Movement at the Local Level? *Journal of Urban Affairs*. Vol. 32, Issue 3, 287-303.
28. Blažević, R. (2004). *Upravna znanost – Kompendij*. Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci. Rijeka.
29. Blažević, R. (2018). Problemi hrvatske lokalne samouprave i moguća rješenja. U: *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*. Ur. Koprić, I. Institut za javnu upravu. Zagreb, 103-127.
30. Blažević, R. (2019). Aporije (lokalne) demokracije u Hrvatskoj. U: *Lokalna demokracija u Hrvatskoj: trebaju li nam promjene?* Ur. Koprić, I., Musa, A. Forum za javnu upravu. Zagreb. Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu. 23-35.
31. Blažević, R., Dobrić Jambrović, D., Menger, M. (2020): *Lokalna samouprava*. Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet. Rijeka.
32. Boerboom, H., Huigslot, P. (2009). Earmarked general grants and general earmarked grants in the Netherlands.

- https://www.researchgate.net/profile/Hsk_Boerboom/publication/303446302_Earmarked_general_grants_and_general_earmarked_grants_in_the_Netherlands/links/5743640908ae9f741b3a18f7.pdf, 19.1.2018.
33. Bouckaert, G., Kuhlmann, S. (2016). Tensions, Challenges, and Future “Flags” of Local Public Sector Reforms and Comparative Research. U: *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. Ur. Kuhlmann, S., Bouckaert, G. Palgrave Macmillan. 273-286.
 34. Bowler, S., Donovan, T. A. (2000). *Demanding Choices: Opinion, Voting and Direct Democracy*. University of Michigan Press.
 35. Bowler, S., Donovan, T. (2019). Perceptions of Referendums and Democracy: The Referendum Disappointment Gap. *Politics and Governance*. Vol. 7, Issue 2, 227-241.
 36. Brady, H. E., Schlozman, K. L., Verba, S. (1999). Prospecting for Participants: Rational Expectations and the Recruitment of Political Activists. *The American Political Science Review*. Vol. 93, No. 1., 153-168.
 37. Briffault, R. (1990). Our Localism: Part I – The Structure of Local Government Law, *Columbia Law Review*. Vol. 90, No. 1, 1-115.
 38. Briffault, R. (1997). The Rise of Sublocal Structures in Urban Governance. *Minnesota Law Review*. Vol. 82., No. 2, 503-534.
 39. Bronić, M., Stanić, B., Opačak, M. (2022). Fiskalni i administrativni kapacitet i proračunska transparentnost općina i gradova u Republici Hrvatskoj. U: *Prilika ili prijetnja? Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*. Ur. Jurlina Alibegović, D., Markić Boban, A., Fiesinger, K. Hanns-Seidel-Stiftung, Ekonomski institut Zagreb. Zagreb, 181-200.
 40. Burns, N., Schlozman, K. L., Verba, S. (1997). The Public Consequences of Private Inequality: Family Life and Citizen Participation. *The American Political Science Review*. Vol. 91, No. 2, 373-389.
 41. Bužanić, J., Rajčić, L. (2021). Vienna-Budapest-Zagreb: Possibilities and Perspectives on the Residential Re-use of Central-European Industrial Heritage. *Portal*. Vol. 12, No. 12, 161-176.

42. Carlsson, M., Reshid, A. A., Rooth, D. O. (2018). Neighborhood Signaling Effects, Commuting Time and Employment: Evidence from a Field Experiment. *Institute of Labor Economics*. IZA DP No. 11284, 1-42.
43. Carr, J. B., Tavares, A. (2014). City Size and Political Participation in Local Government: Reassessing the Contingent Effects of Residential Location Decision With in Urban Regions. *Urban Affairs Review*. Vol.50 (2), 269-302.
44. Chevalier, P. Vollet, D. (2018). LEADER 2007-2013: An innovation dependent on local and national institutional arrangements? Some European illustrations. *Regional Science Policy & Practice*. November 2018, 1-16.
45. Collin, J. P., Robertson, M. (2005). The Borough System of Consolidated Montreal: Revisiting Urban Governance in a Composite Metropolis. *Journal of Urban Affairs*. Vol. 27, No 3, 307-330.
46. Coppedge, M. (2012). *Democratization and Research Methods*. Cambridge University Press.
47. Copus, C., Roberts, M., Wall, R. (2017). *Local Government in England: Centralisation, Autonomy and Control*. Palgrave Macmillan.
48. Copus, C. (2018). Decentralisation, Democratisation and Delivery: English Sub-municipal Devolution. U: *Sub-Municipal Governance in Europe, decentralization Beyond the Municipal Tier*. Ur. Hlepas, N.K., Kersting, N., Kuhlmann, S., Swianiewicz, P., Teles, F. Palgrave Macmillan, 69-92.
49. Craw, M., Bensel, T. (2020). Recidivism and Neighborhood Governance. *Urban Affairs Review*. Vol. 56, No. 4, 1263–1292.
50. Cygan, A: (2013). *Accountability, Parlamentarism and Transparency in the EU: The Role of National Parliaments*. Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.
51. Čepo, D., Ravlić, S. (2018). Politički okvir EPLS: uspjesi i neuspjesi lokalne demokracije u Hrvatskoj. U: *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*. Ur. Koprić, I., Institut za javnu upravu. Zagreb, 251-272.
52. Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press. New Haven & London.

53. Dahl, Robert A. (2015). *On Democracy*, with New Preface and Two New Chapters by Ian Shapiro. Yale University Press. New Haven & London.
54. Delaneuville, F. (2012). Special Legal Status of Bratislava as a European Capital City. *Hrvatska i komparativna javna uprava-Croatian and Comparative Public Administration*. God 12, br. 1, 71-84.
55. Delors, J. (1991). The Principle of Subsidiarity: Contribution to the Debate. U: *Subsidiarity: The Challenge of Change, Proceedings of the Jacques Delors Colloquium*. European Institute of Public Administration. Maastricht, 7-18.
56. Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritsen, P.E., Rose, L. E. (2014). *Size and Democracy*. Edward Elgar Cheltenham. UK. Northampton. USA
57. Denters, B. (2017). Participation and Democratic Accountability: Making a Difference for the Citizens, U: *The Future of Local Government in Europe, Lessons from Research and Practice in 31 Countries*, Ur. Schwab, C., Bouckaert, G., Kuhlmann, S. Nomos, COST, Edition Sigma, file:///C:/Users/kor123/Downloads/9783845280639%20(1).pdf, 23.10.2017.
58. van Deth, J. W., Maloney, W. A. (2008). From bottom-up and top-down towards multi-level governance in Europe. U: *Civil Society and Governance in Europe: From National to International Linkages*. Ur. Maloney, W. A., van Deth, J. W. Edward Elgar Publishing. Cheltenham. Northampton, 3-20.
59. Dujmović Bocka, J., Romić, D. (2022). Role of Youth Councils in Local Governance. *11th International Scientific Symposium Region, Entrepreneurship, Development*. 9 - 10th June 2022. Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Economics in Osijek. 157-173.
60. Durose, C., Lowndes, V. (2010). Neighbourhood Governance: Contested Rationales within a Multi-Level Setting – A Study of Manchester. *Local Government Studies*. Vol. 36, Issue 3, 341-359.
61. Džinić, J., Škarica, M. (2017). Uloga neposredno biranih načelnika i župana u poboljšanju kvalitete odnosa građana i lokalne i regionalne samouprave. U: *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*. Ur. Koprić, I., Musa, A., Giljević, T. Institut za javnu upravu. Zagreb, 195-228.

62. Džinić, J., Manojlović, R. (2018). Evaluating the Impact of Decentralisation on Local Public Management Modernisation in Croatia. U: *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results*. Ur. Koprić, I., Wollmann, H., Marcou, H., Palgrave Macmillan. 261-278.
63. Đorđević, J. (1957). *Osnovni tipovi lokalne samouprave*. Nova administracija. Beograd.
64. Đulabić, V. (2008). Građani i javna uprava na primjeru Grada Zagreba: sudionici u demokratskom procesu ili korisnici usluga. *Hrvatska javna uprava*. God. 8 (1). 135–169.
65. Đulabić, V. (2018). *Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj: Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije*. Friedrich Ebert Stiftung. Zagreb. <https://bib.irb.hr/datoteka/962156.VDulabic-Lokalna-samouprava-i-decentralizacija.pdf>, 9.12.2020.
66. Đulabić, V. (2019). Kvaliteta lokalne demokracije u Hrvatskoj. U: *Lokalna demokracija u Hrvatskoj: trebaju li nam promjene?* Ur. Koprić, I., Musa, A., Forum za javnu upravu. Zagreb. Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu. 37-40.
67. Đulabić, V. (2021). Županije i sudjelovanje građana. U: *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj*. Ur: Koprić, I., Staničić, F. Znanstveni zbornici Instituta za javnu upravu. Zagreb, 199-213.
68. Đulabić, V. (2021a). Mogu li se nove izmjene propisa o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi smatrati reformom? *Informator*. Br. 6662 od 15.1.2021. 1-5.
69. Đurman, P. (2015). Javna uprava i politički sustav Ujedinjenog kraljevstva: između tradicije i reformi. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 15, br. 1, 69-102.
70. Đurman, P. (2020). Participation in Public Administration Revisited: Delimiting, Categorizing and Evaluating Administrative Participation. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God 20, br. 1, 79-120.
71. Đurman, P. (2021). E-savjetovanje s javnošću. U: *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj*. Ur: Koprić, I., Staničić, F. Znanstveni zbornici Instituta za javnu upravu. Zagreb, 315-338.
72. Edelenbos, J., Meerkerk, van I. (2016). Three reflecting perspectives on interactive governance. U: *Critical Reflections on Interactive Governance, Self-organization and*

- Participation in Public Governance*. Ur. Edelenbos, J., Meerkerk, van I. Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 1-28.
73. Edelenbos, J., van Meerkerk, I., Schenk, T. (2018). The Evolution of Community Self-Organization in Interaction With Government Institutions: Cross-Case Insights From Three Countries. *American Review of Public Administration*. Vol. 48(1), 52-66.
 74. Edwards, M., Halligan, J., Horrigan, B., Nicoll, G. (2012). *Public Sector Governance in Australia*. ANU Press.
 75. Ekenberg, L., Hansson, K., Danielson, M., Cars, G. (2017). *Deliberation, Representation, Equity: Research Approaches, Tools and Algorithms for Participatory Processes*. Cambridge: open Book Publishers.
 76. Ekman, J., Amna, E. (2012). Political Participation and Civic Engagement: Towards a New Typology. *Human Affairs*. 22, 283-300.
 77. Emiliou, N. (1995). Taking Subsidiarity Seriously? The View From Britain, *European Public Law*. Vol 1, Issue 4, 563-597.
 78. Estella de Noriega, A. (2002). *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*. Oxford University Press. Oxford. New York.
 79. *European Charter of Local Self-Government*. Congress of Local and Regional Authorities of Council of Europe. Council of Europe 2013. <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3>, 27.3.2021.
 80. Fatke, M. (2016). Participatory effects of regional authority: decentralization and political participation in comparative perspective. *West European Politics*. 39:4, 667-687.
 81. Ferrin, M., Kriesi, H. (2016). *How Europeans View and Evaluate Democracy*. Oxford University Press. Oxford.
 82. Fischel, W. A. (2003). The Rise of Private Neighborhood Associations: Revolution or Evolution? U: *The Property Tax, Land Use and Land Use Regulation*. Ur. Netzer, D. Edward Elgar Publishing. 273-286
 83. Fishkin, J. (2019). Democracy When the People Are Thinking: Deliberation and Democratic Renewal, *Proceedings of the American Philosophical Society*. Vol. 163, No.

- 2, 108-121. <https://www.amphilsoc.org/sites/default/files/2020-03/attachments/Fishkin.pdf>, 2.11.2022.
84. Flogaitis, S. (2014): *Public Administration. The Evolution of Law and the State in Europe: Seven Lessons*. Hart Publishing. London.
85. Fox, O., Stoett, P. (2016). Citizen Participation in the UN Sustainable Development Goals Consultation Process: Toward Global Democratic Governance? *Global Governance* 22. 555-574.
86. Frug, G. E., Barron, D. J. (2006). International Local Government Law. *Urban Lawyer*. Vol. 38, Issue 1, 1-62.
87. Fujita, S. (2013). *Human rights critique of the World Bank and Asian Development Bank's participation policy*. The World Bank, Asian Development Bank and human rights, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.
88. Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, Dec. 2006; special issue, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan039946.pdf>, 1.11.2017.
89. Gains, F., John, P. C., Stoker, G. (2005). Path Dependency and the Reform of English Local Government. *Public Administration*. Vol. 83, Issue 1, 25-45.
90. Galster, G. (2001). On the Nature of Neighbourhood. *Urban Studies*. Vol. 38, No. 12, 2111-2124.
91. Garcia-Espin, P., Ganuza, E., Marco, de S. (2017). Assemblies, Referendums or Consultations? Social Representations of Citizen Participation. *Revista Espanola de Investigaciones Sociologicas*. No. 157, 45-64.
92. Gardašević, Đ. (2021). Referendum i njegova ograničenja. U: *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj*. Ur: Koprić, I., Staničić, F., Znanstveni zbornici Instituta za javnu upravu. Zagreb, 81-122.
93. Geidne, J., Froeding, K., Montin, S., Eriksson, C. (2012). Implementation Structure and Participation at Neighbourhood Level – A Multiple Case Study of Neighbourhood

- Development in Sweden. *Systemic Practice and Action Research*. Vol. 25, Issue 4, 305-322.
94. Geurtz, C. Vand de Wijdeven, T. (2010). Making Citizen Participation Work: The Challenging Search for New Forms of Local Democracy in The Netherlands. *Local Government Studies*. 36:4, 531-549.
 95. Giljević, T. Lalić Novak, G. (2017). Udruge kao element civilnog društva: adekvatnost pozitivnopravne regulacije u Hrvatskoj i međunarodni primjeri aktivizma na lokalnoj razini. U: *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*. Ur. Koprić, Musa, A. Giljević, T., Institut za javnu upravu. Zagreb, 133-152.
 96. Goldfrank, B. (2011). *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization and the Left*. Pennsylvania State University Press. Pennsylvania.
 97. Gomez, B., Palacios, I. (2016). Citizen's Evaluations of Democracy: A Microscope with Quality Seal. U: *How Europeans View and Evaluate Democracy*. Ur. Ferrin, M., Kriesi, H. Oxford University Press. Oxford, 155-177.
 98. de Graaf, L., van Hulst, M., Michels, A. (2015). Enhancing Participation in Disadvantaged Urban Neighbourhoods. *Local Government Studies*. Vol. 41, No. 1, 44-62.
 99. Granat, K. (2018). *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order*. Hart. Oxford. London. New York. New Delhi. Sydney.
 100. Greenwood, R., Norton, A. L., Stewart, J. D. (1969). Recent Changes in the Internal Organization of County: Part I Committees. *Public Administration*. Vol 47, Issue 2, 151-168.
 101. Greenwood, R., Norton, A. L., Stewart, J. D. (1969a). Recent Changes in the Internal Organization of County: Part II: Delegation and Departmental Reorganization. *Public Administration*. Vol 47, Issue 3, 289-306.
 102. Griggs, S. Roberts, M. (2012). From Neighbourhood Governance to Neighbourhood Management: A „Roll-Out“ Neo-Liberal Design for Devolved Governance in the United Kingdom? *Local Government Studies*. 38(2), 183-210.

- 103.Grubiša, D. (2012). Konstitucionalizacija demokracije u EU-u: demokratski deficiti i poteškoće prevladavanja političke alijenacije. *Politička misao*. God. 49, Br. 1, 41.-63.
- 104.Gussen, B. (2019). *Axial Shift: City Subsidiarity and the World System in the 21st Century*. Palgrave Macmillan. Melbourne. Australia.
- 105.Haček, M., Grabner, A. (2013). Local Sub-Decentralization and Sub-Municipal Division in Slovenia. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 13, br. 1, 213-230
- 106.Halas, I. (2002). Područne (regionalne) samouprave i opsežne upravne reforme u državama Višegradske skupine. *Hrvatska i komparativna javna uprava - Croatian and Comparative Public Administration*. God. 4. br. 1. 69-113.
- 107.Held, D. (1992). Democracy: From City-states to a Cosmopolitan Order? *Political Studies* XL, Special Issue, 10-39, http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehrstuehle/davy/wustldata/1992_Held_Democracy_From_city-states_to_a_cosmopolitan_order.pdf, 30.10.2017.
- 108.Held, D. (2006). *Models of Democracy*. Third Edition. Polity Press. Maklen. USA.
- 109.Hernandez, E. (2016). Europeans' Views of Democracy: The Core Elements of Democracy. U: *How Europeans View and Evaluate Democracy*. Ur. Ferrin, M., Kriesi, H. Oxford University Press. Oxford, 43-63.
- 110.Hlepas, N. K. (2018). Between Identity Politics and the Politics of Scale: Sub-municipal Governance in Greece. U: *Sub-Municipal Governance in Europe: Decentralization Beyond the Municipal Tier*. Ur. Hlepas, N.K., Kersting, N., Kuhlmann, S., Swianiewicz, P., Teles, F. Palgrave Macmillan. 119-114.
- 111.Hlepas, N.K., Kersting, N., Kuhlmann, S., Swianiewicz, P., Teles, F. (2018). Decentralization Beyond the Municipal Tier. U: *Sub-Municipal Governance in Europe: Decentralization Beyond the Municipal Tier*. Ur. Hlepas, N.K., Kersting, N., Kuhlmann, S., Swianiewicz, P., Teles, F. Palgrave Macmillan. 1-24.
- 112.Hoekstra, M. S., Dahlvik, J. (2017). Neighbourhood participation in super-diverse context: comparing Amsterdam and Vienna. *Urban Research & Practice*. 1-20.
- 113.Hrženjak, J. (2011). Ustrojstvo i funkcioniranje mjesne samouprave u Gradu Zagrebu. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 11, Br. 1, 43-69.

- 114.Hrženjak, J. (2013). U povodu novog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. U: *Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj*. Ur. Koprić, I. Đulabić, V. Institut za javnu upravu. Zagreb, 35-54.
- 115.Hušić, J. (2017). Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini. *Pravni vjesnik*. God. 33, br. 1, 105-121.
- 116.Igalla, M., Edelenbos, J., Meerkerk, I. (2019). What explains the performance of community-based initiatives? Testing the impact of leadership, social capital, organizational capacity and government support. *Public Management Review*. 1-31.
- 117.Igalla, M. Edelenbos, J., Meerkerk, I. (2019a). Citizens in Action, What Do They Accomplish? A Systematic Literature Review of Citizen initiatives, Their Main Characteristics, Outcomes and Factors. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Vol. 30, Issue 5, 1176 – 1194.
- 118.Ilišin, V., Spajić Vrkaš, V. (2017). *Generacija osujećenih – mladi u Hrvatskoj na početku 21. stoljeća*. Institut za društvena istraživanja. Zagreb.
- 119.Ioannidis, P. (2016). Successive local government institutional reforms in Greece: From regionalization to regionalism? *EAST-WEST Journal of Economics and Business*. Vol. XIX, No. 1, 99-131.
- 120.Irvin, R. A., Stansbury, J.(2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*. Vol. 64, No. 1, 55-65.
- 121.Ivanišević, S. (1999). Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*. God. 1, br. 3, 587-598.
- 122.Ivanišević, S. (2000). Teritorijalna osnova lokalne i regionalne samouprave uz posebni osvrt na položaj Grada Zagreba i njegova samouprava. *Hrvatska javna uprava*. God. 2, br. 4, 585-601.
- 123.Ivanišević, S. (2006). Teritorijalna osnova lokalne samouprave. U: *Javna uprava – nastavni materijali*. Ur. Koprić, I. Suvremena javna uprava, Društveno veleučilište u Zagrebu – Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 193-224.
- 124.Ivanišević, S. (2008). Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima. *Hrvatska javna uprava*. Vol. 8, br. 2, 407-420.

- 125.Ivanišević, S. (2009). Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica. *Hrvatska javna uprava*. God. 9, br. 3., 669-722.
- 126.Ivanišević, S. (2014). Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u Europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme. U: *Europeizacija hrvatske javne uprave*. Ur. Koprić, I. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Studijski centar za javnu upravu i javne financije. Biblioteka suvremena javna uprava, Knjiga broj 28. Zagreb, 317-362.
- 127.Izvješće i preporuke Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe – Lokalna i regionalna demokracija u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*. God. 7, br. 4, 913-942.
- 128.Jambrač, J. (2016). Lokalna samouprava u Hrvatskoj: veličina i ekonomska skala. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*. Vol. 37, Br. 2., 981-1009.
- 129.Jambrač, J. (2017). Participacija kao mehanizam lokalnog razvoja: studija slučaja – Grad Vrbovec. U: *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*. Ur. Koprić, I., Musa, A. Giljević, T., Institut za javnu upravu. Zagreb, 229-258.
- 130.Jarosz, A. (2014). The Governance Model in the Post-Socialist City: Necessity or Natural Development? U: *Good Governance and Civil Society: Selected Issues on the Relations Between State, Economy and Society*. Ur. Jarosz, A. Chambridge Scholars Publishing. 171-191.
- 131.Jenkin, A. F. (1895). *The Law Relating to Parish Councils being the Local Governemnt Act, 1894*. Knight and Co., London.
- 132.Jois, G. U. (2007). Affordable Housing and Civic Participation: Two Sides of the Same Coin. *Brigham Young University Journal of Public Law*. Vol. 22, Issue 1, 1-42.
- 133.Jurlina Alibegović, D., Slijepčević, S. (2018). Attitudes Towards Citizen Participation in the Local Decision-making Process: A Comparative Analysis. *Društvena istraživanja*. God. 27, Br. 1, 155-175.
- 134.Jurlina Alibegović, D. (2022). Fiskalna (ne)samostalnost lokalne i regionalne samouprave. U: *Prilika ili prijetnja? Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*. Ur. Jurlina Alibegović, D., Markić Boban, A., Fiesinger, K. Hanns-Seidel-Stiftung. Ekonomski institut Zagreb. Zagreb, 125-154.

- 135.Kasapović, M. (2004). Personalizacija izbora: mit ili stvarnost? *Društvena istraživanja*. God. 13, Br. 3(71), 363-381.
- 136.Kasner, A. J. (2017). Local Government Design, Mayoral Leadership, and Law Enforcement Reform. *Stanford Law Review*. Vol. 69, Issue 2, 549-602.
- 137.Kathi, P., C., Cooper, T. L. (2005). Democratizing the Administrative State: Connecting Neighborhood Councils and City Agencies. *Public Administration Review* 65 (5), 559-567.
- 138.Kearns, A., Parkinson, M. (2001). The Significance of Neighbourhood. *Urban Studies*. Vol. 38. Issue 12, 2109-2110.
- 139.Keith-Lucas, B. (1949). Municipal Boroughs and Ultra Vires. *Public Administration*. Vol. 27, Issue 2, 87-90.
- 140.Keith-Lucas, B., Richards, P. G. (1978). *A History of Local Government in the Twentieth Century*. George Allen & Unwin Ltd, London.
- 141.Kennett, P., Forrest, R. (2006). The neighbourhood in a European context. *Urban Studies*. Vol. 43, Issue 4, 713-718.
- 142.Kern, A. (2018). What happens after a local referendum? The effect of direct democratic decision-making on protest intentions. *Local Government Studies*. Vol. 44, No. 2, 183-203.
- 143.Kersting, N., Caulfield, J., Nickson, A. R., Olowu, D., Wollmann, H. (2009). *Local Government Reform in Global Perspective*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- 144.Kersting, N. (2015). Local Political Participation in Europe: Elections and Referendums. *Hrvatska i komparativna javna uprava-Croatian and Comparative Public Administration*. 15(2), 319-334.
- 145.Kersting, N., Kuhlmann, S. (2018). Sub-municipal Units in Germany: Municipal and Metropolitan Districts. U: *Sub-municipal Governance in Europe, Decentralization Beyond the Municipal Tier*. Ur. Hlepas, N. K., Kersting, N., Kuhlmann, S., Swianiewicz, P., Teles, F. Palgrave Macmillan. 93-118.

- 146.Kettl, D. (2013). Beyond New Public Management: Will governments let citizens and communities determine policy choices and service mixes? U: *Putting Citizens First: Engagement in Policy and Service Delivery for the 21st Century*. Ur. Lindquist, E., Vincent, S., Wanna, J. ANU Press, Canberra, 39-48.
- 147.Kisby, B. (2010). The Big Society: Power to the People? *The Political Quarterly*. Vol. 81, No. 4, 484-492.
- 148.Kiss, M. D. (2013). The Constitutional Regulation of Local Government in Hungary. *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs Publicata*. Vol. 151, 61-78.
- 149.Kiss, M. D. (2014). Local Participative Democracy in Hungary. *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs Publicata*. Vol. 152, 71-86.
- 150.Klarić, M. (2006). O Poljičkoj samoupravi. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. God. 43, br. 2, 145-164.
- 151.Klarić, M. (2008). Mjesna samouprava u Republici Hrvatskoj. *Zbornik Veleučilišta u Šibeniku*. Vol. 2, 1-2, 95-108.
- 152.Klarić, M. (2010). Nova uloga mjesne samouprave. U: *Nova Hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Ur. Barbić, J. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 287-306.
- 153.Klarić, M. (2017). Problems and developments in The Croatian Local Self-Government. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. God. 54, br. 4., 807-823.
- 154.Klarić, M. (2019). New Perspectives in Development of Sub-municipal Government. *International Conference „Public Administration in a Democratic Society: Thirty Years of Democratic Transition in Europe“*. Dubrovnik, 1-18.
- 155.Klarić, M. (2020). New Perspective in Development of Local Self-Government. *US-China Law Review*. Vol. 17, No. 4, 131-144.
- 156.Klarić, M. (2021). Decentralization and Sub-municipal Government in South-Eastern European Countries. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. God. 58, br. 4, 1035-1053.
- 157.Klarić, M. (2021a). Local Government in Croatia - Continuity and Change. *US-China Law Review*. Vol. 18, No. 3, 122-133.

- 158.Klarić, M. (2022). Ovlasti velikih gradova u Republici Hrvatskoj. U: *Zbornik radova međunarodne konferencije Razvoj javne uprave*. Ur. Sudarić, Ž., Belaj, I., Stojanović, S. Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Vukovar, 65-78.
- 159.Klarić, M. (2022a). “Smart City” Concept as a Possible Answer to New Challenges in Post-COVID Era. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*. 6, 527-546.
- 160.Klarić, M. (2022b). Development of Sub-municipal Government in South-Eastern European Countries. *Pravni vjesnik*. God. 38, Br. 1, 93-112.
- 161.Klausen, J. E. (2018). Sub-municipal Arrangements in Norway: District System in Oslo. U: *Sub-Municipal Governance in Europe: Decentralization Beyond the Municipal Tier*. Ur. Hlepas, N.K., Kersting, N., Kuhlmann, S., Swianiewicz, P., Teles, F. Palgrave Macmillan, 145-166.
- 162.Kopajtich – Škrlec, N. (2008). Od jednostepene do višestepene lokalne samouprave. U: *Modeli organizacije lokalne samouprave Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*. Ur. Zlokapa, Z., Damjanović, D. Palgo Centar, Beograd, 50-91.
- 163.Kopajtich Škrlec, N. (2012). *Pogled Udruge gradova: Upravljanje lokalnim poslovima uz konzultiranje građana, Imaju li građani što za reći?* Brošura ODRAZ-a, dostupno na: https://www.odraz.hr/wp-content/uploads/2020/10/odraz_brosura_gradani_web.pdf, 2.2.2021.
- 164.Kopajtich Škrlec, N. (2013). Upravljanje lokalnim poslovima uz konzultiranje građana. U: *Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj*. Ur. Koprić, I. Đulabić, V. Institut za javnu upravu, Zagreb, 143-152.
- 165.Kopajtich Škrlec, N. (2013a). Mjesna samouprava – problemi i potencijali. U: *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*. Ur. Koprić, I. Institut za javnu upravu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb, 145-154.
- 166.Koprić, I. (2005). Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God 5, Br. 1, 35-79.

- 167.Koprić, I. (2006). Građani i uprava. U: *Javna uprava – nastavni materijali*. Ur. Koprić, I. Suvremena javna uprava, Društveno veleučilište u Zagrebu – Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 19-23.
- 168.Koprić, I. (2006a). Različite koncepcije o ulozi lokalnih jedinica. U: *Javna uprava – nastavni materijali*. Ur. Koprić, I. Suvremena javna uprava, Društveno veleučilište u Zagrebu – Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 253-258.
- 169.Koprić, I. (2006b). Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj – problemi i vrijednosne orijentacije. U: *Javna uprava – nastavni materijali*. Ur. Koprić, I. Suvremena javna uprava, Društveno veleučilište u Zagrebu – Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 171-192.
- 170.Koprić, I. (2006c). Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive. U: *Javna uprava – nastavni materijali*. Ur. Koprić, I. Suvremena javna uprava, Društveno veleučilište u Zagrebu – Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 347-360.
- 171.Koprić, I. (2007). Independent Local Lists in Croatia: In Search for a Composite Theoretical Frame. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 7, br. 2, 335-375.
- 172.Koprić I. (2008). Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 8, br. 1, 95-133.
- 173.Koprić, I. (2008a). Neposredno birani načelnici: institucionalno oblikovanje, tradicija i kultura javnog sektora. *Anali hrvatskog politološkog društva*. Vol. 5, No. 1, 399-416.
- 174.Koprić, I. (2009). Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 9. br. 1, 69-78.
- 175.Koprić, I: (2009a). Roles and Styles of Local Political Leaders on the Territory of the Former Yugoslavia: Between Authoritarian Local Political Top Bosses and Citizen-Oriented Local Managers. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 9, br. 1, 79-105.
- 176.Koprić, I. (2010). Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*. God. 10. br. 3, 665-681.
- 177.Koprić, I. (2010a). Teritorijalna organizacija Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava. U: *Nova Hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Ur. Barbić, J. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 109-144.

- 178.Koprić (2010b). Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 10, br. 2, 371-386.
- 179.Koprić, I. (2012). Consolidation, Fragmentation and Special Statuses of Local Authorities in Europe. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 12, br. 4, 1175-1196.
- 180.Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. (2012). *Europski upravni prostor*. Institut za javnu upravu, Zagreb.
- 181.Koprić, I. (2013). Glavna obilježja postojećeg i prijedlog novog teritorijalnog ustrojstva Hrvatske – zašto nam treba teritorijalna reorganizacija? U: *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*. Ur. Koprić, I. Institut za javnu upravu i Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1-30.
- 182.Koprić, I., Vukojić Tomić, T. (2013). Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika – stanje i prijedori. U: *Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj*. Ur. Koprić, I. Đulabić, V. Institut za javnu upravu, Zagreb, 55-100.
- 183.Koprić, I. (2014). Problemi s decentralizacijom ovlasti u Hrvatskoj - između ustavnih načela i stvarnosti. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 14, br. 1, 133-148.
- 184.Koprić, I., Džinić, J. (2014). Local and Regional Governance in Europe: For a New Comparative Framework. *OLA Network Workshop*. Vilnius, Litva, 1-9.
- 185.Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić-Novak, G. (2014). *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom Europskom kontekstu*. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, Zagreb.
- 186.Koprić, I. (2015). Suradnja jedinica lokalne samouprave kao instrument konsolidacije sustava lokalne samouprave: iskustva, mogućnosti i ograničenja. U: *Suradnja i razvoj u lokalnoj i regionalnoj samoupravi*. Ur. Koprić, I., Škarica, M. Milošević, B. Institut za javnu upravu, Zagreb, 3-22.
- 187.Koprić, I., Klarić, M. (2015). New Developments in Local Democracy in Croatia. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 15, br. 2, 389-414.

- 188.Koprić, I. (2016). Institucionalno osnaživanje glavnog i velikih gradova u Hrvatskoj u funkciji jačanja njihovog kapaciteta za regionalnu suradnju. U: *The Place and Role of Capitals in South East Europe in the Development of Interregional and Intergovernmental Cooperation Within The Danube and Adriatic-Ionian European Macro-Region*. Ur. Osmanković, J., Pejanović, M. Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 39-57.
- 189.Koprić, I. (2016a). Decentralisation as the Precarious Component of Contemporary European Governance. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Vol. IX, No. 1, 223-232.
- 190.Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (2016). Local Government and Local Public Services in Croatia. U: *Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision*. Ur. Wollmann, H., Koprić, I., Marcou, G. Palgrave Macmillan, 201-216.
- 191.Koprić, I. (2018). One Candle, Two Candles...Is There the Third One? Croatian Public Administration Reform before and after EU Accession. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Vol. XI, No. 1, 41-61.
- 192.Koprić, I. (2018a). Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava. U: *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*. Ur. Koprić, I. Institut za javnu upravu, Zagreb, 1-56.
- 193.Koprić, I. (2018b). Novela Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. U: *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*. Ur. Koprić, I. Institut za javnu upravu, Zagreb, 57-102.
- 194.Koprić, I., Đulabić, V. (2018). Evaluating the Impact of Decentralisation on Local Public Management Modernisation in Croatia. U: *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results*. Ur. Koprić, I., Wollmann, H., Marcou, H. Palgrave Macmillan, 243-260.
- 195.Koprić, I. (2019). Revitalizacija lokalne demokracije u Hrvatskoj. U: *Lokalna demokracija u Hrvatskoj: trebaju li nam promjene?* Ur. Koprić, I., Musa, A. Forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, Zagreb, 7-22.

- 196.Koprić, I. (2019a). Public Administration Reform in Croatia: Slow Modernization During Europeanization of Resilient Bureaucracy. *Public Administration Issue*. Special Issue I (electronic edition), 7–26.
- 197.Koprić, I. (2021). Zašto je lokalni referendum neefikasan? U: *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj*. Ur. Koprić, I., Staničić, F. Znanstveni zbornici Instituta za javnu upravu, Zagreb, 155-174.
- 198.Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2021). *Upravna znanost. Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, Zagreb.
- 199.Kovačić, S. (2006). Etičnost politike u Aristotela. *Filozofska istraživanja*, God. 26, Sv. 2, 457-476.
- 200.Kregar, J. (2010). Lokalna zajednica i sociokulturni identiteti. U: *Nova Hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Ur. Barbić, J. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 327-346.
- 201.Kregar, J., Marčetić, G.(2017). Otvorena vlast i etika u javnoj upravi: kako popraviti povjerenje građana u vlast, U: *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*. Ur. Koprić, I., Musa, A., Giljević, T. Institut za javnu upravu, Zagreb, 363-388.
- 202.Kriesi, H. (2007). Izravna demokracija: švicarsko iskustvo. *Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju*. Vol. 4, No. 1, 43-58.
- 203.Kriesi, H., Morolino, L. (2016). What Have We Learnt, and Where Do We Go from Here? U: *How Europeans View and Evaluate Democracy*. Ur. Ferrin, M., Kriesi, H. Oxford University Press, Oxford, 307-326.
- 204.Kriesi, H., Saris, W. (2016). The Structure of the Evaluations of Democracy, U: *How Europeans View and Evaluate Democracy*. Ur. Ferrin, M., Kriesi, H. Oxford University Press, Oxford, 178-205.

- 205.Kriesi, H., Saris, W., Moncagatta, P. (2016). The Structure of Europeans' Views of Democracy: Citizens' Models of Democracy, U: *How Europeans View and Evaluate Democracy*. Ur. Ferrin, M., Kriesi, H. Oxford University Press, Oxford, 64-89.
- 206.Kriesi, H. (2018). The implications of the euro crisis for democracy. *Journal of European public policy*. 25(1), 59-82.
- 207.Kuhlmann, S., Laffin, M., Wayenberg, E. (2019). Subnational Government in the Research Spotlight: The Merit of EGPA Permanent Study Group 5, U: *Public Administration in Europe: The Contribution of EGPS*. Ur. Ongaro, E. Palgrave Macmillan and IIAS, 147-165.
- 208.Ladner, A. (2017). Autonomy and Austerity: Re-Investing in Local Government. U: *The Future of Local Government in Europe, Lessons from Research and Practice in 31 Countries*. Ur. Schwab, C., Bouckaert, G., Kuhlmann, S. Nomos, COST, Edition Sigma, 23-52.
- 209.Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., Navarro, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Palgrave Macmillan.
- 210.Lalović, D., (2002). Nedovršena država? Suvremena država u svjetlu Rousseauove teorije općenite volje. *Politička misao*. Vol XXXIX, br. 2, 59–70.
- 211.Larsen, C.A. (2002). Municipal Size and Democracy: A Critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark. *Scandinavian Political Studies*. Vol 25, No 4, 317-332.
- 212.Lassen, D. D., Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform. *American Political Science Review*. Vol. 105, No. 2, 238-258.
- 213.Latimer, T. (2018). Against Subsidiarity. *The Journal of Political Philosophy*. Vol. 26, No. 3, 282-303.
- 214.Lauc, Z. (1998). Oblikovanje hrvatske lokalne samouprave u svjetlu ratifikacije Europske povelje o lokalnoj samoupravi. U: *Europska povelja o lokalnoj samoupravi i lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj*. Ur. Brunčić, D., Friederich, F., Jurić, D.,

- Lauc, Z. Osječko-baranjska županija, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku i Veleposlanstvo lokalne demokracije Slavonije, Osijek, 9-18.
- 215.Lauc, Z. (1999). Promicanje i provedba načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, osobito načela supsidijarnosti. *Hrvatska javna uprava*. God. 1, br. 3, 447-472.
- 216.Lauc, Z. (2001). Decentralizacija – uvjet optimalizacije lokalne i regionalne samouprave. *Hrvatska javna uprava*. God. 3, br. 2, 177-205.
- 217.Lauc, Z. (2006). Normativni izvori lokalne samouprave. U: *Lokalna samouprava: hrvatska i nizozemska iskustva*, Ur. Brunčić, D. Hrvatski institut za lokalnu samoupravu, Osijek, 35-54.
- 218.Lauc, Z. (2007). Stanje i perspektive lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. *Zbornik radova sa znanstvenog skupa*. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Pravni fakultet J. J. Strossmayera u Osijeku, Akademija pravnih znanosti Hrvatske, Zagreb, 1-18.
- 219.Lauc, Z. (2010). Odnos države i samouprave promatran kroz načelo supsidijarnosti. *Anali Zavoda za znanstveni i umjetnički rad u Osijeku*, No. 26, 23-36.
- 220.Lauc, Z. (2016). Načelo vladavine prava u teoriji i praksi. *Pravni vjesnik*. God 32, br. 3-4, 45-67.
- 221.Lazar M., I. (2014). Reinforcing Democracy Through Internet and Social Networks Participation: Votes, Voters and Elected Behavioral Outcomes in Romanian Presidential Elections. *Revista de Stiinte Politice*. No. 46, 63-72.
- 222.Lee, C. W. (2014). *Do-It-Yourself Democracy: The Rise of Public Engagement Industry*. Oxford University Press, New York.
- 223.Lentner, C., Hegedus, S. (2019). Local Self-Governments in Hungary: Recent Changes through Central European Lenses. *Central European Administration Review*. Vol. 17, No. 2, 51-72.
- 224.de León, S. A. (2012). Regions and Subsidiarity in the European Union: A look at the Role of the Spanish and other Regional Parliaments in the Monitoring of Compliance with the Principle of Subsidiarity. *European Public Law*. Vol. 18, Issue 2, 305-321.

- 225.Lerner, J. (2014). *Making Democracy Fun: How Game Design Can Empower Citizens and Transform Politics*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts; London, England.
- 226.Loughlin, J., Hendriks, F., Lidstrom, A. (2011). Subnational democracy in Europe: Changing Backgrounds and Theoretical Models. U: *Local and Regional Democracy in Europe*. Ur: Loughlin, J., Hendriks, F., Lidstrom, A. Oxford University Press, New York, 2-23.
- 227.Lowndes, V., Pratchett, L., Stoker, G. (2001). Trends in public participation: part 2 – citizens' perspectives. *Public Administration*. 79(2), London, 445-456.
- 228.Lowndes, V., Pratchett, L., Stoker, G. (2006). Local Political Participation: the Impact of rules-in-use. *Public Administration*. Vol. 84, Issue 3, 539-561.
- 229.Lowndes, V., Sullivan, H. (2008). How Low You Can Go? Rationales and Challenges for neighbourhood Governance. *Public Administration*. 86(1), London 53-74.
- 230.Ložina, D. (1996). O nekim aspektima lokalne samouprave u Europi: Teritorijalni aspekt i problem veličine. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. God. 33, br. 43-44, 385-393.
- 231.Ložina, D. (2004). *Lokalna samouprava – poredbeno i hrvatsko iskustvo*. Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet Split, Split.
- 232.Ložina, D. (2010). Novi javni menadžment i lokalna samouprava. U: *Nova Hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Ur. Barbić, J. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 347-362.
- 233.Ložina, D. (2018). Europska povelja o lokalnoj samoupravi: stanje lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. U: *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*. Ur. Koprić, I. Institut za javnu upravu, Zagreb, 129-144.
- 234.Ložina, D., Jagnjić, J. (2021). Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. God. 58, br. 2, 555-585.
- 235.Lupia, A., Matsusaka, J. G. (2004). Direct Democracy: New Approaches to Old Questions, *Annual Review of political Science*. Vol. 7, Issue 1, 463-482.
- 236.Lysek, J. (2018). The „Little Town-Halls“ in the Czech Republic: An Unexploited Potential of Functional Decentralization. U: *Sub-Municipal Governance in Europe*,

- decentralization Beyond the Municipal Tier*. Ur. Hlepas, N.K., Kersting, N., Kuhlmann, S., Swianiewicz, P., Teles, F. Palgrave Macmillan, 41-68.
- 237.Maduz, L. (2010). Direct Democracy. *Living Reviews in Democracy*. Vol. 2, 1-14.
- 238.Maeltsemees, S. (2000). Local Government in Estonia. U. *Decentralization: Experiments and Reforms*. Ur. Horvath, T. M. Open Society Institute, Budapest, Vol. 1. http://pdc.ceu.hu/archive/00006917/01/LGI_Decentralization-Experiments-and-Reforms_2000.pdf, 19.1.2018.
- 239.Magnusson, W. (2015). *Local Self-Government and the Right to the City*. McGill-Queen's University Press, Montreal, Kingston, London, Ithaca.
- 240.Manojlović Toman, R., Vukojičić Tomić, T. (2018). Načelo demokracije Europske povelje o lokalnoj samoupravi i sudjelovanje građana u hrvatskoj lokalnoj samoupravi. U: *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*. Ur. Koprić, I. Institut za javnu upravu, Zagreb, 343-371.
- 241.Manojlović Toman, R., Vukojičić Tomić, T, Koprić, I. (2019). Neuspješna europeizacija hrvatske mjesne samouprave: nedovoljna atraktivnost ili loše institucionalno oblikovanje. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*. Vol. X, No.1, 185-210.
- 242.Manojlović Toman, R. (2021). Internetsko glasanje kao mehanizam jačanja sudjelovanja građana. U: *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj*. Ur. Koprić, I., Staničić, F. Znanstveni zbornici Instituta za javnu upravu, Zagreb, 175-198.
- 243.Marcou, G., Wollman, H. (2008). Europe. U: *United Cities and Local Government, Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report by United Cities and Local Governments*, Barcelona: World Bank and United Cities and Local Government. 127-166. Dostupno na: https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20EN.pdf, 12.11.2022.
- 244.Marčetić, G., Giljević, T. (2010). Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj. *Hrvatska javna uprava*. God. 10, br. 1, 67-79.
- 245.Margetić, L. (1998). 700. obljetnica Vinodolskog zakona. U: *Vinodolski zakon 1288. g.* Ur. Milušić, A. Sveučilište u Osijeku, Pravni fakultet, Osijek, 4-14.

- 246.Marien, S., Hooghe, M., Quintelier, E. (2010). Inequalities in Non-institutionalised Forms of Political Participation: A Multi-level Analysis of 25 countries. *Political studies*. Vol. 58 (1), 187-213.
- 247.Marinescu, V. (2016). Direct Democracy in Romania after 1989: Particularities of the Formal-Legal and Practical Aspects. *Revista de Stiinte Politice*. No. 50, 66-76.
- 248.Martin, Aaron (2010). *The Principle of Subsidiarity and Institutional Predispositions: Do the European parliament, The German Bunestag, and the Bavarian Landtag Define Subsidiarity Differently?* CAP Working Paper.
- 249.Martinović, D. (2013). Sudjelovanje građana u lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 13, br. 2, 593-609.
- 250.Matković, I., Jakovčić, M. (2019). Brownfield prostori i njihova regeneracija – Definicije i pristupi. *Prostor*. Vol. 27, No. 2(58), 349-359.
- 251.Matsusaka, J. G. (2004). *For the Many or the Few: the Initiative, Public Policy and American Democracy*. The University of Chicago Press, Chicago, London,
- 252.Matsusaka, J. G. (2005). Direct Democracy Works. *The Journal of Economic Perspectives*. Vol. 19, No. 2, 185-206.
- 253.Matsusaka, J. G. (2014). Disentangling the direct and indirect effects of the initiative process. *Public Choice*. Vol. 160, No. 3/4. 345-366.
- 254.Matsusaka, J. G. (2018). Public policy and the initiative and referendum: a survey with some new evidence. *Public Choice*. Vol. 174, 107-143.
- 255.Michanek, G. (2014). One national wind power objective and 290 self-governing municipalities. U: *Renewable Energy Law in the EU: Legal Perspectives on Bottom-up Approches*. Ur. Peeters, G., Schomerus, T. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 144-164.
- 256.Michels, A., de Graaf, L. (2017). Examining citizen participation: local participatory policymaking and democracy revisited. *Local Government Studies*. 43:6, 875-881.
- 257.Milosavljević, B. (2012). Reforma lokalne samouprave u Srbiji. U: *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 12, br. 3, 749-768.

- 258.Milosavljević, B., Jerinić, J. (2016). Status of Serbian Towns in the Light of Recent Efforts Towards a National Decentralisation Strategy. U: *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 16, br. 1, 77-106.
- 259.Miloš, M. (2021). Ustavnosudski nadzor jasnoće referendumskih pitanja. U: *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj*. Ur: Koprić, I., Staničić, F. Znanstveni zbornici Instituta za javnu upravu, Zagreb,123-154.
- 260.Milušić, A. (1998). Općinsko uređenje i međuopćinski pravni odnosi u svjetlu Vinodolskog zakona. U: *Vinodolski zakon 1288. g*. Ur. Milušić, A. Sveučilište u Osijeku, Pravni fakultet, Osijek, 32-60.
- 261.Montin, S., Elander, I. (1995). Citizenship, Consumerism and Local Government in Sweden. *Scandinavian Political Studies*. Vol. 18, No. 1, 25-51.
- 262.Montin, S. (2000). Between Fragmentation and Co-ordination: The Changing Role of Local Government in Sweden. *Public Management*. Vol. 2, Issue 1, 1-23.
- 263.Morris, G., Nichols, C. (2007). Strengthening the role of rural councilors: An overview of information, policy and debate. *Commission for Rural Communities*. dostupno na file:///C:/Users/kor123/Downloads/Strengthening_the_Role_of_Rural_Council.pdf, 13.2.2023.
- 264.Morlan, R. (1982). Sub-Municipal Governance in Practice: The Rotterdam Experience. *Western Political Quarterly*. Vol. 35, No 3, 425-441.
- 265.Mouritsen, P. (2003). What's the Civil in Civil Society? Robert Putnam, Italy and the Republican Tradition. *Political Studies*. Vol. 51, 650-668.
- 266.Mujakić, M. (2016). Constitutional Position and Territorial Organisation of Local Self-Government in Bosnia and Herzegovina: Current State and Challenges. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 16, br. 1, 137-150.
- 267.Musa, A. (2009). *Europeizacija i agencijski model javne uprave*. Doktorska disertacija, Zagreb.
- 268.Musa, A., Dobrić Jambrović, D. (2018). Participacija na lokalnoj razini kao standard Vijeća Europe: uloga Europske povelje o lokalnoj samoupravi i Protokola o pravu na

- sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti. U: *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*. Ur. Koprić, I. Institut za javnu upravu, Zagreb, 273-342.
269. Navarro, C., Pano, E. (2018). Rural and Urban Sub-municipal Governance in Spain: The Contrasting Worlds of Lilliput and Brobdingnag. U: *Sub-Municipal Governance in Europe: Decentralization Beyond the Municipal Tier*. Ur. Hlepas, N.K., Kersting, N., Kuhlmann, S., Swianiewicz, P., Teles, F. Palgrave Macmillan, 227-246.
270. Nelson, R. H. (2003). The Rise of Private Neighborhood Association: A Constitutional Revolution in Local Government. U: *The Property Tax, Land Use and Land Use Regulation*. Ur. Netzer, D. Edward Elgar Publishing, 209-272.
271. Nemec, J., Špaček, D., Tiutiuriukov, V. (2017): Public administration reforms in Visegrad countries: „two step forward, one step back“ process? U: *25 Year of Public Administration Developments and Reforms in V4 Region*. Ur. Nemec, J., Špaček, D. Masaryk University, Brno, 173-188.
272. Nickson, R. A. (2011). Where is local government going in Latin America? A comparative perspective. <https://icld.se/en/publications/kc-nickson-a-2011-where-is-local-government-going-in-latin-america-a-comparative-perspective/>, 30.3.2023.
273. Offe, C. (2000). The Democratic Welfare State: A European Regime Under the Strain of European Integration. *Political Science Series*. No. 68, Institute for Advanced Studies, Vienna, 1-28, http://aei.pitt.edu/242/1/pw_68.pdf, 18.3.2021.
274. Offe, C. (2013). Demokracija u krizi: dvije i pol teorije o djelovanju demokratskog kapitalizma. *Političke analize*. Vol. 4, No. 14, 21-24.
275. O'Connor, A. (2015). People and Places: Neighborhood as a Strategy of Urban Development from the Progressive Era to Today. U: *The Return of the Neighborhood as an Urban Strategy*. Ed. Pagano, M. A. University of Illinois Press, 69-101.
276. Oliver, J. E., Ha, S. E., Callen, Z. (2012). *Local Elections and the Politics of Small-Scale Democracy*. Princeton University Press.
277. Olsen, J. P. (2007). *Europe in Search of Political Order: An Institutional Perspective on Unity/Diversity, Citizens/their Helpers, Democratic Design/Historical Draft and the Co-Existence of Orders*. Oxford University Press, Oxford.

- 278.Olson, M. (2002). *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, London.
- 279.Omejec, J. (2002). Izborni sustav i rezultati lokalnih izbora održanih 20. svibnja 2001. *Hrvatska javna uprava*. God. 4, br. 1, 115-156.
- 280.Omejec, J. (2021). Referendum kao sredstvo političkog dijaloga. U: *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj*. Ur: Koprić, I., Staničić, F. Znanstveni zbornici Instituta za javnu upravu, Zagreb, 41-80.
- 281.Oser, J., Hooghe, M (2018). Democratic ideals and levels of political participation: The role of political and social conceptualisations of democracy. *The British Journal of Politics and International Relations*. Vol. 20(3), 711-730.
- 282.Pattie, C. J., Seyd, P., Whiteley, P. (2003). Citizenship and Civic Engagement: Attitudes and Behaviour in Britain. *Political Studies*. Vol. 51, 443-468.
- 283.Pattie, C. J., Seyd, P., Whiteley, P. (2004). *Citizenship in Britain: Values, Participation and Democracy*. Cambridge University Press.
- 284.Pavić, Ž. (1992). Monotipski i politipski ustroj lokalne samouprave. *Zakonitost*. Vol. 46, br. 8-9, 1037-1054.
- 285.Pavić, Ž. (2006). Veličina lokalnih jedinica. U: *Javna uprava – nastavni materijali*. Ur. Koprić, I. Suvremena javna uprava, Društveno veleučilište u Zagrebu – Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 225-230.
- 286.Pavić, Ž. (2010). Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice. *Hrvatska javna uprava*. God. 10, br. 1, 81-131.
- 287.Pavić, Ž. (2014). Koliko je važna veličina lokalnih jedinica – Europski primjeri i hrvatski uvjeti. U: *Europeizacija hrvatske javne uprave*. Ur. Koprić, I. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije. Biblioteka suvremena javna uprava, Knjiga broj 28, Zagreb, 365-387.
- 288.Perko-Šeparović, I. (1975). *Teorije organizacije*. Školska knjiga, Zagreb.
- 289.Pestoff, V. (2012). Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Crucial Conceptual Issues. U: *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. Ur. Pestoff, V., Brandsen, T., Verschuere, B. Routledge Taylor& Francis Group, New York, London.

290. Peter, J., Copus, C. (2011). The United Kingdom; Is There Really an Anglo Model? U: *Local and Regional Democracy in Europe*. Ur: Loughlin, J., Hendriks, F., Lidstrom, A. Oxford University Press, New York, 27-47.
291. Peter, J. (2014). The Great Survivor: The Persistence and Resilience of English Local Government. *Local Government Studies*. Vol. 40, No. 5, 687-704.
292. Peteri, G. (2008). Mind Your Own Business! U: *Mind Your Own Business! Community Governance in Rural Municipalities*. Ur: Peteri, G. Open Society Institute, Budapest, 1-22.
293. Peters, G. B. (2000). *Institutional Theory: Problems and Prospects*. Institute for Advanced Studies, Vienna.
294. Peters, G. B. (2007). *Institucionalna teorija u političkoj znanosti: novi institucionalizam*. Politička misao 38. Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
295. Peters, G. B. (2010). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. Sixth Edition, Routledge, London & New York.
296. Peters, G. B. (2011). After Managerialism What? The Return to Political and Strategic Priorities. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. Vol. 11, No. 3, 605-625.
297. Peters, G. B., Pierre, J. (2018). *The Next Public Administration: Debates & Dilemmas*. Sage, London.
298. Peterson, R. D., Palmer, C. L. (2021). The Dark is Rising: Contrasting the Dark Triad and Light Triad on Measures of Political Ambition and Participation. *Frontiers in Political Science*. Vol. 3.
299. Pivar, J. (2021). Usvajanje tehnologija velikih podataka u pametnim gradovima Europske Unije: Analiza važnosti i performansi tehnoloških čimbenika. *Croatian Regional Development Journal*. Vol. 2, No. 1, 13-34.
300. Podolnjak, R. (2005). *Neposredan izbor (grado)načelnika i župana*, Stanek d.o.o., Varaždin.
301. Podolnjak, R. (2008). Hrvatsko izborno zakonodavstvo: Moguće i nužne promjene. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. God. 45, br. 2, 305-343.

302. Pollitt, C., Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press, New York.
303. Prodanić, G. (1976). *Komunalni sistem (uređenje) i komunalna politika*. Pravni fakultet u Osijeku, Osijek.
304. Purdue, D. (2001). Neighbourhood Governance: Leadership, Trust and Social Capital. *Urban Studies*. Vol. 38, Issue 12, 2211-2224.
305. Pusić, E. (1981). *Komuna i općina*. Informator, Zagreb.
306. Pusić, E. (1985). *Upravni sistemi 1*. Grafički zavod Hrvatske, Zagreb.
307. Pusić, E. (1985a). *Upravni sistemi 2*. Grafički zavod Hrvatske, Zagreb.
308. Pusić, E. (1990). Lokalna samouprava. *Zakonnost*. Br. 11-14, 1285-1295.
309. Pusić, E., Ivanišević, S., Pavić, Ž., Ramljak, M. (1997). *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni sustavi*. Školska knjiga, Zagreb.
310. Pusić, E. (2000). Lokalna samouprava u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*. God. 2, br. 2, 347-352.
311. Pusić, E. (2002). Globalno i lokalno: lokalne jedinice u procesu globalizacije. *Hrvatska javna uprava*. God. 4, br. 1, 3-19.
312. Pusić, E. (2005). *Upravne organizacije: interakcija-struktura-interes*. Suvremena javna uprava, Zagreb.
313. Pusić, E. (2007). *Javna uprava i društvena teorija*. Suvremena javna uprava, Zagreb.
314. Pusić, E. (2010). Društvena uloga lokalnih političkih i upravnih jedinica. U: *Nova Hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Ur. Barbić, J. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 27-38.
315. Pusić, E. (2014). Hrvatska država i uprava – stanje i perspektive. U: *Europeizacija hrvatske javne uprave*. Ur. Koprić, I. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, Zagreb.
316. Putnam, R. D. (2002). *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford University Press, Oxford.

- 317.Pycock, G. (2020). London governance and the politics of neighbourhood planning: a case for investigation. *Town Planning Review*. Vol. 91, Issue 1, 1-20.
- 318.Ravlić, S. (2000). Pluralizam i participacija: demokratska teorija R. A. Dahla. *Politička misao*. Vol XXXVII, br. 1, 84-98.
- 319.Redlich, J., Hirst, F. W. (1958). *Local Government in England*. Ur. Keith-Lucas, B. Macmillan & Co Ltd, London.
- 320.Rešetar, V. (2009). Mjesni odbor: predstavnik građana ili lokalnih političkih elita. *Hrvatska javna uprava*. God. 9, br. 3, 773-796.
- 321.Rešetar, V. (2011). Istraživanje mjesne samouprave i neposrednog sudjelovanja građana u javnim poslovima na mjesnoj razini. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 11, br. 1, 71-98.
- 322.Rešetar, V. (2011a). Politička moć u mjesnoj samoupravi. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 11, br. 3, 729-752.
- 323.Rešetar, V. (2012). Mjesna i lokalna samouprava – isto ili različito? *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God, 12, br. 3, 787-802.
- 324.Rešetar, V. (2014). Lokalni referendum kao institucionalni mehanizam participacije građana u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 14, br. 3, 703-730.
- 325.Rešetar, V. (2018). Pledoaje za nestranački koncept lokalnih izbora, U: *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*. Ur Koprić, I. Institut za javnu upravu, Zagreb, 373-411.
- 326.Rey E., Laprise, M., Lufkin, S. (2022). *Neighbourhoods in Transition: Brownfield Regeneration in European Metropolitan Areas*. The Urban Book Series. Springer.
- 327.Roberts, K. (2016). Democracy in the Developing World: Challenges of Survival and Significance. *Studies in Comparative International Development*. Vol. 51 Issue 1, 32-49.
- 328.Rogić-Lugarić, T., Mijatović, N. (2004). Privatni kapital kao izvor financiranja lokalnih jedinica. *Ekonomska misao i praksa*. Vol. 13, No. 2, 215-234.
- 329.Romić, D. (2009). Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. *Novi informator* broj 5844 od 10. ožujka 2009., 14.

- 330.Romić, D. (2009a). Neposredni izbor nositelja izvršne vlasti – mogućnosti utjecaja na razvoj lokalne i područne samouprave. *Pravni vjesnik*. God 25, br. 3-4, 231-248.
- 331.Romić, D. (2011). Sudjelovanje građana u donošenju propisa. *Novi informator* broj 6007 od 1. listopada 2011., 14.
- 332.Romić, D. (2011a). Učinkovita lokalna samouprava – mit ili dostižna stvarnost? *Zbornik radova Međunarodne konferencije Razvoj javne uprave*. Ur. Belaj, V. Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Vukovar, 379-389.
- 333.Romić, D. (2013). Promišljanja o primjeni čl. 11. Zakona o pravu na pristup informacijama. *Prilog Pravo i porezi uz Računovodstvo, Revizija i Financije*. Br. 5/13, Zagreb, 23–25.
- 334.Romić, D. (2014). Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada. *Prilog Pravo i porezi uz Računovodstvo, Revizija i Financije*. Br. 6/14, Zagreb, 34-37.
- 335.Romić, D., Vajda Halak, Ž. (2014). Regulatory Impact Assessment in the Republic of Croatia – Situation and Perspective. *Challenges of the Knowledge Society*. Bucharest, Romania, 880–891.
- 336.Romić, D. (2021). Hoće li novi Zakon o referendumu ostvariti svoje demokratske ciljeve u odnosu na hrvatsku lokalnu samoupravu? U: *Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*. Ur. Sessa, Đ. Organizator, Zagreb, 549-556.
- 337.Romme, A. G. L., Broekgaarden, J., Huijzer, C., Reijmer, A., van der Eyden, R. A. I. (2018). From Competition and Collusion to Consent-Based Collaboration: A Case Study of Local Democracy. *International Journal of Public Administration*. 41:3, 246-255.
- 338.Röber, M. (1987). Citizen Participation in Metropolitan Cities – with Special Reference to Boroughs in Berlin’s Two Tier System. U: *Good Local Autonomy & Governance*. Ur. Park, E. K., Klitz, W. Center for Local Autonomy Friedrich Naumann Foundation, 265-284.
- 339.Ryan, M., Stoker, G., John, P., Moseley, A., James, O., Richardson, L., & Vannoni, M. (2018). How best to open up local democracy? A randomised experiment to encourage contested elections and greater representativeness in England parish councils. *Local Government Studies*, 1-22, dostupno na

- https://kclpure.kcl.ac.uk/portal/files/97963135/How_best_to_open_up_RYAN_Firstonline2July2018_GREEN_AAM.pdf, 22.1.2020.
- 340.Santer, J. (1991). Some Reflections on the Principle of Subsidiarity. U: *Subsidiarity: The Challenge of Change, Proceedings of the Jacques Delors Colloquium*. European Institute of Public Administration, Maastricht, 19-30.
- 341.Schlozman, K. L., Verba, S., Brady, H. E. (2012). *The Unheavenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy*. Princeton University Press, New York.
- 342.Schnaudt, C. (2019). *Political Confidence and Democracy in Europe: Antecedents and Consequences of Citizens' Confidence in Representative and Regulative Institutions and Authorities*. Springer, Mannheim.
- 343.Schwab, C., Bouckaert, G., Kuhlmann, S. (2017). Autonomy, Performance, Participation: Lessons from the Comparative Study of Local Public Sector Reforms. U: *The Future of Local Government in Europe, Lessons from Research and Practice in 31 Countries*. Ur. Schwab, C., Bouckaert, G., Kuhlmann, S. Nomos, COST, Edition Sigma, 11-22.
- 344.Schwab, C., Bouckaert, G., Kuhlmann, S. (2017a). Lessons and Advice for Future Local Government in Europe Multifaceted reforms - opposing trends? The need for consistency and 'translation'. U: *The Future of Local Government in Europe, Lessons from Research and Practice in 31 Countries*. Ur. Schwab, C., Bouckaert, G., Kuhlmann, S. Nomos, COST, Edition Sigma, Baden-Baden, 101-111.
- 345.Seferagić, D., Lončar Butić, N. (1997). Mjesna samouprava u razdoblju obnove. *Sociologija i prostor: časopis za istraživanje prostornoga i sociokulturnog razvoja*. No. 135-138, 21-46.
- 346.Seyd, P., Whiteley, P., Pattie, C. (2001). Citizenship in Britain: Attitudes and Behaviour. *Political Quarterly. Supplement 1*. Vol. 72, Issue 1, 141-148.
- 347.Sloam, J. (2012). New Voice, Less Equal: The Civic and Political Engagement of Young People in the United States and Europe. *Comparative Political Studies*. Vol. 47(5), 663-688.

- 348.Smellie, K. B. (1968). *A History of Local Government*, Unwin University Books, London, 1968.
- 349.Smerdel, B., Sokol, S. (2006). *Ustavno pravo*. Udžbenici Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb.
- 350.Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press, Cambridge.
- 351.Smith, G. (2010). Faith in Local Government: The Emergence of Religion in the Politics of an Inner London Borough 1975-2006. *Politics and Religion Journal*. Vol 4, No. 2, 157-182.
- 352.Smith, J. L. (2015). Neighborhoods Matter...Neighborhood Matters. U: *The Return of the Neighborhood as an Urban Strategy*. Ed. Pagano, M. A. University of Illinois Press. 3-34.
- 353.Smith, T. G. (2017). *Politicizing Digital Space: Theory, The Internet, and Renewing Democracy*. University of Westminster Press, London.
- 354.Snell, K. D. M. (2006). *Parish and Belonging: Community, Identity and Welfare in England and Walles, 1700-1950*. Cambridge University Press.
- 355.Somerville, P., Van Beckhoven, E., Van Kempen, R. (2009). The Decline and Rise of Neighbourhoods: The Importance of Neighbourhood Governance. *European Journal of Housing policy*. Vol. 9, Issue 1, 25-44.
- 356.Sorensen, E., Torfing, J. (2018). The democratizing impact of governance networks: From pluralization, via democratic anchorage to interactive political leadership. *Public Administration*. Vol. 96, Issue 2, 302-317.
- 357.Stahl, K. A. (2013). Neighborhood Empowerment and the Future of the City. *University of Pennsylvania Law Review*. Vol. 161, Issue 4, 939-1008.
- 358.Staiculescu, A. R. (2012). Special Status of Bucharest. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God 12, br. 3, 695-704.
- 359.Staničić, F. (2021). Prikaz prijedloga Zakona o referendumu. U: *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj*. Ur: Koprić, I., Staničić, F. Znanstveni zbornici Instituta za javnu upravu, Zagreb, 15-39.

- 360.Steen, T. Teles, F., Torsteinsen, H. (2017). Improving Local Service Delivery: Increasing Performance through Reforms. U: *The Future of Local Government in Europe, Lessons from Research and Practice in 31 Countries*. Ur. Schwab, C., Bouckaert, G., Kuhlmann, S. Nomos, COST, Edition Sigma, Baden-Baden, 53-77.
- 361.Stepinac Fabijanić, T. (2012). Tradicijski aspekti u načinu života i problemi identiteta malih gradova: Lovran i Volosko. *Zbornik Lovranšćine*. Vol. 2, No. 1, 255-278.
- 362.Stewart, J. (2009). *The Dilemmas of Engagement - The Role of Consultation in Governance*. Anu Press, Canberra.
- 363.Stoker, G. (2013). Engaging Citizens: Can Westminster coexist with meaningful citizen-centric engagement? U: *Putting Citizens First, Engagement in Policy and Service Delivery for the 21st Century*. Ur. Lindquist, E. A., Vincent, S., Wanna, J. Anu Press, Canberra, 25-38.
- 364.Sulkunen, P. (2012). Is Mass Society a Threat to Representative Democracy? Revisiting David Riesman's "Other-Directed Character". *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*. Vol. 1, No (1), 5-30.
- 365.Swianiewicz, P. (2010). If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective. *Local Government Studies*. 36:2, 183-203.
- 366.Swianiewicz, P. (2014). An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*. 40:2, 292-311.
- 367.Swianiewicz, P. (2014a). Inter-Municipal Units in Urban Political Systems in Poland: Vicious Roundabout of Marginalization or Dead-End Street? *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Vol. VII, No. 2, 173-198.
- 368.Swianiewicz, P., Chelstowska, K. (2015). Neighbourhood Council as a Path of Political Career Development in Poland. *Polish Sociological Review*. Vol. 190/2, 223-238.
- 369.Swianiewicz, P. (2018). New Experiments of Maintenance of Old Traditions? Dual System of Sub-municipal Units in Poland. U: *Sub-Municipal Governance in Europe: Decentralization Beyond the Municipal Tier*. Ur. Hlepas, N.K., Kersting, N., Kuhlmann, S., Swianiewicz, P., Teles, F. Palgrave Macmillan, 167-192.

- 370.Swianiewicz, P., Teles, F. (2018). Inter-municipal Cooperation Diversity, Evolution and Future Research Agenda. U: *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Ur: Teles, F., Swianiewicz, P. Palgrave Macmillan, 335-350.
- 371.Swianiewicz, P. Lukomska, J. (2019). Is Small Beautiful? The Quasi-Experimental Analysis of the Impact of Territorial Fragmentation on Costs in Polish Local Governments. *Urban Affairs Review*. Vol. 55 (3), 832-855.
- 372.Swianiewicz, P., Teles, F. (2019). The Institutionalization of Intra-Municipal Arrangements in Europe: Findings from the Unusual Suspects. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. Vol. 15, Issue 57, 119-136.
- 373.Szalai, A. (2012). Special Legal Status of Villages in Hungary. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 12, br. 1., 85-100.
- 374.Šarić, Lj., Wittschen, W. (2010). *Rječnik sinonima hrvatskoga jezika*. Naklada Jesenski i Turk, Zagreb.
- 375.Šimović, J., Čulo, I., Rogić-Lugarić, T. (2010). Financijska održivost lokalnih jedinica – stanje i moguće inovacije. U: *Nova Hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Ur. Barbić, J. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 223-259.
- 376.Šinković, Z. (2019). Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. God. 56, br. 1, 223-250.
- 377.Škarica, M. (2014). Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija i uloga lokalne samouprave. U: *Europeizacija hrvatske javne uprave*. Ur. Koprić, I. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, Zagreb, 451-494.
- 378.Škarica, M (2020). Interplay Between the Tiers in Croatian Local Government: Who Is Winning the Interdependence Game? U: *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 20, br. 2, 207-240.
- 379.Škarica, M. (2021). Opoziv lokalnih izvršnih dužnosnika. U: *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj*. Ur: Koprić, I., Staničić, F. Znanstveni zbornici Instituta za javnu upravu, Zagreb, 247-271.

- 380.Tabit, R. (2012). Towns with County Status in Hungary. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 12, br. 1, 101-114.
- 381.Tavares, A. F.; Carr, J. B. (2013). So Close, Yet so far away? The Effects of City Size, Density and Growth on Local Civic Participation. *Journal of Urban Affairs*. 35(3): 283-302.
- 382.Tavares, A. F., Rodrigues, M. (2015). The Economic and Political Impacts of Top-Down Territorial Reforms: The Case of Sub-City Governments. *Local Government Studies*. 41(6), 956-976.
- 383.Tavares, A. F., Teles, F. (2018). Deeply Rooted but Still Striving for a Role: The Portuguese Freguesias Under Reform. U: *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Ur: Teles, F., Swianiewicz, P. Palgrave Macmillan, 193-211.
- 384.Taylor, M. (2003). Neighbourhood governance: Holy Grail or poisoned chalice? *Local Economy*. Vol. 18, No.3. 190-195.
- 385.Temesi, I. (2012). Special Status of Budapest, the Capital of Hungary. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God 12, br. 1, 5-39.
- 386.Temesi, I. (2019). Local Self-Government in Dealing with Mass Migrations and Integration of Migrants in Hungary. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God. 19, br. 3, 455-472.
- 387.Tonkens, E., Verhoeven, I. (2019). The civic support paradox: Fighting unequal participation in deprived neighbourhoods. *Urban Studies*. Vol. 56(8), 1595-1610.
- 388.Toth, A. G. (1992). The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty. *Common Market Law Review*. No. 29, 1079-1105.
- 389.Vanleene, D., Voets, J., Verschuere, B. (2017). Co-Producing a nicer neighbourhood: Why do people participate in Local community development projects? *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*. Vol. 15, Issue 1, 111-132.
- 390.Vanagas, E., Vilka, I. (2000). Local Government in Latvia. U: *Decentralization: Experiments and Reforms*. Ur. Horvath, T. M. Open Society Institute, Budapest, Vol.1., dostupno na http://pdc.ceu.hu/archive/00006917/01/LGI_Decentralization-Experiments-and-Reforms_2000.pdf. 19.1.2018.

- 391.Verba, S., Schlozman, K. L., Brady, H., Nie, N. H. (1993). Citizen Activity: Who Participates? What Do They Say? *The American Political Science Review*. Vol. 87, No. 2, 303-318.
- 392.Villa, A. (1983). Teorija i praksa funkcioniranja organizacije. Informator, Zagreb.
- 393.Vlaj, S. (1998). *Lokalna samouprava – občine in pokrajine*. Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, Ljubljana.
- 394.Vlaj, S. (2012). The System of Local Self-Government in Slovenia with a Special Emphasis on the Status of the Capital City Ljubljana. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. God 12. br.3, 675-694.
- 395.Vrbošić, J. (1992). Povijesni pregled razvitka županijske uprave i samouprave u Hrvatskoj. *Društvena istraživanja*. God. 1, br. 1, 55-68.
- 396.Vrbošić, J. (2006). O povijesnom razvitku hrvatske lokalne samouprave. U: *Lokalna samouprava: hrvatska i nizozemska iskustva*. Ur. Brunčić, D. Hrvatski institut za lokalnu samoupravu, drugo izdanje, Osijek, 48-54.
- 397.Vučetić, D. (2016). Decentralisation of City Administration and Competences of Decentralised City Units. *Hrvatska i komparativna javna uprava..* God 16, br. 1, 107-136.
- 398.Vujčić, V. (2000). Politička participacija. *Politička misao*. Vol XXXVII, br. 1, 115-140.
- 399.Vukojičić Tomić, T., Manojlović Toman, R. (2019). Role of the Sub-Municipal Government in Croatia - Learning from Positive Experience. *Review of European and Comparative Law*. Vol. 39, 59-78.
- 400.Walle, S. Van de, Baker, K., Skelcher, C. (2011). Citizen Support for Increasing the Responsibilities of Local Government in European Countries: A Comparative Analysis. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*. Vol. 9, No. 1, 1-21.
- 401.Wayenberg, E., Steen, T. (2018). Reaching Out to Sub-Municipal Decentralization: An Ongoing Challenge in Belgium. U: *Sub-Municipal Governance in Europe: Decentralization Beyond the Municipal Tier*. Ur. Hlepas, N.K., Kersting, N., Kuhlmann, S., Swianiewicz, P., Teles, F. Palgrave Macmillan, 25-40.

402. Webb, S., Webb, B. (1908). *English Local Government from the Revolution to the Municipal Corporations Act: The Manor and the Borough*. Longmans, Green and Co., London.
403. Weinstock, D. (2014). Cities and Federalism. U: *Federalism and Subsidiarity*. Ur. Levy, J. T., Fleming, J. E. Nomos LV, New York Press, 259-290.
404. Wessels, B. (2016). Democratic Legitimacy: Concepts, Measures, Outcomes, U: *How Europeans View and Evaluate Democracy*. Ur. Ferrin, M., Kriesi, H. Oxford University Press, Oxford, 235-256.
405. de Weerd, M., Gemmeke, M., Rigter, J., van Rij, C. (2005). *Indicators for monitoring active citizenship and citizenship education*. Research report for the European Commission, Regioplan, Amsterdam
406. Whiteley, P. F., Seyd, P. (2002). *High-Intensity Participation, The Dynamics of Party Activism in Britain*. The University of Michigan Press.
407. Willett, J., Cruxon, J. (2019). Towards a participatory representative democracy? UK Parish councils and Community engagement. *British Politics*. Vol. 14, Issue 3, 311-327.
408. Wollmann, H. (2000). Local Government modernization in Germany: between incrementalism and reform waves. *Public Administration*. Vol. 78 Issue 4, 915-936.
409. Wollmann, H. (2004). Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations. *Local Government Studies*. Vol.30, No.4, 639.-665.
410. Wollmann, H. (2006). The Fall and Rise of the Local Community: A Comparative and Historical Perspective. *Urban Studies*. Vol. 43, No. 8, 1419-1468.
411. Yannis, T., van Deth, J. W. (2018). The continuous expansion of citizen participation: a new taxonomy. *European Political Science Review*. 10:1, 139-163.
412. Yeomans, L., Adshead, L. (2003). The role of public relations in non-electoral participative democracy: A case study examining the effectiveness of district assemblies within Tameside Metropolitan Borough Council. *Journal of Public Affairs*. Vol 3, No 3, 245-259.

413. Zelić, D. (2019). Kako osloboditi zarobljenu lokalnu samoupravu? U: *Lokalna demokracija u Hrvatskoj: trebaju li nam promjene?* Ur. Koprić, I., Musa, A. Forum za javnu upravu. Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, 47-52.
414. Zlokapa, Z. (2008). Lokalna samouprava u komplikovanoj državi: Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini. U: *Modeli organizacije lokalne samouprave Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*. Ur. Zlokapa, Z., Damjanović, D. Palgo Centar, Beograd, 92-127.

Pravni propisi

1. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, <https://rm.coe.int/168008482a>, 14.2.2023.
2. Commission of the European Communities (2001). European Governance a White Paper. COM (2001) 428.
3. Europska povelja o lokalnoj samoupravi, <https://rm.coe.int/16802eaf60>, 28.11.2022.
4. Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, Narodne novine broj 74/2015.
5. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, Narodne novine broj 140/2009.
6. Nacrt konačnog prijedloga zakona o referendumu, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2021/Rujan/77%20sjednica%20VRH/77%20-%203.docx>, 30.1.2023.
7. New Vision of Local Communities (MZs) in Bosnia and Herzegovina (2018). [file:///C:/Users/kor123/Downloads/Nova-vizija-MZ_ENG_web%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/kor123/Downloads/Nova-vizija-MZ_ENG_web%20(1).pdf), 18.2.2023.
8. Odluka o financiranju mjesne samouprave, Službeni glasnik Grada Zagreba 21/16, 23/16 i 20/18.
9. Odluka o mjesnoj samoupravi, Službeni glasnik Grada Osijeka broj 4/2002, 2/2009, 9/2009, 7A/2001, 6/2018.

10. Odluka o načinu korištenja sredstava mjesnih odbora i gradskih četvrti Grada Osijeka namijenjenih financiranju mjesne samouprave, Službeni glasnik Grada Osijeka broj 4/2002, 9/2009.
11. Odluka o osnivanju Odbora građanskih inicijativa Općine Erdut, <https://opcina-erdut.hr/dokumenti/ostalo/odbor-gradanskih-inicijativa/> 15.3.2023.
12. Pravilnik o davanju na korištenje prostorija u mjesnim odborima i gradskim četvrtima Grada Osijeka, Službeni glasnik Grada Osijeka broj 5/2002, 10/2009.
13. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine, file:///C:/Users/kor123/Downloads/U2DRK47A.pdf, 15.3.2023.
14. Proračun Grad Beli Manastir 2021. https://www.beli-manastir.hr/wp-content/uploads/2021/12/3a_rebalans-proracuna_treci-2021.pdf, 6.2.2023.
15. Proračun Grad Beli Manastir 2022. https://www.beli-manastir.hr/wp-content/uploads/2022/12/o_trece-izmjene-i-dopune-proracuna-2022.pdf, 6.2.2023.
16. Proračun Grad Donji Miholjac 2021. <https://donjimiholjac.hr/proracuni/ii-izmjene-i-dopune-prora%C4%8Duna-grada-donjeg-miholjca-za-2021-godinu>, 6.2.2023.
17. Proračun Grad Donji Miholjac 2022. <https://donjimiholjac.hr/proracuni/ii-izmjena-i-dopuna-plana-prora%C4%8Duna-grada-donjeg-miholjca-za-2022-godinu>, 6.2.2023.
18. Proračun Grad Đakovo 2021. file:///C:/Users/Acer/Downloads/2Rebalans%20Prorauna%20Grada%20akova%20za%202021.%20godinu.pdf, 6.2.2023.
19. Proračun Grad Đakovo 2022. file:///C:/Users/Acer/Downloads/2.%20Rebalans%20Prorauna%20Grada%20akova%20za%202022.%20godinu.pdf, 6.2.2023.
20. Proračun Grad Ilok 2021. <https://www.ilok.hr/izmjene-i-dopune-proracuna/>, 8.2.2023.
21. Proračun Grad Ilok 2022. <https://www.ilok.hr/izmjene-i-dopune-proracuna/>, 8.2.2023.
22. Proračun Grad Našice 2021. <https://nasice.hr/glavni-dokumenti/proracun/proracuniprojekcije/>, 6.2.2023.

23. Proračun Grad Našice 2022. <https://nasice.hr/glavni-dokumenti/proracun/proracuniprojekcije/>, 6.2.2023.
24. Proračun Grad Osijek 2021. <https://www.osijek.hr/gradska-uprava/vazni-dokumenti/>, 7.2.2023.
25. Proračun Grad Osijek 2022. <https://www.osijek.hr/gradska-uprava/vazni-dokumenti/>, 7.2.2023.
26. Proračun Grad Otok 2021. https://www.otok.hr/sites/default/files/2021-12/III%20izmjene%20i%20dopune%20prora%C4%8Duna%20za%202021._0.pdf, 8.2.2023.
27. Proračun Grad Otok 2022. <https://www.otok.hr/hr/proracuni>, 8.2.2023.
28. Proračun Grad Valpovo 2021. <https://valpovo.hr/proracun/>, 7.2.2023.
29. Proračun Grad Valpovo 2022. <https://valpovo.hr/proracun/>, 7.2.2023.
30. Proračun Grad Vinkovci 2021. <https://grad-vinkovci.hr/storage/app/media/SluzbeniGlasnik/2021/Vink2021br11.pdf>, 8.2.2023.
31. Proračun Grad Vinkovci 2022. <https://grad-vinkovci.hr/hr/proracun>, 8.2.2023.
32. Proračun Grad Županja 2021. <https://zupanja.hr/grad-zupanja/izvjesca/financijska-i-proracunska-izvjesca/proracun-grada/#76-95-ii-izmjene-i-dopune-proracuna-2021-godine>, 8.2.2023.
33. Proračun Grad Županja 2022. <https://zupanja.hr/grad-zupanja/izvjesca/financijska-i-proracunska-izvjesca/proracun-grada/#76-354-ii-izmjene-i-dopune-proracuna-2022-godine>, 8.2.2023.
34. Proračun Općina Bogdanovci 2021. https://www.vusz.hr/Cms_Data/Contents/VSZ/Folders/dokumenti/sluzbeni_vjesnik/~contents/UJA2TY4ESCXYNA6C/slu-beni-vjesnik-31a-2021.pdf, 7.2.2023.
35. Proračun Općina Bogdanovci 2022. <https://www.opcina-bogdanovci.hr/public/transparentnost-rada/proracun>, 7.2.2023.

36. Proračun Općina Drenje 2021. <https://drenje.hr/wp-content/uploads/2022/01/II.-IZMJENE-I-DOPUNE-PRORACUNA-OPCINE-DRENJE-ZA-2021.-GODINU.pdf>, 6.2.2023.
37. Proračun Općina Drenje 2022. <https://drenje.hr/wp-content/uploads/2023/01/II.-IZMJENE-I-DOPUNE-PRORACUNA-ZA-2022.-GODINU.pdf>, 6.2.2023.
38. Proračun Općina Drenovci 2021. <http://opcina-drenovci.hr/wp-content/uploads/2021/01/POSEBNI-DIO-plan-proracuna-za-2021.-te-projekcije-za-2022.-i-2023.-godinu.pdf>, 7.2.2023.
39. Proračun Općina Drenovci 2022. <https://www.opcina-drenovci.hr/wp-content/uploads/2023/01/izmjene.pdf>, 7.2.2023.
40. Proračun Općina Erdut 2021. https://opcina-erdut.hr/download/proracun_proracun_2021._godine/PRORAC%25CC%258CUN-1.-IZMJENA-I-DOPUNA-ZA-2021.-godina.pdf, 6.2.2023.
41. Proračun Općina Erdut 2022. https://opcina-erdut.hr/download/proracun/proracun_2022._godine/1.-izmjene-i-dopune-prorac%25CC%258Cuna-2022.pdf, 6.2.2023.
42. Proračun Općina Ivankovo 2021. <http://www.opcina-ivankovo.hr/index.php/proracun-za-2021-godinu/>, 7.2.2023.
43. Proračun Općina Ivankovo 2022. <http://www.opcina-ivankovo.hr/index.php/proracun-za-2022-godinu/>, 7.2.2023.
44. Proračun Općina Lovas 2021. <https://www.lovas.hr/dokumenti/opcinsko-vijece/str-5/>, 7.2.2023.
45. Proračun Općina Lovas 2022. <https://www.lovas.hr/dokumenti/opcinsko-vijece/>, 7.2.2023.
46. Proračun Općina Markušica 2021. <file:///C:/Users/Acer/Downloads/3%20Izmjene%20i%20dopune%20prora%C4%8Duna%20za%202021.pdf>, 7.2.2023.
47. Proračun Općina Markušica 2022. <https://markusica.hr/proracun/539-3-izmjene-i-dopune-proracuna-opcine-markusica-za-2022-g.html>, 7.2.2023.

48. Proračun Općina Nuštar 2021. <https://nustar.hr/proracun/>, 8.2.2023.
49. Proračun Općina Nuštar 2022. <https://nustar.hr/proracun/>, 8.2.2023.
50. Proračun Općina Tompojevci 2021. <https://www.opcina-tompojevci.hr/transparentnost-rada/proracun/>, 8.2.2023.
51. Proračun Općina Tompojevci 2022. <https://www.opcina-tompojevci.hr/transparentnost-rada/proracun/>, 8.2.2023.
52. Protokol (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FPRO%2F02>, 27.11.2022.
53. Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, <https://rm.coe.int/16804f513c>, 14.2.2023.
54. Recommendation Rec(2003)2 of the Committee of Ministers to member states on neighbourhood services in disadvantaged urban areas, <https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Recommendation-Rec20032-on-neighbourhood-services-in-disadvantaged-urban-areas.pdf>, 14.2.2023.
55. Rješenje Ustavnog suda broj U-I-79/2015 od 7. ožujka 2017. godine, Narodne novine broj 30/2017.
56. Statut Grad Beli Manastir, https://www.beli-manastir.hr/wp-content/uploads/2020/03/broj-1_20.pdf, 18.11.2022.
57. Statut Grad Belišće, <https://belisce.hr/wp-content/uploads/2021/02/Statut-PROCISCENI-TEKST-2021-converted.pdf>, 18.11.2022.
58. Statut Grad Donji Miholjac, <https://donjimiholjac.hr/statut-grada>, 18.11.2022.
59. Statut Grad Đakovo, <https://www.djakovo.hr/index.php/grad/statut-grada-dakova.html?download=1516:statut-grada-dakova-sluzbeni-glasnik-31-18-3-20-4-21>, 18.11.2022.
60. Statut Grad Ilok, <https://www.ilok.hr/baza-podataka/dokumenti/uploads/statut/STATUT-GRADA-ILOKA-28-06-2013.pdf>, 29.11.2022.

61. Statut Grad Našice, <https://nasice.hr/download/statut-grada-nasica-procisceni-tekst-sluzbeni-glasnik-grada-nasica-broj-4-21/#>, 18.11.2022.
62. Statut Grad Osijek, <https://www.osijek.hr/wp-content/uploads/2021/04/STATUT-GRADA-OSIJEKA-sve-izmjene-zajedno-1.doc>, 18.11.2022.
63. Statut Grad Otok, <https://www.otok.hr/sites/default/files/2021-10/Statutgradaotokaprocisceniozujak%2C2021orig.docx>, 29.12.2022.
64. Statut Grad Valpovo, Službeni glasnik Grada Valpova 12/2022.
65. Statut Grad Vinkovci, <https://grad-vinkovci.hr/hr/dokumenti/statut-grada-vinkovaca>, 29.11.2022.
66. Statut Grad Vukovar, https://www.vukovar.hr/images/stories/files/uon/sluzbeni_vjesnik/Procisceni_tekst_Statuta_Grada_Vukovara.pdf, 29.11.2022.
67. Statut Grad Zagreb, Službeni glasnik Grada Zagreba 23/2016, 2/2018, 23/2018, 3/2020, 3/2021, 11/2021 - pročišćeni tekst, 16/2022.
68. Statut Grad Županja, <https://zupanja.hr/gradsko-vijece/statut-grada/>, 29.11.2022.
69. Statut Općina Andrijaševci, <https://www.andrijasevci.hr/attachments/article/190/StatutOp%C4%87ineAndrija%C5%A1evci.pdf>, 22.11.2022.
70. Statut Općina Antunovac, <https://www.opcina-antunovac.hr/opci-akti/statut-opcine-antunovac/>, 31.10.2022.
71. Statut Općina Babina Greda, <https://babinagreda.hr/download/statut-opcine-babina-greda-procisceni-tekst/>, 22.11.2022.
72. Statut Općina Bilje, <https://bilje.hr/images/STATUT.pdf>, 31.10.2022.
73. Statut Općina Bizovac, - <http://www.opcina-bizovac.hr/files/STATUT-procisceni%202018.pdf>, 31.10.2022.
74. Statut Općina Bogdanovci, <https://www.opcina-bogdanovci.hr/public/uploads/dokumenti/StatutOp%C4%87ineBogdanovci-qr8o9wef4ab4aced.docx>, 22.11.2022.

75. Statut Općina Borovo, <https://opcina-borovo.hr/wp-content/uploads/2021/09/Statut-Opcine-Borovo.pdf>, 22.11.2022.
76. Statut Općina Bošnjaci, <https://www.bosnjaci.hr/wp-content/uploads/2022/09/Statut-Opcine-Bosnjaci-procisceni-tekst.pdf>, 22.11.2022.
77. Statut Općina Cerna, <https://cerna.hr/download/1517/>, <https://cerna.hr/download/1738/>, 22.11.2022.
78. Statut Općina Čeminac, <https://www.ceminac.hr/index.php/dokumenti/category/166-statut-opcine-ceminac?download=809:statut-opcine-ceminac-sluzbeni-glasnik-2-2021-na-snazi-od-23-02-2021-godine>, 31.10.2022.
79. Statut Općina Čepin, <https://www.cepina.hr/images/doc/STATUT%20OP%C4%86INE%20%C4%8CEPIN%20pro%C4%8Di%C5%A1%C4%87eni%20tekst%202021.pdf>, 31.10.2022.
80. Statut Općina Darda, <http://darda.hr/wp-content/uploads/2020/01/STATUT-OP%C4%86INE-DARDA-pro%C4%8Di%C5%A1%C4%87eni-tekst-2018-.pdf>, 31.10.2022.
81. Statut Općina Donja Motičina, <https://donja-moticina.hr/wp-content/uploads/2021/02/13.STATUT.pdf>, 31.10.2022.
82. Statut Općina Draž, <https://www.draz.hr/opcina-draz/glasnik-opcine-draz/2020-1/588-sluzbeni-glasnik-02-2020/file> i izmjene <https://www.draz.hr/opcina-draz/glasnik-opcine-draz/sluzbeni-glasnik-2021/658-sluzbeni-glasnik-02-2021/file>, 31.10.2022.
83. Statut Općina Drenje, <https://drenje.hr/wp-content/uploads/2018/08/STATUT.pdf>, 31.10.2022.
84. Statut Općina Drenovci, <http://opcina-drenovci.hr/wp-content/uploads/2021/03/SLUZBENI-VJESNIK-2-2021.pdf>, 22.11.2022.
85. Statut Općina Đurđenovac, http://www.djurdjenovac.hr/dokumenti_2021/pravni_dokumenti/Statut_Opcine_Djurdjenovac.pdf, 31.10.2022.
86. Statut Općina Erdut, https://opcina-erdut.hr/download/Sluzbeni_glasnik_opcine_Erdut_br90.zip, 31.10.2022.

87. Statut Općina Ernestinovo <https://www.ernestinovo.hr/wp-content/uploads/2021/05/Statut-Općine-Ernestinovo.docx>, 31.10.2022.
88. Statut Općina Feričanci, <https://opcina-fericanci.hr/wp-content/uploads/2019/02/Statut-2018.pdf>, 1.11.2022.
89. Statut Općina Gradište, https://www.gradiste.hr/dokumenti_opcina/statut_poslovnika/Statut-pro%C4%8Di%C5%A1%C4%87eni%20tekst_23_03_2018.pdf, 22.11.2022.
90. Statut Općina Gunja, <https://gunja.hr/naslovna/wp-content/uploads/2020/10/statut-1.pdf>, 22.11.2022.
91. Statut Općina Ivankovo, <http://www.opcina-ivankovo.hr/wp-content/uploads/2017/09/Statut-Op%C4%87ine-Ivankovo.pdf>, 25.11.2022.
92. Statut Općina Jagodnjak, <https://www.jagodnjak.hr/images/stories/downloads/Bitno/statut%20općine%20jagodnjak%20.pdf>, 4.11.2022.
93. Statut Općina Jarmina, https://www.jarmina.hr/wp-content/uploads/filelist/1614929304statut_op%C4%87ine_jarmina_2021.pdf, 25.11.2022.
94. Statut Općina Kneževi Vinogradi, <https://knezevi-vinogradi.hr/wp-content/uploads/2021/01/STATUT-OPĆINE-KNEZEVI-VINOGRADI-PROCICEN-TEKST-2013-2020.doc>, 4.11.2022.
95. Statut Općina Koška, <https://app.box.com/s/6s03rqxm1mqlofzl9ozfu3trnq3yx2ss>, 13.11.2022.
96. Statut Općina Levajska Varoš, <https://app.box.com/s/rh9j0qhvwdlqkc7qr0drov6zq29fxte0>, 13.11.2022.
97. Statut Općina Lovas, https://www.lovas.hr/fileadmin/2021/Doc/Statut_Općine_Lovas.doc, 25.11.2022.
98. Statut Općina Magadenovac, https://www.magadenovac.hr/images/Dokumenti/Sluzbeni_glasnici/2018/sluzbeni_glasnik_01_2018.pdf, 13.11.2022.

99. Statut Općina Marijanci, <http://www.marijanci.hr/wp-content/uploads/2010/11/Pro%C4%8Di%C5%A1%C4%87eni-tekst-statuta.pdf>, 13.11.2022.
100. Statut Općina Markušica, <https://www.markusica.hr/o-nama/statut-opcine-markusica.html>, 25.11.2022.
101. Statut Općina Negoslavci, <http://opcina-negoslavci.hr/wp-content/uploads/2020/11/Statut-Opcline-Negoslavci-procisceni-tekst-2021-st-1-21.doc>, 28.11.2022.
102. Statut Općina Nijemci, <https://nijemci.hr/nijemci/wp-content/uploads/2021/03/STATUT-03-21-19.02.2021.pdf>, 28.11.2022.
103. Statut Općina Nuštar, <https://nustar.hr/wp-content/uploads/statut-2021-1.pdf>, 28.11.2022.
104. Statut Općina Petlovac, <https://www.petlovac.hr/ustroj-opcine-petlovac/statut-i-poslovnik-opcine/statut-opcine-petlovac>, 13.11.2022.
105. Statut Općina Petrijevci, <https://www.petrijevci.hr/userfiles/Statut%20Opcine%20Petrijevci.pdf>, 13.11.2022.
106. Statut Općina Podgorač, <http://www.podgorac.hr/doc/akti/statut.pdf>, 13.11.2022.
107. Statut Općina Podravska Moslavina, <http://www.podravskamoslavina.hr/wp-content/uploads/2021/03/Statut-Opcline-Podravska-Moslavina-2021.pdf>, 13.11.2022.
108. Statut Općina Popovac, <https://popovac.hr/download/statut/Statut-Opcline-Popovac.pdf>, 13.11.2022.
109. Statut Općina Privlaka, https://www.opcina-privlaka.hr/images/CWdokumenti/21_89b8dc8498054659da59d27517c92925.pdf, 28.11.2022.
110. Statut Općina Punitovci, https://www.punitovci.hr/wp-content/uploads/2021/12/Statut_Opcine_Punitovci_26032018.pdf, 13.11.2022.

111. Statut Općina Satnica Đakovačka, <https://www.satnica-djakovacka.hr/uprava/statut-opcine-satnica-djakovacka/>, 13.11.2022.
112. Statut Općina Semeljci, <https://semeljci.hr/download/statut-opcine-semeljci/>, 13.11.2022.
113. Statut Općina Stari Jankovci, <https://www.o-jankovci.hr/images/Dokumenti/clanak11/Statut.doc>, 28.11.2022.
114. Statut Općina Stari Mikanovci, <https://www.mikanovci.hr/wp-content/uploads/2013/09/Statut.pdf>, 28.11.2022.
115. Statut Općina Strizivojna, <https://www.strizivojna.hr/statut/>, 13.11.2022.
116. Statut Općina Šodolovci, <https://www.sodolovci.hr/wp-content/uploads/2021/04/STATUT-OPCINE-SODOLOVCI-2021.G..docx>, 13.11.2022.
117. Statut Općina Štitar, <https://www.opcina-stitar.hr/download/statut-opcine-stitar/>, 28.11.2022.
118. Statut Općina Tompojevci, <https://www.opcina-tompojevci.hr/wp-content/uploads/2022/08/Statut-Opcline-Tompojevci-2021..pdf>, 28.11.2022.
119. Statut Općina Tordinci, <http://www.tordinci.hr/wp-content/uploads/2021/07/Statut-Op%C4%87ine-Tordinci.pdf>, 28.11.2022
120. Statut Općina Tovarnik, <https://opcina-tovarnik.hr/ustroj/statut-opcine-tovarnik/>, 28.11.2022.
121. Statut Općina Trnava, <https://opcina-trnava.hr/wp-content/uploads/2021/03/III-Statutarna-odluka-veljaca-2021.pdf>, 15.11.2022.
122. Statut Općina Trpinja, https://www.opcinatrpinja.hr/files/STATUT_OPCINE_TRPINJA_2022.pdf, 28.11.2022.
123. Statut Općina Viljevo, <http://www.viljevo.hr/wp-content/uploads/2021/06/Statut-Opcline-Viljevo-procisceni-tekst.doc>, 15.11.2022.

124. Statut Općina Viškovci, <https://www.viskovci.hr/wp-content/uploads/2021/07/STATUT.doc>, 15.11.2022.
125. Statut Općina Vladislavci, <https://opcina-vladislavci.hr/wp-content/uploads/2021/11/statut-Općine-Vladislavci-Procisceni-tekst1.docx>, 15.11.2022.
126. Statut Općina Vođinci, <http://www.vodjinci.hr/wp-content/uploads/2020/05/Statut-Op%C4%87ine-Vo%C4%91inci.pdf>, 29.11.2022.
127. Statut Općina Vrbanja, <https://www.opcina-vrbanja.hr/wp-content/uploads/2020/07/STATUT-OP%C4%86INE-VRBANJA-2013.-god.pdf>, 29.11.2022.
128. Statut Općina Vuka, https://www.opcina-vuka.hr/wp-content/uploads/2015/04/Statut-Op%C4%87ine-Vuka_2014.doc, 15.11.2022.
129. Statutorna Odluka o izmjenama i dopunama statuta Općine Ivankovo, <http://www.opcina-ivankovo.hr/wp-content/uploads/2017/09/Statutarna-odluka-o-izmjenama-i-dopunama-Statuta-Op%C4%87ine-Ivankovo-2021.-.pdf>, 1.3.2023.
130. Statutory Resolution (94) 3, Vijeće Europe, Vijeće ministara, <https://rm.coe.int/09000016804efe6c#:~:text=Council%20of%20Europe.,and%20regional%20authorities%20of%20Europe&text=The%20Committee%20of%20Ministers%2C%20under,of%20the%20Council%20of%20Europe>, 28.11.2022.
131. Strategija razvoja Općine Trpinja za razdoblje od 2020. do 2024. godine, https://www.opcinatrpinja.hr/files/2021/strategija_razvoja_opcine_trpinja.pdf, 15.3.2023.
132. Ugovor o Europskoj uniji (pročišćeni tekst), https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF, 26.11.2022.
133. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010 i 5/2014.
134. Zaključak o prihvatanju i poštivanju načela i instituta (odredbi) Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine – Međunarodni Ugovori broj 1/1993.

135. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine broj 127/2017, 138/2020, 151/2022.
136. Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine broj 90/1992.
137. Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine broj 62/2001, 125/2008, 36/2009, 119/2014, 98/2019, 144/2020.
138. Zakon o izborima načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, Narodne novine broj 10/2007.
139. Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine – Međunarodni Ugovori broj 4/2008.
140. Zakon o lokalnim izborima, Narodne novine broj 144/2012, 121/2016, 98/2019, 42/2020, 144/2020, 37/2021.
141. Zakon o lokalnim porezima, Narodne novine broj 115/2016, 101/2017, 114/2022.
142. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, Narodne novine broj 90/1992.
143. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 33/2001, 60/2001, 1239/2005, 26/2009, 109/2007, 125/2008, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019 i 144/2020.
144. Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, http://www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/osnovni/Zakon%20o%20nacelima%20lokalne%20samouprave-hr..pdf, 8.1.2018.
145. Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine – Međunarodni Ugovori broj 14/1997, 4/2008.
146. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine broj 25/2013, 85/2015, 69/2022.
147. Zakon o procjeni učinaka propisa, Narodne novine broj 90/2011.
148. Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine broj 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017.

149. Zakon o savjetima mladih, Narodne novine broj 23/2007.
150. Zakon o savjetima mladih, Narodne novine broj 41/2014.
151. Presuda Visokog upravnog suda broj Usoz-49/22-6, Narodne novine broj 1/2023.

Mrežne stranice

1. City Mayors Government, http://www.citymayors.com/france/france_gov.html, 23.2.2023.
2. Council of European Municipalities and Regions, <https://www.ccre.org/pays/view/1>, 23.2.2023,
3. Council of Europe, [https://www.coe.int/en/web/good-governance/local-and-regional-democracy#%2263350348%22:\[0\]](https://www.coe.int/en/web/good-governance/local-and-regional-democracy#%2263350348%22:[0]), 23.2.2023.
4. Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/congress-president-calls-on-member-states-to-ratify-the-additional-protocol-to-the-european-charter-of-local-self-government-to-strengthen-citizen-par>, 15.3.2023.
5. Digital Archive Ioannis Capodistrias, https://kapodistrias.digitalarchive.gr/kapodistrias_en.php, 14.3.2023.
6. Division of powers, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/default.aspx>, 23.2.2023.
7. Državni zavod za statistiku, <https://podaci.dzs.hr/media/bz5hplcj/gradovi-u-statistici.xlsx>, 27.1.2023.
8. Gov.uk, <https://www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections#unitary-authorities>, 23.2.2023.
9. Grad Delnice, <https://delnice.hr/savjetovanje-sa-zainteresiranom-javnoscju-prijedlog-odluke-o-zborovima-gradana/>, 24.2.2023.
10. Grad Crikvenica, <https://www.crikvenica.hr/odluka-o-nacinu-sazivanja-radu-i-odlucivanju-na-zboru-gradana-grada-crikvenice/>, 25.2.2023.

11. Grad Ivanec, <https://www.ivanec.hr/dokumenti/42-dokumenti/694-referendum>, 24.2.2023.
12. Grad Pula, <https://www.pula.hr/hr/opci-podaci/izbori/lokalni-referendum-2022/>, 24.2.2023.
13. Grad Virovitica, <https://www.virovitica.hr/wp-content/uploads/2021/08/Zbor-gradana-Odluka-o-sazivanju.-javno-savjetovanje-1.pdf>, <https://www.virovitica.hr/wp-content/uploads/2021/08/Zbor-gradana-Odluka-o-sazivanju.-javno-savjetovanje-1.pdf>, 24.2.2023.
14. Hrvatski jezični portal, <https://hjp.znanje.hr/index.php?show=baza>, 22.2.2023.
15. Izvješće o provedenim izborima za zastupnike u Hrvatski sabor 2016. https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/Izbori_izvjesca/Izvjesce_o_provedenim_i_zborima_Sabor_2016.pdf, 28.2.2023.
16. Izvješće o provedenim izborima za zastupnike u Hrvatski sabor 2020. https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/2020/Izbori_za_zastupnike_u_HS/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedenim%20izborima%20za%20zastupnike%20u%20Hrvatski%20sabor%202020.pdf, 28.2.2023.
17. Mjesni odbori Grada Belog Manastira, <https://www.beli-manastir.hr/mjesni-odbori/>, 18.11.2022.
18. Mjesni odbori Grada Donjeg Miholjca, <https://www.donjimiholjac.hr/sadrzaj/mjesni-odbori>, 18.11.2022.
19. Mjesni odbori Grada Đakova, <https://www.djakovo.hr/index.php/grad/statut-grada-dakova/category/20-mjesni-odbori.html>, 18.11.2022.
20. Mjesni odbori Grada Iloka, <https://www.ilok.hr/gradsko-vijece-i-mjesni-odbori>, 29.11.2022.
21. Mjesni odbori Grada Našica, <https://nasice.hr/mjesni-odbori/>, 18.11.2022.
22. Mjesni odbor Grada Otoka, <https://www.otok.hr/category/grad-otok/gradska-uprava/mjesni-odbor/>, 29.11.2022.

23. Mjesni odbori Općine Bogdanovci, <https://www.opcina-bogdanovci.hr/mjesni-odbori>, 22.11.2022.
24. Mjesni odbori Općine Tompojevci, <https://www.opcina-tompojevci.hr/ustroj/mjesni-odbori/>, 28.11.2022.
25. Mjesna samouprava, <https://www.osijek.hr/mjesna-samouprava/>, 4.3.2023.
26. Mjesna samouprava, <https://grad-vinkovci.hr/hr/mjesna-samouprava>, 29.11.2022.
27. Mjesna samouprava, <https://zupanja.hr/gradsko-vijece/mjesna-samouprava/>, 29.11.2022.
28. Obuke vijećnika gradskih vijeća idu prema planu, <https://www.udruga-gradova.hr/obuke-vijecnika-gradskih-vijeca-idu-prema-planu/>, 25.3.2023.
29. Općina Pokupsko, <https://pokupsko.hr/lokalni-referendum/>, 24.2.2023.
30. Općina Ivankovo, <http://www.opcina-ivankovo.hr/wp-content/uploads/2017/09/Statutarna-odluka-o-izmjenama-i-dopunama-Statuta-Op%C4%87ine-Ivankovo-2021.-.pdf>, 1.3.2023.
31. Portal Europa, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/France-Introduction.aspx>, 23.2.2023.
32. Praćenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama, <https://pristupinfo.hr/djelokrug/pracenje-provedbe-zppi/>, 1.3.2023.
33. Rezultati izbora za predsjednika Republike Hrvatske 2020., https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/2019/Izbori_za_predsjednika_RH_2019/Iz_vjesce_o_rezultatima_II.kruga.pdf, 28.2.2023.
34. Scholarly Community Encyclopedia, <https://encyclopedia.pub/entry/3322>, 14.3.2023.
35. <https://drenje.hr/wp-content/uploads/2019/02/Rezultati-izbora-za-VMO-a.pdf>, 27.2.2023.
36. <https://opcina-erdut.hr/novosti/rezultati-izbora-za-clanice-clanove-vijeca-mjesnih-odbora-opcine-erdut/27.2.2023>.

37. https://www.beli-manastir.hr/wp-content/uploads/2021/05/kona%C4%8Dni-rezultati_vmo-Beli-Manastir.pdf, 28.2.2023.
38. https://www.beli-manastir.hr/wp-content/uploads/2021/05/kona%C4%8Dni-rezultati_vmo-Branjin-Vrh.pdf , 28.2. 2023
39. https://www.beli-manastir.hr/wp-content/uploads/2021/05/kona%C4%8Dni-rezultati_vmo-%C5%A0e%C4%87erana.pdf , 28.2.2023.
40. https://www.beli-manastir.hr/wp-content/uploads/2021/05/konacni-rezultati_vmo-%C5%A0umarina.pdf, 28.2.2023.
41. <https://donjimiholjac.hr/sadrzaj/kona%C4%8Dni-rezultati-izbora-za-%C4%8Dlanove-vije%C4%87a-mjesnih-odbora>, 28.2.2023.
42. <https://www.djakovo.hr/index.php/pretraga-dokumenata.html?searchword=izbori%20mjesniodbori&searchphrase=all>, 1.3.2023.
43. <https://nasice.hr/footer-1/izbori/izbori-vmo-2022/> 1.3. 2023
44. <https://izbori.osijek.hr/izbori%202022/rezultati.html>, 2.3. 2023.
45. <https://valpovo.hr/2019/02/27/konacni-rezultati-izbora-za-clanove-vijeca-mjesnih-odbora-na-podrucju-grada-valpova-2019/> 3. 3. 2023.
46. <https://www.opcina-drenovci.hr/2019/05/13/rezultati-izbora-za-clanove-vijeca-mjesnog-odbora-drenovci-2/> 3.3.2023.
47. <http://www.opcina-ivankovo.hr/index.php/category/izbori/> 3.3.2023.
48. <https://www.lovas.hr/vijest/izbori-za-vijeca-mo-2021-1/> 3.3.2023.
49. <https://www.opcina-tompojevcici.hr/izbori/izbori-za-clanove-vijeca-mjesnih-odbora-2022/> 3.3.2023.
50. <https://www.ilok.hr/2019/11/18/rezultati-izbora-za-clanove-vijeca-mjesnih-odbora/> 3.3.2023.
51. <https://otok.hr/sites/default/files/Rezultati-Izbora-za-c%C4%8Dlanove-Vijec%C4%87a-mjesnog-odbora-Komletinci.pdf> 4.3.2023.

52. <https://grad-vinkovci.hr/hr/izbori-za-vijeca-mjesnih-odbora-na-podrucju-gradavinkovaca/neslužbeni-rezultati> 4.3.2023.
53. <https://zupanja.hr/gradsko-vijece/mjesna-samouprava/izbori-2019/> 4.3.2023.

Popis priloga

Prilog 1a. Broj vijećnika VMO, izlaznost na izbore, stranačka pripadnost, spolna razdioba – Osječko-baranjska županija.

JLS	MO/GČ	Datum zadnjih izbora	Podatci o izborima				
			Broj birača	Izlaznost	Postotak	Spol	Stranačka pripadnost
Drenje	Bračevci	3.2.2019.	157	48	30,57	5ž	5 GB
	Bučje Gorjansko	3.2.2019.	55	24	43,64	5m	5 GB
	Drenje	3.2.2019.	484	62	12,81	5m, 2ž	7 GB
	Kućanci Đakovački	3.2.2019.	124	46	37,10	5m	5 GB
	Mandićevac	3.2.2019.	215	17	7,91	5m	5 GB
	Preslatinci	3.2.2019.	116	36	31,03	2ž, 3m	5 GB
	Pridvorje	3.2.2019.	133	19	14,29	5m	5 GB
Erdut	Aljmaš	7.4.2019.	581	213	36,66	4ž, 1m	3 HDZ, 2 HNS
	Bijelo Brdo	7.4.2019	1.572	411	26,15	6m, 1ž	6 SDSS, 1 ŽZ
	Dalj Planina	7.4.2019	138	26	18,84	5m	5 NL
	Dalj	7.4.2019	3.032	807	26,62	5ž, 4m	8 SDSS, 1 HDZ
	Erdut	7.4.2019	683	216	31,63	5m	3NL, 1 HDZ, 1SDSS
Beli Manastir	Beli Manastir	16.5.2021.	6.222	2.365	38,01	8m, 1ž	5 HDZ, 4 SDP
	Branjin vrh	16.5.2021.	768	366	47,66	6 m, 1ž	7 HDZ
	Šećerana	16.5.2021.	444	192	43,24	3 m, 2 ž	5 HDZ
	Šumarina	16.5.2021.	390	182	46,67	3 m, 2 ž	5 HDZ
Donji Miholjac	Donji Miholjac	18.12.2022.	4.839	45	0,93	5 m, 2 ž	7 HDZ
	Golinci	18.12.2022.					Nema podataka

Popis priloga

	Miholjački Poreč	18.12.2022.	127	30	23,62	4 m, 1 ž	5 HDZ
	Podgajci Podravski	18.12.2022.	496	36	7,26	6 m, 1 ž	7 HDZ
	Radikovci	18.12.2022.	226	27	11,95	5 m	5 HDZ
	Rakitovica	18.12.2022.	671	44	6,56	6 m, 1 ž	7 HDZ
	Sveti Đurađ	18.12.2022.	604	59	9,77	5 m, 2 ž	7 HDZ
Đakovo	Kolodvor	26.5.2019.	1.862	411	22,07	3 m, 2 ž	2 HDZ, 2 SDP, 1 GB
	Regal Vajs	26.5.2019.	2.536	526	20,74	3 m, 2 ž	3 HDZ, 1 HNS/HSS, 1 SDP
	Centar	26.5.2019.	1.117	330	29,54	3 m, 2 ž	3 HDZ, 1 HNS/HSS, 1 SDP
	Matija Gubec	26.5.2019.	1.977	503	25,44	3 m, 2 ž	3 HDZ, 1 HNS/HSS, 1 SDP
	Braća Ribar	26.5.2019.	2.902	699	24,00	5 m	2 HDZ, 2 SDP, 1 HNS/HSS
	Gabro Hes	26.5.2019.	2.765	559	20,22	3 m, 2 ž	2 HDZ, 1 SDP, 2 HNS/HSS
	Sjever – Dračice	26.5.2019.	3.428	477	13,91	2 m, 3 ž	2 HDZ, 1 SDP, 2 MOST
	Selci Đakovački	26.5.2019.	1.500	277	18,47	3 m, 2 ž	3 HDZ, 2 HNS/HSS
	Kuševac	26.5.2019.	928	318	34,27	2 m, 3 ž	2 HDZ, 3 GB
	Budrovci	26.5.2019.	1.021	331	32,42	5 m	2 HDZ, 3 GB
	Đurđanci	26.5.2019.	363	143	39,39	2 m, 3 ž	1 HDZ, 4 GB
	Novi Perkovci	26.5.2019.	191	56	29,32	4 m, 1 ž	5 HDZ
	Široko Polje	26.5.2019.	828	378	45,65	5 m	3 HDZ, 2 GB
	Piškorevci	26.5.2019.	1.597	510	31,93	5 m	2 HDZ, 3 GB
	Ivanovci	26.5.2019.	501	132	26,35	5 m	5 HDZ
Našice	Našice	15.5.2022.	6.634	1.165	17,56	5 m, 6 ž	7 HDZ, 4 SDP/HNS/HSS
	Markovac Našički	15.5.2022.	1.270	226	17,80	6 m, 3 ž	6 HDZ, 3 SDP/HNS/HSS
	Jelisavac	15.5.2022.	1.019	401	39,35	5 m, 4 ž	4 HDZ, 5 SDP/HNS/HSS
	Lađanska	15.5.2022.	225	49	21,78	4 m, 1 ž	5 HDZ
	Lila	15.5.2022.	189	78	41,27	4 m, 1 ž	5 HDZ
	Velimirovac	15.5.2022.	901	234	25,97	5 m, 4 ž	7 HDZ, 2 SDP/HNS/HSS
	Vukojevci	15.5.2022.	668	138	20,66	5 m, 2 ž	5 HDZ, 2 SDP/HNS/HSS
	Granice	15.5.2022.	92	16	17,39	4 m, 1 ž	5 HDZ
	Makloševac	15.5.2022.	124	62	50,00	5 m	1 HDZ, 4 SDP/HNS/HSS

Popis priloga

	Ceremošnjak	15.5.2022.	71	24	33,80	4 m, 1 ž	5 HDZ
	Londžica	15.5.2022.	145	72	49,66	5 m	4 HDZ, 1 SDP/HNS/HSS
	Gradac Našički	15.5.2022.	109	24	22,02	5 m	5 HDZ
	Zoljan	15.5.2022.	555	48	8,65	6 m, 1 ž	7 HDZ
	Martin	15.5.2022.	883	108	12,23	9 m	9 HDZ
	Brezik Našički	15.5.2022.	304	57	18,75	5 m	5 HDZ
Osijek	GČ Retfala	11.12.2022.	11.129	1.685	15,14	10 m, 1 ž	6 HDZ, 5 GB
	GČ Gornji grad	11.12.2022.	13.816	1.103	7,98	10 m, 1 ž	6 HDZ, 1 DP, 1 MOST, 1 GB MOŽEMO/SDP, 1 HNS/HSU/HSS
	GČ Industrijska četvrt	11.12.2022.	6.173	859	13,92	10 m, 1 ž	6 HDZ, 3 GB, 2 NL ANTE ĐAPIĆA/ANU*
	GČ Tvrđa	11.12.2022.	5.600	653	11,66	10 m, 1 ž	7 HDZ, 2 HNS/HSU/HSS, 1 MOŽEMO/SDP, 1DP
	GČ Novi grad	11.12.2022.	11.310	1.005	8,89	9 m, 2 ž	7 HDZ, 2 HNS/HSU/HSS, 1 DP, 1 MOŽEMO/SDP
	GČ Jug II	11.12.2022.	10.308	1.107	10,74	9 m, 2 ž	10 HDZ, 1 DP
	GČ Donji grad	11.12.2022.	8.501	1.017	11,96	10 m, 1 ž	7 HDZ, 2 DP, 1 HNS/HSU/HSS, 1 MOŽEMO/SDP
	MO Josipovac	11.12.2022.	3.388	633	18,68	6 m, 1 ž	5 HDZ, 1 GB, 1 NL ANTE ĐAPIĆA
	MO Višnjevac	11.12.2022.	5.509	551	10,00	5 m, 2 ž	6 HDZ, 1 HNS/HSU/HSS
	MO Cvjetno	11.12.2022.	2.703	334	12,36	3 m, 4 ž	6 HDZ, 1 CENTAR
	MO Brijest	11.12.2022.	939	142	15,12	7 m	7 HDZ
	MO Osijek lijeva obala	11.12.2022.	1.010	327	32,38	2 m, 5 ž	4 HDZ, 3 SNAGA SiB/NL ANTE ĐAPIĆA
	MO Tenja	11.12.2022.	5.980	1.199	20,05	6 m, 1 ž	5 HDZ, 1 DP, 1 SDSS
	MO Klisa	11.12.2022.	218	123	56,42	4 m, 3 ž	4 SDSS, 2 GB, 1 SNAGA SiB
	MO Sarvaš	11.12.2022.	1.545	238	15,40	5 m, 2 ž	5 HDZ, 1 DP, 1 NL ANTE ĐAPIĆ
Valpovo	Valpovo	24.2.2019.	6.083	1.577	25,92	10 m, 1 ž	7 GB, 4 HDZ
	Ladimirevci	24.2.2019.	1.237	468	37,83	8 m, 1 ž	5 HDZ, 3 GB, 1 ŽIVI ZID
	Marijančaci	24.2.2019.	241	189	78,42	4 m, 1 ž	3 GB, 2 HDZ

Popis priloga

	Ivanovci	24.2.2019.	365	221	60,55	2 m, 3 ž	3 HDZ, 2 GB
	Zelčin	24.2.2019.	256	108	42,19	5 m	5 HDZ
	Harkanovci	24.2.2019.	385	163	42,34	5 m	5 HDZ
	Šag	24.2.2019.	351	168	47,86	3 m, 2 ž	2 HDZ, 3 GB
	Nard	24.2.2019.	407	205	50,37	4 m, 1 ž	2 HDZ, 3 GB
Ukupno OBŽ	77 MO/GČ				26,80% prosjeak	492 ukupno 23,17% ž 114 ž 378 m	299 HDZ, 92NL/GB 60,77% HDZ 18,70% NL/GB U 22 MO/GČ je isključivo HDZ

Izvori: Izradila autorica pretragom mrežnih stranica.

Prilog 1b. Broj vijećnika VMO, izlaznost na izbore, stranačka pripadnost, spolna razdioba – Vukovarsko-srijemska županija.

JLS	MO	Datum zadnjih izbora	Podatci o izborima				
			Broj birača	Izlaznost	Postotak	Spol	Stranačka pripadnost
Bogdanovci	Bogdanovci	19.5. 2019.					Nema podataka
	Petrovci	19.5. 2019					Nema podataka
	Svinjarevci	19.5. 2019					Nema podataka
Drenovci	Drenovci	12.5.2019	1.664	59	3,55	6 m, 1 ž	7 HDZ
	Đurići	12.5.2019	217	22	10,14	4 m, 1 ž	5HDZ
	Posavski Podgajci	12.5.2019	1.037	28	2,70	7 m	7 HDZ
	Račinovci	12.5.2019	598	54	9,03	7 m	7 HDZ
	Rajevo selo	12.5.2019	901	35	3,89	6 m, 1 ž	7 HDZ
Ivankovo	Retkovci	4.03.2018.	403	100	24,81	9 m, 2 ž	4 HDZ, 7 GB
	Prkovci	4.03.2018.	1.005	342	34,03	8 m, 3 ž	2 HDZ, 9 GB
Lovas	Lovas	16.05.2021.	654	421	63,00	5 m, 2 ž	7 HDZ/DHSS (koalicija)
	Opatovac	16.05.2021.	250	145	58,00	5 m, 2 ž	7 HDZ/DHSS (koalicija)
Markušica	Markušica, Ostrovo, Gaboš, Karadžićevo, Podrinje						Nema podataka
Nuštar	Nuštar					6m, 1 ž	5 HDZ, 2 HSLS
	Cerić					5m, 2 ž	7 HDZ
	Marinci					5 m	3 HDZ, 2 HSLS
Tompojevci	Berak	23.10.2022.	283	51	18,02	4 m, 1ž	5 HDZ
	Bokšić	23.10.2022.	88	31	35,23	3 m, 2 ž	5 HDZ
	Čakovci	23.10.2022.	279	48	17,20	2 m, 3 ž	5 HDZ
	Mikluševci	23.10.2022.	273	68	24,91	3 m, 2 ž	3 HDZ, 2 HSS
	Tompojevci	23.10.2022.	212	85	40,09	3 m, 2 ž	2 HDZ, 3 GB
Ilok	Ilok	17.11.2019.	3.928	114	2,90	7 m, 2 ž	9 HDZ/HSLS

Popis priloga

	Bapska	17.11.2019.	744	242	31,26	5 m, 2 ž	3 HDZ/HSLs, 2 GB, 2 HKS
	Šarengrad	17.11.2019.	435	198	45,51	5 m, 2 ž	2 HDZ/HKS, 5 DESNO
	Mohovo	17.11.2019.	196	37	18,87	7 m	7 HDZ
Otok	Komeltinci	23.8.2020.	1.316	505	38,37	7 m 2 ž	4 HDZ, 5 GB
Vinkovci	Lenije	28.4.2019.	2.903	159	8,99	7 m, 2 ž	9 HDZ/HSU
	Stjepan Radić	28.4.2019.	2.753	159	5,78	7 m, 2 ž	9 HDZ/HSU
	Centar	28.4.2019.	3.069	319	10,39	5 m, 4 ž	8HDZ/HSU, 1 ŽIVI ŽID
	Kolodvor	28.4.2019.	1.644	75	4,56	8 m, 1 ž	9 HDZ/HSU
	Dvanaest redarstvenika	28.4.2019.	2.759	117	4,24	5 m, 4ž	9 HDZ/HSU
	Vinkovačko Novo Selo	28.4.2019.	3.468	224	6,46	5 m, 4 ž	9 HDZ/HSU
	Lapovci	28.4.2019.	3.160	129	4,08	7 m, 2ž	9 HDZ/HSU
	Ban Jelačić	28.4.2019.	1.546	94	6,08	6 m, 3 ž	9 HDZ/HSU
	Zagrebački blok	28.4.2019.	2.291	101	4,41	8 m, 1 ž	9 HDZ/HSU
	Slavija	28.4.2019.	2.063	126	6,11	6 m, 3 ž	9 HDZ/HSU
	Mala Bosna	28.4.2019.	958	80	8,35	8 m, 1 ž	9 HDZ/HSU
	Mirkovci	28.4.2019.	2.756	367	13,32	7 m, 2 ž	4 HDZ/HSU, 4 SDSS, 1 ŽIVI ŽID
Županja	Županja I	16.6.2019.	6.559	92	1,43	3 m, 4 ž	7 HDZ
	Županja II	16.6.2019.	3.516	58	1,65	4 m, 3 ž	7 HDZ
	Županja III	16.6.2019.	567	31	5,47	5 m, 2 ž	7 HDZ
Ukupno	48 MO				Prosjeak 16,85%	282 ukupno 210m 72 ž 25,53%	26 NL, 237 HDZ samostalno ili u koaliciji 84,04%. U 25 MO je isključivo HDZ

Izvori: Izradila autorica pretragom mrežnih stranica.

Prilog 2. Iznos plana proračuna i plana sredstava namijenjenih za rad mjesnih odbora/gradskih četvrti u 2021. i 2022. godini.

JLS	2022.			2021.		
	Iznos proračuna	Iznos za mjesnu samoupravu	%	Iznos proračuna	Iznos za mjesnu samoupravu	%
Drenje	10.477.953,71	140.000,00 kn – razdjel predstavnička i izvršna tijela – iznos za mjesnu samoupravu nije posebno naznačen	-	17.173.077,66	248.016,24 kn- razdjel predstavnička i izvršna tijela – iznos za mjesnu samoupravu nije posebno naznačen, od toga iznosa 130.000,00 kuna poslovanje općinskog vijeća i ureda načelnika, ostatak iznosa – lokalni izbori (118.016,24)	-
Erdut	40.824.100,00	Program - Mjesna samouprava 120.000,00 kn – od toga su mjesni odbori 60.000,00, dok je Vijeće srpske nacionalne manjine 40.000,00 kn, a Vijeće mađarske nacionalne manjine 20.000,00 kn	0,15	38.044.020,00	Program - Mjesna samouprava 120.000,00 kn – od toga su mjesni odbori 60.000,00, dok je Vijeće srpske nacionalne manjine 40.000,00 kn, a Vijeće mađarske nacionalne manjine 20.000,00 kn	0,16
Beli Manastir	113.370.919,44	Nemaju iskazano sve je stavljeno u Razdjel služba gradonačelnika i gradskog vijeća - 9.085.580,42		85.618.784,50	Nemaju iskazano sve je stavljeno u Razdjel služba gradonačelnika i gradskog vijeća 6.673.106,07	
Donji Miholjac	39.775.470,82	140.000,00 kn mjesni odbori (po svakom mjesnom odboru 20.000,00 – raspoređeno 14.000,00 kuna ostali nespomenuti rashodi i	0,35	44.004.511,68	140.000,00 kn mjesni odbori (po svakom mjesnom odboru 20.000,00 – raspoređeno 14.000,00 kuna ostali nespomenuti rashodi i 6.000,00 kuna reprezentacija)	0,32

Popis priloga

		6.000,00 kuna reprezentacija)				
Đakovo	165.000.000,00	50.000,00 - Aktivnost A100003 Rad mjesne uprave	0,03	114.000.000,00	1.209,51 - Aktivnost A100003 Rad mjesne uprave (na drugom rebalansu iznos smanjen za 48.790,49 kuna)	0,001
Našice	105.842.000,00	499.560,00 – iznos se odnosi isključivo na Program 1003 mjesna samouprava	0,47	124.567.000,00	548.010,00 – iznos se odnosi isključivo na Program 1003 mjesna samouprava	0,44
Osijek	1.054.535.839,00	Program 1033 Djelatnost mjesnih odbora i gradskih čtvrta 9.165.500,00	0,87	818.200.000,00	Program 1033 Djelatnost mjesnih odbora i gradskih četvrti 7.759.550,00	0,95
Valpovo	83.978.628,00	600.000,00 - Glava 00103 Mjesni odbori	0,71	83.055.398,00	472.690,00 - Glava 00103 Mjesni odbori	0,57
Bogdanovci	6.800.000,00	Nemaju iskazanu mjesnu samoupravu		10.429.856,00	Nemaju iskazanu mjesnu samoupravu	
Drenovci	46. 142.564,27	Nemaju iskazanu mjesnu samoupravu		75.809.993,78	Nemaju iskazanu mjesnu samoupravu	
Ivankovo	25.156.190,00	Nemaju iskazanu mjesnu samoupravu		27.769.860,00kn	Nemaju iskazanu mjesnu samoupravu	
Lovas	8.587.400,00	16.000,00 - A301244 Aktivnost Vijeća mjesnih odbora	0,19	12.315.000,00	13.400,00 - A301244 Aktivnost Vijeća mjesnih odbora	0,11
Markušica	12.668.000,00	36.000,00 – naknade za rad mjesnih odbora	0,28	11.892.500,00	36.000,00 – naknade za rad mjesnih odbora	0,30
Nuštar	19.006.000,00	Nemaju iskazano za mjesne odbore		20.807.000,00	Nemaju iskazano za mjesne odbore	
Tompojevci	15.847.454,00	191.000,00 - A100201 Aktivnost mjesni odbori	1,20	9.001.253,00	161.000,00 - A100201 Aktivnost mjesni odbori	1,79

Popis priloga

Ilok	32.265.207,00	100.000,00 Program 1001 Donošenje akata i mjera iz djelokruga predstavničkog i izvršnog tijela i mjesne samouprave	-	60.551.765,87	246.000,00 Program 1001 Donošenje akata i mjera iz djelokruga predstavničkog i izvršnog tijela i mjesne samouprave	-
Otok	44.980.000,00	Nemaju iskazano za mjesne odbore niti mjesnu samoupravu	-	43.457.500,00	Nemaju iskazano za mjesne odbore niti mjesnu samoupravu	-
Vinkovci	389.981.674,24	Nemaju iskazano posebno	-	641.311,80	Nemaju iskazano posebno	-
Županja	61.439.511,00	Nemaju iskazano za mjesne odbore niti mjesnu samoupravu	-	46.661.304,00	Nemaju iskazano za mjesne odbore niti mjesnu samoupravu	-

Izvori: Izradila autorica pretragom mrežnih stranica.

Prilog 3: Anketni upitnik

Poštovani ispitanici/e,

za potrebe izrade doktorske disertacije pod nazivom „Mjesna samouprava kao instrument provedbe načela sudjelovanja građana“ istražujem stvarno stanje i perspektive mjesne samouprave (mjesnih odbora i gradskih četvrti) u Hrvatskoj.

Uvažavajući Vaše obveze i cijeneći Vaše dragocjeno vrijeme, molim Vas da izdvojite 10 minuta i odgovorite na pitanja iz upitnika. Važno mi je Vaše iskreno mišljenje i stavovi o ulozi koju mjesna samouprava ima i može imati u razvoju lokalne zajednice.

Jamčim Vam potpunu anonimnost podataka jer će isti biti statistički obrađeni tek nakon što se objedine u jedinstvenu bazu te će biti korišteni samo u svrhu izrade doktorske disertacije.

Zahvaljujem unaprijed na izdvojenom vremenu i Vašoj iskrenosti.

S osobitim poštovanjem,

Danijela Romić, univ. spec. admin. publ., v. pred.

Upitnik

1. Molimo označite kojeg ste spola:

- a) žensko b) muško c) ne želim se izjasniti

2. Molimo navedite godinu Vašeg rođenja:

3. Molimo označite najvišu završenu razinu svog obrazovanja:

- a) osnovna škola b) trogodišnja srednja škola c) četverogodišnja srednja škola
d) završen preddiplomski studij (VŠSS) e) završen diplomski studij (VSS)
f) završen poslijediplomski studij

4. Molimo označite svoju stranačku pripadnost:

- a) HDZ b) SDP c) HNS d) Domovinski pokret e) nezavisni kandidat
f) izabran kao pripadnik nacionalne manjine g) drugo

5. Koliko dugo ste aktivno uključeni u politički život svoje zajednice?

- a) manje od 5 godina b) od 5 do 10 godina c) od 11 do 20 godina
d) od 21 do 30 godina e) više od 31 godine f) nisam politički aktivan/a

6. Jedinica lokalne samouprave (JLS) iz koje dolazite je:

- a) općina b) grad

7. Molim označite koju dužnost trenutno obnašate:

- a) gradonačelnik/načelnik
b) predsjednik gradskog/općinskog vijeća
c) vijećnik vijeća mjesnog odbora/gradske četvrti

8. Koliko dugo živite u JLS u kojoj sada obnašate dužnost iz prethodnog pitanja?

- a) manje od 5 godina b) od 5 do 10 godina c) više od 10 godina d) od rođenja

9. Molimo označite županiju u kojoj se nalazi vaša JLS:

- a) Osječko – baranjska županija b) Vukovarsko – srijemska županija

10. Molimo označite koliko stanovnika ima JLS iz koje dolazite:

- a) manje od 1.000 st b) od 1.001 do 3.000 st c) od 3.001 do 5.000 d) od 5.001 do 10.000
e) od 10.001 do 20.000 f) više od 20.000

11. Jesu li u vašoj JLS osnovana vijeća mjesnih odbora/gradske četvrti?

- a) da b) ne c) ne znam

Ako ste na prethodno pitanje odgovorili s DA, molim predite na 15. pitanje. Ako ste na prethodno pitanje odgovorili s NE, molim nastavite odgovarati na 12. pitanje.

12. Ako je odgovor na prethodno pitanje NE, što mislite, zbog čega u Vašoj JLS nisu osnovana vijeća mjesnih odbora/gradske četvrti?

- a) nije bilo zainteresiranih kandidata za članove vijeća mjesnih odbora/gradske četvrti
b) nema potrebe dodatno cjepkati područje JLS
c) nitko nije predložio
d) nemamo financijskih sredstava za njihov rad
e) ne znam
f) ništa od navedenog

13. Ako je odgovor na 11 pitanje NE, jeste li imali osnovana vijeća mjesnih odbora/gradske četvrti u periodu od 1993. godine na dalje?

- a) da b) ne c) ne znam

14. Ako ste imali osnovana vijeća mjesnih odbora/gradske četvrti, znate li koji su bili razlozi za njihovo ukidanje?

- a) financijski razlozi b) neaktivnost vijeća mjesnih odbora/gradske četvrti
- c) nije bilo potrebe cjepkati lokalno područje na manje razine
- d) nije bilo kandidata za članove vijeća mjesnih odbora/gradske četvrti
- e) nije mi poznato

15. Ako je Vaš odgovor na 11. pitanje DA, smatrate li da se u vašoj JLS izdvaja dovoljno financijskih sredstava za rad vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti?

- a) da b) ne c) ne znam

Pitanja o stavovima ispitanika/ca o mjesnoj samoupravi

Molim Vas iznesete svoje stavove o dolje navedenim tvrdnjama. Stav iskazujete zaokruživanjem broja SAMO JEDNOG od ponuđenih odgovora: 1 – uopće se ne slažem; 2 – uglavnom se ne slažem; 3 – niti se slažem, niti se ne slažem; 4 – uglavnom se slažem; 5 – u potpunosti se slažem.

16. Broj naselja u JLS utječe na potrebu osnivanja vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti.

1 2 3 4 5

17. Udaljenost od sjedišta JLS utječe na potrebu osnivanja vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti.

1 2 3 4 5

18. U JLS s malim brojem stanovnika nije potrebno osnivati vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti.

1 2 3 4 5

19. Vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti u mojoj JLS nisu potrebna.

1 2 3 4 5

20. Građani moje JLS nemaju nikakve koristi od vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti.

1 2 3 4 5

21. Članstvo u vijećima mjesnih odbora/gradskih četvrti ne pridonosi razvoju političke karijere pojedinaca.

1 2 3 4 5

22. Zakonodavni okvir ne potiče JLS na osnivanje vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti u JLS.

1 2 3 4 5

23. Zakonom bi se trebala propisati obveza osnivanja vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti.

1 2 3 4 5

24. Zakonom bi se trebali precizno propisati poslovi koje vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti trebaju obavljati.

1 2 3 4 5

25. Zakonom se treba propisati minimalni postotni udio u lokalnom proračunu za financiranje rada vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti te izvršavanje njihovih programa.

1 2 3 4 5

26. Građani nisu dovoljno kompetentni za neposredno odlučivanje (na zborovima građana, referendumu i slično) o pitanjima iz djelokruga vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti.

1 2 3 4 5

27. Građani nisu zainteresirani za sudjelovanje u odlučivanju o lokalnim poslovima.

1 2 3 4 5

28. Osnivanjem vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti dolazi do rascjepkanosti (dezintegracije) ciljeva JLS.

1 2 3 4 5

29. Ustrojstvo i djelovanje lokalne samouprave treba biti predmetom ujednačavanja na razini EU.

1 2 3 4 5

30. Upoznat/a sam s odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi i njezinog Dodatnog protokola vezano uz sudjelovanje građana u poslovima lokalnih vlasti.

1 2 3 4 5

31. Jeste li u Vašoj JLS imali slučajeve uključivanja državljana članica Europske unije (nastanjenih u Vašoj jedinici) u rad vijeća mjesnog odbora/gradske četvrti (kandidiranje na lokalnim izborima, sudjelovanje na sastancima i slično)?

a) da b) ne c) ne znam

32. Imate li ostvarene kontakte s vijećima mjesnih odbora/gradskih četvrti iz drugih zemalja članica Europske unije?

a) da b) ne c) ne znam

33. Ukoliko imate konstruktivnih prijedloga vezanih uz zakonsko reguliranje i rad vijeća mjesnih odbora/gradskih četvrti molimo Vas navedite:

Zahvaljujem na sudjelovanju!

Popis tablica i grafikona

Tablica 1. Prikaz broja stanovnika u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji prema popisima stanovnika iz 2011. godine i 2021. godine.	110
Tablica 2. Prikaz jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj koje bilježe rast broja stanovnika prema popisu iz 2021. godine	112
Tablica 3. Odaziv birača na lokalne izbore u postocima (%).	182
Tablica 4. Omjer broja mjesnih odbora u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji 2018. i 2023. godine.	187
Tablica 5. Dostupnost podataka o mjesnim odborima/gradskim četvrtima u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji.	190
Tablica 6. Program prioriteta za održavanje i poboljšanje komunalne infrastrukture za 2022. godinu	202
Tablica 7. Postotni udio proračuna JLS koji se izdvaja za mjesnu samoupravu.	206
Tablica 8. Raspodjela ispitanika prema stranačkoj pripadnosti i dužnosti koju obnašaju	217
Tablica 9. Raspodjela odgovora na tvrdnje 16 do 30 prema 5 stupanjskoj Likertovoj skali, ovisno o dužnosti koju ispitanici obnašaju, prikazane medianom.	225
Tablica 10. Raspodjela odgovora ispitanika na pitanje 31. po kategoriji veličine JLS.	241
Tablica 11. Raspodjela odgovora ispitanika na pitanje 32. po kategoriji veličine JLS.	241
Tablica 12. Dodatni komentari ispitanika na 33. pitanje iz upitnika.	242
Tablica 13. Hipoteze, varijable i pripadajuće tvrdnje.	243
 Grafikon 1. Raspodjela ispitanika po spolu	215
Grafikon 2. Raspodjela ispitanika prema godini rođenja.	215
Grafikon 3. Raspodjela ispitanika prema završenoj školi	216
Grafikon 4. Raspodjela ispitanika prema stranačkoj pripadnosti.	217
Grafikon 5. Raspodjela ispitanika prema dužnosti koju obnašaju u JLS.	217
Grafikon 6. Raspodjela ispitanika prema duljini političke aktivnosti u zajednici	218
Grafikon 7. Raspodjela ispitanika prema jedinicama lokalne samouprave.	219
Grafikon 8. Raspodjela ispitanika prema županiji u kojoj se nalazi njihova JLS	219
Grafikon 9. Raspodjela ispitanika prema broju stanovnika u JLS iz koje dolaze	220
Grafikon 10. Raspodjela ispitanika prema duljini života u JLS.	221
Grafikon 11. Raspodjela odgovora na pitanje 11.	221
Grafikon 12. Raspodjela odgovora na pitanje 12.	222
Grafikon 13. Raspodjela odgovora na pitanje 13.	223
Grafikon 14. Raspodjela odgovora na pitanje 14.	224
Grafikon 15. Raspodjela odgovora na pitanje 15.	224
Grafikon 16. Raspodjela odgovora na pitanje 16.	226

Grafikon 17. Raspodjela odgovora na pitanje 17	227
Grafikon 18. Raspodjela odgovora za pitanje 18.....	228
Grafikon 19. Raspodjela odgovora na pitanje 19.	229
Grafikon 20. Raspodjela odgovora na pitanje 20.	230
Grafikon 21. Raspodjela odgovora na pitanje 21.	230
Grafikon 22. Raspodjela odgovora na pitanje 22.	231
Grafikon 23. Raspodjela odgovora na pitanje 23.	232
Grafikon 24. Raspodjela odgovora na pitanje 24.	233
Grafikon 25. Raspodjela odgovora na pitanje 25.	235
Grafikon 26. Raspodjela odgovora na pitanje 26.	235
Grafikon 27. Raspodjela odgovora na pitanje 27.	236
Grafikon 28. Raspodjela odgovora na pitanje 28.	237
Grafikon 29. Raspodjela odgovora na pitanje 29.	238
Grafikon 30. Raspodjela odgovora na pitanje 30.	238
Grafikon 31. Raspodjela odgovora na pitanje o uključivanju državljana članica EU u rad mjesnog odbora / gradske četvrti.....	239
Grafikon 32. Raspodjela odgovora na pitanje o ostvarenim kontaktima s vijećima mjesnih odbora / gradske četvrti iz drugih država članica EU	240

Životopis

- Nakon završenog diplomskog studija Pravo, na Pravnom fakultetu u Osijeku 2009. godine završen Sveučilišni specijalistički poslijediplomski studij Upravljanje razvojem lokalne i regionalne samouprave (univ. spec. admin. publ.).
- Od 2007. godine zaposlena na Veleučilištu „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, trenutno u zvanju viši predavač za upravno pravo i upravu.
- Autorica (samostalno ili u suautorstvu) više od 74 znanstvena i stručna rada. Posebna područja interesa: lokalna samouprava, sudjelovanje građana u odlučivanju, mladi, državna uprava, ustanove.
- Autorica sveučilišnog udžbenika „*Organizacija i metode rada u upravi*“ (suautorstvo s prof. dr. sc. Borisom Bakotom).
- Autorica elektroničkog izdanja nastavnih materijala „*Upravno pravo – opći dio*“.
- Sudjelovanje na ljetnim školama:
 - *Human Resource Management and Ethics at Local Level – Training of Trainers*, 2015, Druskininkai, Litva – Organizator Centar za ekspertizu, ENTO
 - *(Re)Building Trust in Public Organisations and Communities*, 2016, Gorizia, Italija -Organizator Vijeće Europe i ENTO
 - *Study Lab Cities in Transition – Moral and Physical Regeneration & Renovation*, 2018., Slavutych, Ukrajina
- Dobitnica stipendije za istraživački boravak na Europa Institutu Sveučilišta u Saarlandu, Njemačka, 2020.
- Potpredsjednica European Network of Training Organizations for Local and Regional Authorities (ENTO) – od listopada 2022.
- Članica Hrvatskog instituta za javnu upravu
- Članica Udruge za podršku žrtvama i svjedocima, članica Upravnog odbora.
- Udana, majka dvoje djece.