

Istraživanje mjesne samouprave i neposrednog sudjelovanja građana u javnim poslovima na mjesnoj razini

*Vojko Rešetar**

UDK 352.07(497.)

Prethodno znanstveno priopćenje (preliminary scientific report)

Primljeno: 7. 7. 2010.

Prihvaćeno: 18. 3. 2011.

U radu se zagovara potreba produktivnijeg istraživanja mjesne samouprave da bi se osigurali znanstveno-stručni temelji njezine svrhovite prilagodbe stvarnim potrebama građana. Ponuđena su orijentacijska istraživačka pitanja u šest tematskih područja: kakva nam mjesna samouprava treba, funkcioniranje mjesne samouprave, financiranje mjesne samouprave, izbori u mjesnoj samoupravi, neposredno sudjelovanje građana u javnim poslovima na mjesnoj razini te informiranje građana na mjesnoj razini.

Ključne riječi: mjesna samouprava – Hrvatska, mjesni izbori, financiranje mjesne samouprave, neposredno sudjelovanje građana, javno informiranje

* Vojko Rešetar, Grad Zagreb (the City of Zagreb)

1. Uvod

Mjesna samouprava¹ nije dovoljno zastupljena kao tema teorijskih ni empirijskih znanstvenih i stručnih napora, a ni društvenog angažmana. Nekim aspektima mjesne samouprave bave se određene nevladine organizacije, a znanost gaji pretežno normativni pristup.

Ako se pretendira na dobru mjesnu samoupravu koja je u funkciji ostvarivanja javnog interesa građana (a ne farsičnu) i da se dublje promišlja teritorijalna samouprava, mora se proniknuti u tektoniku mjesno-lokalnih procesa i odnosa, a ne ostajati samo na normativno-deskriptivnoj površini, njihovoj pojavnosti.²

Proces spoznaje ide putem istraživanja stvarnosti onakve kakva jest (indikativni sudovi), a ne samo kakva treba biti s normativnog aspekta ili sa svjetonazorskih odnosno ideologijsko-političkih osnova (vrijednosni sudovi).

2. Inicijalna lista pitanja za istraživanje

Pledirajući za znanstvenoistraživački pristup mjesnoj samoupravi, nudi se inicijalna lista pitanja za sustavnije istraživanje stanja i nekih aspekata mjesne samouprave u Hrvatskoj. Popis nema pretenziju da bude konačan, već tek polazni, poticajno-kreativni impuls u propitivanju stanja i perspektive mjesne samouprave.

2.1. Kakva nam mjesna samouprava treba

→ Je li postojeća mjesna samouprava (mjesni odbori i gradske četvrti odnosno kotarevi) pouzdana osnova prevladavanja ili održavanja klasičnog političkog posredovanja u rješavanju mjesno-lokalnih poslova od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana?

¹ Rad je doradena verzija izlaganja na tribini *Mjesna samouprava u Republici Hrvatskoj* Sekcije prvostupnika Instituta za javnu upravu (19. svibnja 2010.).

² Na potrebu izučavanja mjesne samouprave s ciljem njezina boljeg afirmiranja upozoravaju i predstavnici Udruge gradova u RH. Tako npr. Nives Kopajtich Škrlec, koordinatorica poslova za Udrugu gradova, kaže: »Vjerujemo da bi praktičari iz lokalne samouprave, profesionalci s dugogodišnjim stažom i iskustvom mogli dati konkretne prijedloge o tome kako normativno poboljšati odredbe koje oblikuju mjesnu samoupravu kako bi se njen položaj izmijenio i ojačao. Danas je uloga mjesne samouprave ipak minimalna.« Kopajtich Škrlec, 2010.

→ Je li mjesna samouprava više zajednica i samouprava ili uprava, tj. što jest, a što treba biti? Postoje li procesi pretvaranja mjesne samouprave u transmisiju lokalne uprave i birokratizacije rada tijela mjesne samouprave (naročito u većim urbanim sredinama)?³

→ Treba li nam osnovna jedinica mjesne samouprave i drugi oblici mjesne samouprave ili, kao sada, samo istoznačni oblici mjesne samouprave koji ne mogu primjereno i učinkovito obuhvatiti i iskazati raznolikost mjesnog organiziranja (urbane, poluurbane i ruralne; male i velike; brojne i malo-brojne; potreba dvostupanjskog organiziranja i dr.)?

→ Je li postojeće zakonsko uređenje mjesne samouprave *konstrukcijska pogreška* (J. Županov) (previše komplicirano, nefunkcionalno i skupo za njezinu marginalnu savjetodavnu ulogu)?

→ Je li sintagma *mjesna zajednica*⁴ primjereniji naziv osnovne jedinice mjesne samouprave ili je bolje postojeće zakonsko nazivlje (mjesni odbor, gradska četvrt odnosno kotar)?⁵

³ Oblici mjesne samouprave nisu ispostave tijela lokalne i/ili državne uprave, već teritorijalna samoupravna zajednica građana na mikrolokalnoj razini. Oblici mjesne samouprave ne mogu imati i održati otvorenu i samoupravnu dimenziju svog organiziranja i djelovanja ako permanentno ne koriste i ne unapređuju tradicionalne i moderne neposredne oblike sudjelovanja građana i partnerske odnose sa svojim okruženjem (civilno društvo, poslovni sektor, itd.). Ako tijela mjesne samouprave (unatoč izbornom legalitetu, ipak su iznimno mala skupina) u svom radu ne implementiraju neposredne oblike sudjelovanja građana, mogu lako zadobiti birokratska i oligarhijska obilježja.

⁴ Pojam zajednica (iako i u teoriji nije jednoznačan, ipak nije ideologijski) bolje reprezentira svrhu te imanentna i specifična obilježja tog prostornog načina i razinu grupiranja i organiziranja ljudi nego odbor koji je svojstveniji upravnim i poslovnim odnosno korporacijskim oblicima organiziranja u kojima dominiraju obrasci normativne regulacije, hijerarhije, dominacije, subordinacije i sl. Kao samoupravna teritorijalna zajednica mjesni odbor pretpostavlja da ljudi na samoupravan, neposredan, kooperativan, dogovorani i solidaran način, a ne hijerarhijski, oktroirano, dominacijom i naredbom, planiraju i ostvaruju zajedničke potrebe, usklađuju suprotne interese, obavljaju zajedničke aktivnosti i odlučuju o zajedničkim socijalnim akcijama na svom području, biraju ciljeve i sredstva.

⁵ »Promotrimo li odredbe Zakona o mjesnim zajednicama« (NN 19/83), »prisjetimo li se njegove primjene u praksi, porazgovaramo li s, uvjetno rečeno, starijim kolegama, ni Zakon, ni praksa neće biti spomenuti u negativnom kontekstu. ... ipak bi se ranija poučna i korisna iskustva danas dala itekako dobro iskoristiti.« Kopajtich Škrlec, 2010.

»Prije donošenja Ustava 1963. g. mjesne zajednice kao oblik teritorijalne samoupravne zajednice bile su poznate kao: stambene zajednice koje su se formirale u gradovima i mjesni odbori koji su se formirali u seoskim naseljima. Iako je u formalnom smislu bilo razlika između ove dvije institucije, u praksi takvih razlika gotovo i nije bilo. Ustav iz 1963. g. potvrdio je ovu jednakost u pogledu položaja, funkcija i karaktera ovih samoupravnih zajednica i dao im zajednički naziv – mjesna zajednica, te utvrdio njihov sadržaj.« Božić, Jogan, 1974: 134–135.

→ Svjedoči li akumulirana praksa funkcioniranja mjesne samouprave o humaniziranju ili ignoriranju i birokratiziranju procesa rješavanja zajedničkih problema koji su od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana?

→ Znamo li što je lokalno, a što mjesno teritorijalno grupiranje i organiziranje građana – koje su njihove specifičnosti odnosno razlike?⁶ Kako se u tim okolnostima⁷ može organizirati mjesna samouprava u kojoj građani neposredno sudjeluju u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana?⁸

→ Verificira li hrvatska praksa hipotezu da je osnivanje i odnos prema radu MO primarno izraz potrebe vladanja, a ne dobrog upravljanja?

→ Kakva je kvaliteta uređivanja mjesne samouprave u statutima jedinica lokalne samouprave (primjeri dobre prakse, studije slučaja)?⁹

»Godine 1946. bilo je 4.399 mjesnih narodnih odbora na tlu RH. Od 1963. g. mjesni odbori djeluju pod imenom 'mjesne zajednice' sve do 1974. kao fakultativne organizacije, a Ustavom SFRJ iz 1974. utvrđene su mjesne zajednice kao obvezni oblik samouprave naselja. Na području RH bilo je 1981. g. ukupno 3.945 mjesnih zajednica.« Hrženjak, 1993: 474.

⁶ Npr. postoje jedinice lokalne samouprave s površinom od 250 i više km² i sa svega nekoliko stotina ili nekoliko tisuća stanovnika te s druge strane oblici mjesne samouprave s nekoliko km² i s nekoliko desetaka tisuća stanovnika – čak više nego neke jedinice lokalne samouprave, tj. veliki gradovi.

⁷ Na jednoj strani, u jedinicama lokalne samouprave sa sufcitom prostora i problema koji iz njega proizlaze (npr. infrastrukturnih – vodoopskrba, ceste, javni promet; gospodarskih; obrazovno-zdravstvenih; socijalnih i dr.), a manjka stanovnika i financijskih resursa te, na drugoj strani, oblika mjesne samouprave s manjkom prostora, a velikim brojem stanovnika.

⁸ U RH 482 jedinice ili 86,84% jedinica lokalnih samouprava ima do 10.000 stanovnika (općina – 423 i gradova – 59). Dakle, te jedinice imaju manji broj stanovnika nego najmalobrojnija zagrebačka gradska četvrt – Brezovica. Ili druga usporedba – dok na području RH ima 30 jedinica lokalne samouprave do 1.000 stanovnika, a 200 jedinica lokalne samouprave do 2.500 stanovnika, dotle npr. zagrebačka gradska četvrt Gornji grad/ Medveščak ima 36.475 stanovnika ili mjesni odbor na području GČ Gornji grad/Medveščak s najmanjim brojem stanovnika je Kraljevac (1.250), a s najvećim je MO »Stjepan Radić« (5.796). Od ukupno 17 zagrebačkih gradskih četvrti samo dvije (Brezovica i Podsljeme) imaju manje od 35.000 stanovnika – što je po Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi važan kriterij za veliki grad. Dakle, 15 zagrebačkih gradskih četvrti imaju više od 35.000 stanovnika i time bi mogle biti jedinice lokalne samouprave – veliki gradovi sa samoupravnim djelokrugom velikog grada i županije, a njihov formalno-pravni status kao oblika mjesne samouprave je upravljački apsurdan i marginalan (manji nego je npr. najmanje općine u RH – Cijvljane iz Šibensko-kninske županije koja ima svega 137 stanovnika).

⁹ Iako Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nejasno i nedostatno uređuje mjesnu samoupravu, on ipak omogućuje da jedinice lokalne samouprave svojim statutom urede bitna pitanja mjesne samouprave (npr. postupak davanja inicijative i podnošenje prijedloga za osnivanje mjesnog odbora; djelokrug i ovlasti tijela mjesnog odbora;

→ Trebaju li entiteti mjesne samouprave biti obližatan ili fakultativan na-čin organiziranja građana na mjesnoj razini, npr. da jedinica mjesne samo-uprave bude obvezan i s pravnom osobnošću, a oblici mjesne samouprave (kao dio veće jedinice mjesne samouprave) neobvezan oblik i bez pravne osobnosti? Postojeće zakonsko rješenje obilježava krupan nedostatak jer totalno prepušta jedinicama lokalne samouprave da diskrecijski odlučuju ne samo o tome hoće li osnovati oblike mjesne samouprave već da li i kako će urediti i djelatno pomoći njihovo funkcioniranje.

Postojeći zakonski oblici mjesne samouprave u RH su istoznačni, jedna-kopravni – između gradske četvrti odnosno kotara i mjesnog odbora nema nikakvih razlika – izuzev veličine njihova prostornog obuhvata (mjesni odbor je, u pravilu, manji – dio gradske četvrti, pojedino na-selje ili više međusobno povezanih manjih naselja ili dio većeg naselja koji u odnosu prema ostalim dijelovima čini zasebnu, razgraničenu cjelinu, a gradska četvrt odnosno kotar je prostorno veći – područje koje predstavlja gradsku, gospodarsku i društvenu cjelinu, a koje je povezano zajedničkim interesima građana). Polazeći od prostornih obilježja i specifičnosti pojedinih prostora i naselja, neke jedinice lo-kalne samouprave, npr. Split (27 gradskih kotara i 7 mjesnih odbora) ili Osijek (7 gradskih četvrti i 8 mjesnih odbora) i dr., na svom po-dručju imaju istodobno osnovana oba oblika mjesne samouprave, tj. mjesne odbore i gradske četvrti, ali ne kao različite, nego kao ravno-pravne oblike jedinstvenog sustava mjesne samouprave na svom po-dručju. Znači, iako imamo oblike (plural) mjesne samouprave (MO/GČ/GK), među njima (s osnova djelokruga rada i ovlasti, načina kon-stituiranja odnosno izbora njihovih tijela i pravne osobnosti) nema nikakve razlike. Stoga je i postojeća zakonska tipologizacija oblika mjesne samouprave posve nepotrebna – to su razlike u nazivlju i for-

utvrđivanje programa rada mjesnog odbora; osnove pravila mjesnih odbora; način financi-ranja njihove djelatnosti; obavljanje administrativnih i drugih poslova za njihove potrebe; povjeravanje obavljanja pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga JLS mjesnim odborima i osiguranje sredstava za njihovo obavljanje te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obveza utvrđenih zakonom, statutom i drugim općim aktom predstavničkog tijela). Međutim, jedinice lokalne samouprave uređivanju i funkcioniranju mjesne samouprave na svom području uglavnom ne pridaju primjerenu, a kamoli inovacijsku, potrebnu i poželjnu pažnju, iako mjesna samouprava nije suvišna niti konkurencijska lokalnoj samoupravi. Statu-ti jedinica lokalne samouprave slične kao »jaje jajetu«, oni su suhoparne imitacije (*copy-paste*), a ne sredstvo kreativnog modeliranja mjesne samouprave. Aktualna statutarnopravna praksa jedinica lokalne samouprave imitira i oktroira, umjesto da stvaralački oblikuje specifične mjesno-lokalne mogućnosti i potrebe. Trebalo bi poznavati i uvažavati socijalnu realnost, a ne je ignorirati ili šablonizirati, »silovati«.

mi, a ne u svrsi, sadržaju. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi određuje da se mjesni odbor osniva statutom jedinice lokalne samouprave kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana te da vijeće oblika mjesne samouprave biraju, neposrednim tajnim glasovanjem, građani s područja oblika mjesne samouprave koji imaju biračko pravo. Ovo zakonsko određenje je kontroverzno jer oblici mjesne samouprave nisu oblici neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o mjesno-lokalnim poslovima, već prvenstveno oblik posrednog, predstavničkog ostvarivanja mjesne samouprave. Oblici mjesne samouprave predstavljaju oblik ostvarivanja mjesne samouprave, odnosno zadovoljavanja interesa i potreba dijela lokalnog stanovništva, a ne oblike neposrednog sudjelovanja građana u ostvarivanju mjesne i lokalne samouprave. Oblici mjesne samouprave nisu oblici neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima, nego izvedeni i posredni oblik – i to ne odlučivanja, nego sudjelovanja u odlučivanju o mjesno-lokalnim poslovima u ime građana. Oblici mjesne samouprave u načinu funkcioniranja nastupaju primarno u ime građana i mimo građana (okrenuti su primarno prema tijelima jedinice lokalne samouprave i iscrpljuje se u radu vijeća mjesnog odbora, gradske četvrti-kotara) i time ne omogućuju ni elementarno sudjelovanje građana u stvarima koje ih se neposredno dotiču, koje ih tište i utječu na kvalitetu njihova života. Ako građani u oblicima mjesne samouprave uopće ne prepoznaju relevantnog čimbenika koji može učinkovito rješavati probleme koji su za njih od neposrednog i svakodnevnog značenja, neće iskazivati ni potrebu za njihovim osnivanjem niti sudjelovati u njegovu funkcioniranju kad je i osnovan. Znači, takvi oblici mjesne samouprave nisu potreba građana, nego im birokratski nametnuta forma.

- Zakonom o načelima lokalne samouprave u Federaciji BiH (2006.) propisano je da se mjesna samouprava ostvaruje kroz obvezne i neobvezne oblike. Mjesna zajednica je obvezni oblik ostvarivanja mjesne samouprave koju osniva predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, dok su neobvezni oblici gradske četvrti i drugi oblici – što se uređuje statutom jedinice lokalne samouprave. Unutar mjesnih zajednica organiziraju se mjesna područja kao dijelovi mjesne zajednice koja obuhvaća velik prostor i/ili ima velik broj stanovnika. Prilikom izbora organa mjesne zajednice osigurava se zastupljenost svih mjesnih područja, a zborovi građana održavaju se po mjesnim

područjima. Mjesna područja imaju vlastitu ulogu i samostalnost u razmatranju pitanja tog mjesnog područja kao i organiziranje aktivnosti na tom mjesnom području, ali i pravo i obvezu da sudjeluju u aktivnostima mjesne zajednice u cjelini.

- Brčko Distrikt (BiH) spram mjesne samouprave inauguriira pristup (vrlo vjerojatno i pod utjecajem međunarodne zajednice) koji je poseban i drugačiji, i to kako s obzirom na tradiciju, tako i na suvremenu praksu bivših jugoslavenskih republika, a danas suverenih država. Po Zakonu o mjesnim zajednicama u Distriktu (Sl. gl. Brčko DC 3/2003) mjesna zajednica nije obvzan, a ni predstavnički oblik mjesne samouprave koji se osniva statutom JLS, već registrirano udruženje koje osnivaju sami građani (po utvrđenim pravilima) za statutom jedinice lokalne samouprave određeno mjesno područje.

Ovo rješenje usmjerava i stimulira samoorganizirajući, volontersko-poduzetnički pristup spram zadovoljavanja zajedničkih javnih potreba i interesa na mjesnom području (naspram institucionalno-birokratskog) u smislu »ako vam stvarno što treba, izvolite se organizirati i angažirati«, ali kao takav je ipak (s osnove raspoloživih i potrebnih mjesnih kapaciteta) primjereniji za relativno veća mjesna urbana područja nego za ruralna i pod pretpostavkama: 1. da tijela lokalne samouprave istinski ostvaruju poslove iz svog samoupravnog djelokruga na cijelom svom teritoriju; 2. da se u radu i odlučivanju tijela lokalne samouprave više prakticira neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju na lokalnoj razini, i to ne samo u smislu konzultiranja, nego i u pribavljanju njihove suglasnosti i odlučivanju; 3. da se odrede područja i pitanja od javnog interesa na mjesnoj razini koja se ostvaruju djelovanjem udruga građana; 4. da se osiguraju optimalna i odgovarajuća proračunska sredstva te pouzdani i transparentni kriteriji i mehanizmi akceptiranja i nadziranja programa udruga u rješavanju određenih javnih potreba na njihovoj mjesnoj razini.

- Zakonom o lokalnoj samoupravi u Republici Srbiji predviđa se mjesna zajednica, ali se predviđaju i drugi oblici mjesne samouprave. Međutim, sam Zakon ne navodi eksplicitno koji bi ti drugi oblici mjesne samouprave bili, ali ostavlja prostora jedinicama lokalne samouprave da svojim statutima reguliraju i druge oblike, tj. osim mjesne zajednice, ako za tim ima potrebe.

→ Treba li nam uopće dvostupanjska mjesna samouprava jer »nema nijednog velikog europskog grada koji je svoju mjesnu samoupravu izgradio u dva stupnja« (Ivanišević, 2008: 419), a ako treba, na kojoj osnovi (da bi

se izbjeglo preklapanje, osigurala koherentnost, izbjeglo sukobljavanje i dr.)?¹⁰

→ Treba li mjesnu samoupravu urediti posebnim zakonom da bi se inaugurirao ujednačen pristup njezinu organiziranju i uspješnijem funkcioniranju (obvezna jedinica i različiti neobvezni oblici mjesne samouprave i njihov različiti, a ne unificirani izvorni djelokrug; samo jedinica mjesne samouprave kao pravna osoba; ovlasti tijela jedinice mjesne samouprave – o čemu tijela mjesne samouprave odlučuju, a o čemu i na kojoj osnovi sudjeluju u odlučivanju – daju prethodno mišljenje, obvezno se konzultiraju, daju suglasnost;¹¹ oblici mjesne samouprave – dio mjesnog područja jedinice mjesne samouprave s konzultativnom ulogom; osnove povjeravanja mjesnoj samoupravi obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga lokalne samouprave; izvori financiranja, poglavito vlastita sredstva; način izbora tijela jedinice i oblika mjesne samouprave; neposredno sudjelovanje građana na mjesnom razini; nadzor rada i dr.)?

→ Treba li zakonom propisati da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave o pitanjima koja se odnose na mjesnu samoupravu odlučuje dvotrećinskom većinom?

→ Može li pravna osobnost oblika mjesne samouprave uz istodobno određivanje njihovih minimalnih ovlasti i poslova (kako s pravom pledira Koprić) »pridonijeti njihovoj afirmaciji i smanjiti pritisak k osnivanju novih općina« (Koprić, 2005: 62) i biti osnova za njihovo okrupnjavanje?

2.2. Funkcioniranje mjesne samouprave

→ Koliko je u RH mjesnih odbora osnovano temeljem inicijativa samih građana, njihovih organizacija i udruga?

¹⁰ Grad Zagreb od 2009. ima dvostupanjsku mjesnu samoupravu. Ako već postoji dvostupanjska mjesna samouprava, jedinica mjesne samouprave trebala bi biti obvezni (s pravnom osobnošću), a oblici mjesne samouprave neobvezni oblik (bez pravne osobnosti). V. i Ivanišević, 2008; Koprić, 2009.

¹¹ Da bi građani na mjesnoj razini mogli učinkovito i odgovorno rješavati poslove od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na njihov život i rad, nije dostatno da oni samo sudjeluju u odlučivanju o mjesno-lokalnim poslovima (sudjelovanje uostalom može biti i neformalno, neinstitucionalno – kao takvo iz različitih razloga često se i pojavljuje – protestno, zagovaračko, *ad hoc* i sl.), nego i da imaju pravo, obvezu i odgovornost odlučivanja o njima. Mogućnost sudjelovanja je jedno, a odlučivanja posve drugo – načelo bi trebalo biti: o vlastitim interesima se odlučuje, a suodlučuje se kad pored vlastitih postoje i interesi drugih.

→ Konzultiraju li se građani prije nego predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odredi mjesno područje, odnosno osnuje oblik mjesne samouprave?¹²

→ Uspoređujući sadašnji broj osnovanih oblika mjesne samouprave i njihovo područje s bivšim mjesnim zajednicama, ima li odstupanja (u broju – manje, više, isto; ili u granicama mjesnog područja)¹³ i kakva su iskustva spram toga?

→ Ima li sporova oko osnovanih oblika mjesne samouprave – izdvajanje, razdvajanje, spajanje naselja ili dijelova naselja?

→ Jesu li jedinice mjesne samouprave potrebne na čitavom području novih općina ili samo izvan njihovih središta (Koprić, 2010: 12)?

→ Što je s jedinicama lokalne samouprave i pozicijom građana u njima gdje uopće nisu formirani oblici mjesne samouprave ili se neredovito ili uopće ne održavaju izbori za tijela mjesne samouprave (nitko o tome ne vodi evidenciju, a kamoli skrb i nadzor)?¹⁴

→ Kakvi su aktualni procesi centralizacije i decentralizacije na lokalnoj razini?

Lokalna samouprava i decentralizacija nije uvijek, nužno, u svakom slučaju i istinski, sastavni dio demokracije. To potvrđuje i povijest. Ima niz primjera u kojima je lokalna samouprava bila nazadnija od središnje države. Pod određenim uvjetima decentralizacija, samouprava može biti utvrda negativnih društvenih pojava (konzervativizma, nekompetentnosti, birokratske učmalosti, partikularizma, provincijalizma, itd.). Sama pomodnost termina decentralizacija ne svjedoči ni pozitivno ni negativno o potencijalu koji decentralizacija ima. Decentralizacija sama po sebi, *a priori* nije demiurg demokrat-

¹² U Sloveniji predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ima zakonsku obvezu da prije osnivanja oblika mjesne samouprave na referendumu ili mjesnom zboru utvrdi volju stanovnika spram toga i da vodi računa o značajkama dotičnog prostora. Dubajić, 2010: 12, bilj. 29.

¹³ Npr. grad Osijek ima manje oblika mjesne samouprave, ukupno 15, nego je do 1994. imao mjesnih zajednica – imao je 41 gradsku i 10 seoskih mjesnih zajednica.

¹⁴ Po jednom istraživanju GONGA izbori za mjesnu samoupravu održani su unutar zadnjih četiriju godina (2005.–2009.) u 67,9% jedinica lokalne samouprave. »Neke lokalne jedinice uopće nemaju osnovane mjesne odbore, a veliki broj ne vodi računa o reizboru.« Iz Izvješća o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi na području Splitsko-dalmatinske županije u 2008. www.dalmacija.hr/.../IZVJEŠĆE_O_LOKALNOJ_I_PODRUČNOJ_SAMOUPRAVI.doc

skih procesa. Ona ne podrazumijeva isključivo (i poglavito ne šablonski) transfer centraliziranih funkcija na mjesno-lokalnu razinu, već u isto vrijeme redefinira ulogu i odgovornosti centralne vlasti te lokalnih vlasti i zajednica i omogućuje potpunije uključivanje građana u proces donošenja odluka. Ustrojavanje oblika mjesne samouprave u jedinicama lokalne samouprave trebao bi biti doprinos i decentralizaciji njihova vlastitog odlučivanja o lokalnim poslovima. Centripetalne i centrifugalne, odnosno centralističke i decentralističke (pa i dezintegrirajuće) silnice nužno će biti prisutne i u odnosima mjesnog i lokalnog nivoa organiziranja i upravljanja (različite utemeljenosti, frekventnosti i usmjerenosti) i to samo po sebi nije loše, naprotiv: ta tenzija i konkurencija može biti kreativan impuls unapređenju sustava mjesne, lokalne, odnosno gradske samouprave ako se bude vodilo računa o optimalnom integracijsko-funkcionalnom skladu, odnosu dijela i cjeline s osnova načela supsidijarnosti, solidarnosti i neposredne demokracije.¹⁵

→ Koji bi se sve poslovi iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave mogli i trebali obavljati na razini mjesne samouprave (ostvarivanje načela supsidijarnosti i solidarnosti spram funkcioniranja mjesne samouprave – nedostaci, prednosti, potrebe, mogućnosti)?

→ Je li se, kako i koliko lokalna samouprava inače organizacijski prilagodila pogodnijoj poziciji građana – u smislu približavanja obavljanja poslova koji su za njih od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad?

Približavanje obavljanja određenih poslova iz samoupravnog djelokruga lokalne samouprave može se osigurati i afirmirati i kroz različite organizacijski fleksibilne i funkcionalnije te vremenski i troškovno pogodnije i korisnije forme (sukladno posebnim lokalnim prilikama i mimo samog sustava mjesne samouprave) i u tom smislu zaista ne treba robovati birokratskim šablonama koje ne vode računa o vitalnim potrebama građana i primjerenijim formama zadovoljavanja njihovih svakodnevnih potreba (područni ured lokalne samouprave; uredovni dani za pojedina naselja ili određene poslove – »sve na jednom mjestu«; službena web stranica; on-line usluge, itd.). U ovom kontekstu, doduše, treba napomenuti i limitirajuće mogućnosti jedinica lokalne samouprave – dio poslova, koji su od neposrednog i

¹⁵ Koprić (2009: 71) spor i težak proces decentralizacije u RH označuje kao »oklijevajuću decentralizaciju«, koja je »donekle iznudena promjenama Ustava, pritiskom lokalnih zajednica i pritiskom Vijeća Europe«. V. i Koprić, Upravljanje decentralizacijom ...

svakodnevnog utjecaja na život i rad građana, i nije u samoupravnom djelokrugu jedinica lokalne samouprave pa one da i hoće ne mogu organizirati njihovo obavljanje.

→ Jesu li i kako jedinice lokalne samouprave organizirale potporu (normativnu, institucionalnu, prostornu, stručnu, financijsku i dr.) radu mjesne samouprave?¹⁶

→ Koliki je prosječan godišnji broj sjednica vijeća mjesnog odbora odnosno gradske četvrti ili kotara i prosječan broj točaka dnevnog reda po sjednici?¹⁷

→ Koliki je prosječan broj sudionika u raspravi po točkama dnevnog reda sjednica vijeća?

→ Koliko je od ukupno usvojenih odluka vijeća usvojeno jednoglasno?

→ Kakvi su pokazatelji djelovanja vijećnika na sjednicama vijeća?¹⁸

→ Kakva je struktura inicijatora odnosno predlagača dnevnog reda vijeća?¹⁹

→ Je li bilo slučajeva da se inicijative i prijedlozi građana, nevladinih organizacija i dr. ne prihvaćaju od tijela oblika mjesne samouprave (koje su to inicijative i prijedlozi odnosno na što su se odnosili te koje je obrazloženje njihova neprihvatanja)?

→ Kakva je struktura članova tijela mjesne samouprave (dobna; rodna; obrazovna; ne/stranačka; po rednom broju mandata u vijeću)?²⁰

¹⁶ Postojeća praksa potpore jedinica lokalne samouprave radu mjesne samouprave odvija se između dviju krajnosti: od pretjerane profesionalizacije i birokratizacije u većim gradovima do odsutnosti elementarne potpore njezinu funkcioniranju – poglavito u manjim, fiskalno i kadrovski ugroženim jedinicama lokalne samouprave. Stoga je upitno ostvarivanje zajamčenog prava na mjesno-lokalnu samoupravu ako nema standarda i jamstva njegova djelatnog konzumiranja.

¹⁷ »Vijeća mjesnih odbora održala su ukupno: 375 sjednica sa ukupno 1.857 točaka dnevnog reda; 10 mjesnih zborova građana; 218 sastanaka s djelatnicima odjela gradske uprave te gradskih komunalnih ili trgovačkih društava; 90 sastanaka s predstavnicima drugih organizacija, javnih poduzeća, državnih i županijskih upravnih organa, ustanova i sl. (MUP, ŽUC-a, Carina, Lučka uprava, raznim udrugama školama, dječjim vrtićima ...).« Izvješće, 2008.

¹⁸ Npr. nazočnost sjednicama, sudjelovanje u raspravi, davanje inicijativa, predlaganje akata, iniciranje, organiziranje, vođenje određenih akcija i događanja i sl.

¹⁹ Stručna i upravna tijela JLS, predsjednik i potpredsjednik vijeća i njihova služba, vijećnici, nevladine organizacije, građanske inicijative, zbor građana, referendum, itd.

²⁰ »U svim vijećima gradskih četvrti (17) sudjeluje ukupno 15 mladih vijećnika, što je svega 5,3% i na razini je zastupljenosti mladih u Gradskoj skupštini. Pri tome u 7 vijeća gradskih četvrti nema ni jednog mladog vijećnika/ce. U vijećima mjesnih odbora situacija je nešto malo bolja. U 217 vijeća mjesnih odbora sjedi 123 mladih, što je 8,67%. Najviše mladih je

Rezultati izbora za 17 vijeća gradskih četvrti 2005. u Gradu Zagrebu pokazali su zainteresiranost političkih stranka za mjesne izbore. Relativno velik broj stranačkih kandidacijskih lista u vijećima gradskih četvrti, sam po sebi, potvrđuje visok stupanj stranačke zainteresiranosti za njihovo pozicioniranje u institucionalnim strukturama mjesne samouprave. Svakako bi bilo uputno i korisno konkretno istražiti i sagledati iskustva funkcioniranja vijeća gradskih četvrti u ovakvoj konstelaciji stranačkih grupacija. Opći uvid u spolnu, dobnu i obrazovnu strukturu članova vijeća gradske četvrti (VGČ) prezentira nekoliko bitnih činjenica:

- 1) neujednačena, odnosno dominantna (75%) zastupljenost muškaraca;
- 2) članova VGČ u dobi od 18 do 30 godina bilo je svega 22 ili 8,11%, odnosno ova dobna skupina prosječno je po VGČ zastupljena sa svega 1,29 vijećnika. Istodobno, u sastavu VGČ ima 34,31% članova u dobi od 51 do 60 godine, a 15,86% članova VGČ sa 60 je i više godina. Znači, dobna skupina od 51 i više godina sudjeluje u ukupnom sastavu VGČ sa 50,17% (očito je da je dobno mlađa skupina nedovoljno zastupljena u vijećima GČ te se stoga može pitati svjedoči li ta činjenica:
 - a) o općoj indiferentnosti političkih stranki za veću zastupljenost mladih u tijelima mjesne samouprave (broj, položaj na kandidacijskoj listi i dr.)?
 - b) o teškoćama i samih političkih stranka da mobiliziraju mlade kandidate na svojim listama?
 - c) o općenito nezainteresiranom odnosu mladih spram djelovanja u strukturama mjesne samouprave? Ako je riječ o

u mjesnim odborima u gradskoj četvrti Podsljeme – 16,13%. Mladi SDP-a čine gotovo 50% svih mladih vijećnika/ca u vijećima mjesnih odbora. Tek daleko iza njih slijede mladi HDZ-a s udjelom od 14,63%, mladi HNS-a s 9,76%, mladi HSS-a s 8,94% te nezavisni i mladi nekih drugih političkih stranaka s 8,94% odnosno 8,13%. Gotovo 80% mladih vijećnika/ca ima završenu srednju školu, a 20% njih višu školu ili fakultet. Nažalost nije dostupan podatak o broju studenata/ica među onima sa završenom srednjom školom. 71,54% mladih vijećnika su muškarci, a 28,46% su žene. Bilo bi potrebno imati podatke o zastupljenosti žena među vijećnicima generalno da bismo iz ovoga mogli izvući zaključke o boljoj ili lošijoj zastupljenosti mladih žena u procesima političkog odlučivanja. S obzirom na to da ne postoje istraživanja političkog sudjelovanja mladih u lokalnim tijelima vlasti nakon lokalnih izbora provedenih u svibnju 2009., ne možemo uspoređivati zagrebačke podatke s ostatkom Hrvatske. No, ako znamo da mladi čine oko 20% populacije, generalno možemo reći da su mladi podzastupljeni u procesima odlučivanja u Gradu Zagrebu te je svakako potrebno poduzeti daljnje napore kako bi se njihova politička participacija unaprijedila.« Izvod, 2009: 7.

nezainteresiranosti – koji su temeljni razlozi tome, npr. njihova percepcija marginalnosti tijela mjesne samouprave u procesima upravljanja i odlučivanja ili što drugo). U svakom slučaju, političke stranke moraju uložiti veće napore spram veće zastupljenosti mladih u tijelima mjesne samouprave.

- 3) u obrazovnoj strukturi članova VGČ dominira (46,81%) obrazovna skupina sa srednjom stručnom spremom. Struktura sastava vijeća gradskih četvrti nije dobra ni s jedne osnove – spolne, dobne, obrazovne.

→ Je li sadržaj djelovanja mjesne samouprave dirigiran od tijela JLS ili je ustanovljen autonomno, samoorganizirano uz odgovarajuću koordinaciju i partnerstvo s tijelima JLS? Tko determinira sadržaje i prioritete djelovanja tijela mjesne samouprave? Je li prisutna supremacija tijela lokalne samouprave spram mjesne samouprave?

→ Koliko sadržaji dnevnog reda sjednica vijeća oblika mjesne samouprave korespondiraju s normativnim djelokrugom vijeća?

→ Provodi li se i kako nadzor zakonitosti rada tijela mjesne samouprave?²¹

→ Raspravlja li i koliko često predstavničko tijelo JLS o cjelini stanja i razvoja mjesne samouprave na svom području? Postoji li bilo kakvi programsko-planski dokument JLS kojim se definira razvoj mjesne samouprave?

→ Kakve su statutarно-normativne mogućnosti mjesne samouprave da predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave predlaže odluku koja se tiče same mjesne samouprave (kao npr. u Sloveniji – Dubajić, 2010: 12)?

→ Ima li slučajeva da je statutom jedinice lokalne samouprave uređeno da se prije realizacije određene mjere ili donošenja odluke o pitanjima važnim za mjesni odbor ili gradsku četvrt od njihova vijeća traži suglasnost, a ne samo mišljenje?

→ Dominira li u odlučivanju u mjesnim vijećima argumentacija i zastupanje životnih interesa i potreba građana ili samosvrhovito međustranačko nadmudrivanje, podmetanje i samosvrhovito nadmetanje (a priori stranačka odnošenja, stranačka disciplina)?

²¹ Po Zakonu o načelima lokalne samouprave u Federaciji BiH rad organa mjesne zajednice nadzire predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, a ne (grado)načelnik.

→ Čija stajališta čelnništvo mjesne samouprave više poštuje i zagovara: građana, opće mjesne javnosti, lokalnih funkcionara, političkih stranki, te kakve su (pozitivne, negativne) reperkusije toga za rješavanje relevantnih potreba građana i njihovu participaciju u radu mjesne samouprave?²²

→ Je li rad mjesnih vijeća više oslonjen na građane ili na tijela i službe JLS?

→ Kakva je faktična osposobljenost članova tijela mjesne samouprave i njezinih zaposlenika u sustavu mjesne samouprave – poglavito u smislu poznavanja i redovitog korištenja novim upravljačkim znanjima i vještinama (metodama i tehnikama) koja stimuliraju i osiguravaju stručniji rad na osnovama veće participacije građana? Postoje li ikakvi stalni (ili povremeni) programi i prakse edukacije članova tijela mjesne samouprave i njihovih zaposlenika (koji, koliko je osoba završilo edukacijske programe, koji su njihovi efekti i sl.)?

→ Kakva je, kolika i po čemu poznatost članova tijela mjesne samouprave među građanima u njihovoj mjesnoj sredini?

→ Jesu li i koliko prisutne percepcije vodstva mjesne samouprave kao ekskluzivne grupe osoba s upitnim legitimitetom (radno-stručnim, moralnim, itd.) u njihovim životnim sredinama?

→ Je li način i sadržaj rada tijela mjesne samouprave i stručnih službi arhaičan i birokratiziran (npr. loša, karikaturna i uopće nepotrebna kopija parlamentarnog pristupa – više se brine o formalno-proceduralnim pitanjima nego o sadržaju rada tijela mjesne samouprave)?

→ Postoje li paralelni sustavi neformalne moći i odlučivanja (političke igre, nepotizam, intrige, dezinformiranje, »veze«, stranačka podobnost i protekcija, ...)?

→ Kako se formira i distribuira te provodi (re)alokacija političke moći (polazeći od službenih pravila, stranke, interesne skupine i klanovi, »jaki ljudi«, korupcija, ...)?

²² »Smanjenje ideologiziranosti i stranačke opterećenosti rada gradskih i općinskih vijeća bio bi poželjan razvoj hrvatske lokalne demokracije« ... »Najveći utjecaj na proces odlučivanja u lokalnoj samoupravi, prema procjenama vijećnika, imaju gradonačelnici, vijeće i političke stranke. To pokazuje velik utjecaj političkih čimbenika na lokalni politički sustav. Najnemoćnija karika u ovom političkom lancu su građani. Njihov utjecaj ocijenjen je izrazito slabim te se on demonstrira samo u vrijeme izbornih odluka svake četiri godine. Uvođenje i jačanje raznih oblika sudjelovanja građana neposredna je i važna zadaća lokalnih aktera, političkih stranaka, nevladinih organizacija, medija, itd. Bez sudjelovanja građana procesi demokratske konsolidacije imaju malo izgleda na uspjeh.« Grdešić i Čular, 2006: 10, 35.

→ Zašto se mimo i naspram službenih struktura mjesne samouprave odvijaju određene protestne akcije građana – građani negoduju, a tijela mjesne samouprave šute i sve to ravnodušno promatraju?

→ Uloga, značenje, problemi, mogućnosti urbanog susjedstva u mjesnoj samoupravi (socijalne mreže; zajedničke aktivnosti i ciljevi – participacija i utjecaj; sigurnost u susjedstvu; ...)»²³

→ Koliko, kako i za koje se namjene stvarno koriste (i da li se uopće optimalno koriste) raspoloživi prostori mjesne samouprave te koliko su građani upoznati s pravima, mogućnostima, uvjetima i sadržajima njihova korištenja (za afirmaciju uloge mjesne samouprave nije relevantno samo da one imaju prostorne kapacitete, nego da li se, od koga i za što koriste)?

2.3. Financiranje mjesne samouprave

→ Kakva je uredenost, transparentnost i opseg financiranja mjesne samouprave unutar JLS?²⁴

→ Je li obavljanje funkcija u mjesnim vijećima zaista volontersko i počasno ili postaje profesionalno – uz naknadu (stranačka sinekura)? Isplata naknada članovima vijeća, tj. iznad stvarnih troškova (prijevoz, izgubljena zarada i sl.) nije u skladu sa zakonom, ni u funkciji svrsishodnosti i racionalizacije troškova mjesne samouprave, niti afirmira volontersko društveno angažiranje u zajednici.

→ Koliko građane košta mjesna samouprava, a koliki su njezini učinci – korist za građane? Primjerice, u nekim većim lokalnim zajednicama prisutna je apsurdna situacija – javni trošak službe mjesne samouprave nadmašuje javna sredstva koja su namijenjena za rješavanje određenih mjesnih problema i potreba.

²³ »Sociološka su istraživanja pokazala da se ljudi u gradovima, za razliku od seljaka, ne upoznaju i združuju na osnovi prostorne blizine, već mnogo više na osnovi svojih ličnih interesa, a tu dominiraju profesionalni interesi.« Supek, 1987: 210.

²⁴ »Ponegdje visina sredstava mjesne samouprave ne ovisi samo o mogućnostima i procjenama lokalne jedinice, već i o dobroj volji vladajuće strukture općine ili grada.« Kopajtich, 2010. Paradigmatična je praksa švicarske izravne (konsenzualne) demokracije, i to kako na nacionalnoj tako još više na kantonalnoj i lokalnoj razini – poglavito u germanofonskom dijelu. Tako proračun grada Berna moraju svojim glasovima odobriti građani, a u Hrvatskoj je uspjeh dobiti i osnovnu informaciju o njemu.

→ Ima li mjesna samouprava i kakav (koji i koliki) izvorni prihod?²⁵

Osnovni (bolje rečeno – jedini) izvor financiranja mjesne samouprave (bez obzira na to koliki je iznos) jesu proračunska sredstva jedinice lokalne samouprave. Nedostaju izvori kao npr. od vlastite imovine i usluga, volonterskog rada i dobrovoljnih priloga građana; sponzorstva i donacija te pomoći fizičkih osoba – obrtnika, pravnih osoba te određenih fondova, asocijacija i zaklada. Ilustracije radi: Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva raspisuje natječaj na koji jedinice mjesne samouprave imaju pravo prijave projekata za sufinanciranje.²⁶ Bili bi važni i ustupljeni prihodi JLS, npr. dio prihoda od koncesija koje se ostvaruju na području oblika mjesne samouprave (Grad Krapina mjesnim odborima ostavlja prihod komunalne naknade od fizičkih osoba i obrtnika. Po Statutu Grada Osijeka mjesnom odboru pripadaju i prihodi koje ostvari od održavanja proslava i drugih događanja na području mjesnog odbora, a osobito obilježavanja crkvenih godova ili drugih proslava. Itd.). Postojeći izvori financiranja mjesne samouprave govore o njihovoj financijskoj ovisnosti o jedinicama lokalne samouprave, neautonomnosti te nedostatnoj otvorenosti i odsutnosti vlastite zainteresiranosti i sposobnosti za samostalne i partnerske odnose sa svojim okruženjem (fizičke i pravne osobe) u promicanju društveno odgovornog ponašanja. I u ograničenom, ali mogućem, prostoru pribavljanja financijskih i dr. sredstava (poglavito u urbanim sredinama) oblici mjesne samouprave nisu angažirani spram stjecanja, već samo spram trošenja sredstava.

²⁵ Npr. Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji BiH određuje sredstva za rad mjesne zajednice odnosno drugog oblika mjesne samouprave: 1) mjesne zajednice imat će prihode razmjerne ovlaštenjima predviđenim zakonom i statutom; 2) sistem financiranja mjesnih zajednica mora biti dovoljno raznovrstan i evolutivan kako bi mogao slijediti, koliko je praktički moguće, promjene stvarnih troškova obavljanja poslova iz ovlaštenja mjesne zajednice; 3) sredstva osigurana iz sredstava samodoprinosu; 4) sredstva za usluge koja svojim aktivnostima ostvaruje mjesna zajednica; 5) pokloni i druga sredstva.

²⁶ Na natječaj za ostvarivanje financijske potpore za građanske inicijative u okviru raspoloživih sredstava Nacionalne zaklade za decentralizirani program dodjele financijske potpore organizacijama civilnog društva u 2010. (raspisuje se dva puta godišnje – u svibnju i u listopadu, programsko područje: *Naš doprinos zajednici*) mogu se prijaviti udruge, zaklade, ustanove (vrtići, škole, knjižnice i dr.) i mjesni odbori registrirani u Hrvatskoj s inicijativom u kojoj se aktivnosti pokreću od same organizacije, institucije ili zainteresirane grupe građana koje djeluju pri toj organizaciji odnosno instituciji. Visina financijske potpore je do 15.000,00 kn, a odobrava se do 20 potpora. Zainteresirane organizacije (npr. s područja Grada Zagreba) trebaju ispuniti obrasce prijave za dobivanje financijske potpore te ostalu natječajnu dokumentaciju i poslati je u roku na adresu Zaklade Zamah (Svačićev trg 3, Zagreb; www.zamah.hr).

→ Bi li bilo korisno da mjesna (ali i lokalna) samouprava ima zakonsku mogućnost uvođenja samodoprinos – kao izvora financiranja određenih potreba (npr. u Sloveniji, BiH i Srbiji samodoprinos je zakonski određen kao izvor sredstava mjesne odnosno lokalne samouprave)?

→ Koliki se postotak proračunskih sredstava JLS osigurava za mjesnu samoupravu na njezinu području (npr. za zadnjih deset godina) i kakvi su trendovi?

→ Kako osigurati uspješan rad mjesne samouprave u JLS koje su slabog financijskog i dr. kapaciteta?

→ Postoje li mjesna područja u kojima JLS nije osigurala (iako je to obveza iz njezina samoupravnog djelokruga) ni elementarne uvjete za rad i život svojih građana?

→ Postoje li i koji su kriteriji i procedure raspodjele proračunskih sredstava JLS za oblike mjesne samouprave te kakva su iskustva u njihovu korištenju?

→ Koja su pitanja i problemi najvažniji za građane na području oblika mjesne samouprave u posljednje četiri godine? Koliko prosječno protekne vremena od njihova akreditiranja do njihova rješavanja? Koji su glavni razlozi (nedostatak financijskih sredstava, nesposobnost, inertnost i neodgovornost) sporog rješavanja potreba i problema građana unatoč njihovim zahtjevima?

→ Sudjeluju li, kako i s kojim ishodom građani u pripremi programa rada mjesnih vijeća i plana malih komunalnih akcija (v. Čaldarović i dr., 2007)?

→ Obavještavaju li se, kako i s kojom učestalošću građani o ostvarivanju programa, planova i projekata mjesne samouprave?

→ Koliko planovi malih komunalnih akcija korespondiraju sa stvarnim aspiracijama, potrebama i problemima građana ili su pretežno izraz (samo) volje uskih, moćnih upravljačkih skupina? Na što se troši najviše novca?

→ Odgovara li struktura javnih rashoda mjesne samouprave preferencijama građana?

→ Jesu li građani spremni volonterski pomoći realizaciju neke ideje u svojoj sredini? Ako jesu, koliko se to prakticira ili ako se ne prakticira – zašto?

2.4. Izbori u mjesnoj samoupravi

→ Je li karakteru mjesne samouprave i izravne demokracije²⁷ imanentno konstituiranje i funkcioniranje njihovih tijela na predstavničkom principu ili to *a priori* predstavlja derogiranje mjesne samouprave i negiranje građanina kao javnog čovjeka – njegovo povlačenje i odustajanje od dužnosti, tj. sudjelovanja u životu zajednice?

→ Treba li preispitati i preinačiti postojeći način izbornog konstituiranja tijela mjesne samouprave – eliminirati sudjelovanje političkih stranka u mjesnim izborima (političke stranke međusobnu netoleranciju i suparništvo često sa državne, županijske i lokalne razine prenose na mjesnu ravan i spremne su zanemariti javni interes samo da dokažu nesposobnost političkih takmaca)? Izbori članova mjesnih vijeća preko stranačkih lista dodatno su oslabili demokratsku ideju mjesne samouprave jer je strančarenje postalo temeljni (ili jedini) oblik i kriterij javnoga angažmana. Mjesno vijeće praktički ne odgovara nikome, a njegov izbor je nerijetko tek dio političkoga folkloru, putem kojega općinske i gradske političke elite odmjeravaju snagu bez jasnih vizija razvojnih potreba.²⁸

²⁷ Teorije demokracije grupiraju se na antičke, moderne i suvremene, a glavne suvremene teorije demokracije, tj. one koje su se pojavile u XX. st., jesu: pluralistička teorija i teorija društvenog izbora te deliberacijska i participativna demokracija. J. Schumpeter je u knjizi *Kapitalizam, socijalizam i demokracija* zaključio da u demokraciji narod ne vlada ni kao cjelina – što je antičko određenje, ni kao većina – što je moderno određenje, već se ona najprije može odrediti kao vladavina manjine, »vladavina političara« (v. Mladenović, 2008: 217–247). I spram direktne, izravne demokracije postoje osporavanja. Platon (*Država*), dovodeći u pitanje tadašnju atensku izravnu demokraciju, smatrao je da je za vladavinu sposobna samo manjina umnih čuvara (danas bi se reklo – kompetentnih političkih elita). J. Schumpeter je bio jedan od najvećih kritičara izravne demokracije, koji je dovođio u pitanje relevantnost švicarskog iskustva izravne demokracije i tvrdio da »izravna demokracija može biti učinkovit mehanizam političkog odlučivanja, ali samo zato što ne treba donositi nikakve važne odluke«. G. Sartori smatra da bi se izravna demokracija »brzo i s pogubnim posljedicama nasukala na hridi kognitivne nekompetentnosti« (v. Kriesi, 2008). Na što se, zapravo, svodi predstavnička demokracija za običnog građanina s gledišta njegova aktivnog sudjelovanja u odlučivanju? Predstavljajući to u karikaturalnoj formi, ali slikovito i u osnovi točno, R. Hyman piše: »Prosječan građanin ima priliku da glasa možda dvanaestak puta na parlamentarnim izborima. Računajući velikodušno da mu je svakom tom prilikom potrebno pet minuta da obavi proceduru glasanja – to je jedan sat demokracije tokom cijelog života. To bi, izgleda, bilo bukvalno značenje parlamentarne demokracije.« (Richard Hyman, *Industrial Relations: A Marxist Introduction*, Macmillan, 1975., str. 125, prema: Pašić, 1983: 146, fn. 91.)

²⁸ Ilustracije radi, često se navodi da mjesno vijeće donosi izvješće o svom radu. Vijeće izvješćuje samo sebe o svom radu, ali nema obvezu (niti dobru praksu) da o svom radu upozna građane.

→ Koliko je stranačka politizacija (»parlamentarizacija«) mjesnih pitanja i problema razlog pasivizacije, podjela, konflikata, blokade i paralize funkcioniranja mjesne samouprave?²⁹

→ Koliko su građani sposobni da se pravilno služe informacijama (heuristička kompetentnost – argumenti te alternative – projekti i programi naspram demagogije, kvaziargumentata i branjenja partikularnih interesa ili postojećeg stanja) koje im podastiru političke elite i mogu li donijeti odluku koja je odraz njihovih vlastitih preferencija?

→ Tko sudjeluje na izborima za mjesna vijeća (malobrojni, ali kompetentni birači; stranački aktivisti »gladijatori« i stranački podupiratelji; apolitični građani s osnova građanske discipline i tradicije)?

→ Koliki je odaziv birača na izbore za mjesna vijeća (je li mali postotak odaziva birača i male razlike među izabranim listama dostatan za legitimnost, vjerodostojnost izbornog postupka)? Koji su glavni razlozi malog odaziva birača za izbor mjesnih vijeća? Kakva je legitimnost javnih odluka tih tijela koja su demokratski izabrana, ali ipak samo od manjine građana? Izborna praksa pokazuje da je mnogostruko povoljnije provoditi izbore za mjesna vijeća istodobno s lokalnim izborima (veća biračka participacija, manji troškovi i sl.).

Izbori za mjesna vijeća jedan su od konkretnih oblika aktivizma u mjesnoj samoupravi. Međutim, praksa izborne participacije je paradoksalna, tj. opada od makrorazine (predsjednički i parlamentarni izbori) do lokalne razine, a najmanja je na mikro (mjesnoj) razini. Iako su tijela mjesne samouprave fizički najbliža građanima, oni ih ne percipiraju kao relevantna, pa mjesnim izborima i ne posvećuju veliku pažnju ni u smislu sudjelovanja – ono je, uglavnom, simbolično, npr. na izbore za članove 18 vijeća mjesnih odbora na području Grada Koprivnice 2006. odazvalo se 3.385 birača od ukupno upisanih 26.843, odnosno 12,61%; na izbore za gradske kotareve (27) i mjesne odbore (7) na području Grada Splita 2010. odaziv birača

²⁹ »Stoga uloga mjesne samouprave, njezina organizacija i način rada, uključujući i način provedbe izbora za članove vijeća mjesnih odbora, trebaju, koliko je to moguće, biti zaštićeni od isključivog utjecaja političkog organiziranja. (...) Mjesni izbori za mjesne odbore ne bi se smjeli svesti na borbu za stranačku, nacionalnu i drugu zastupljenost. Poimanje mjesne samouprave svrhovito treba tumačiti u funkciji tolerancije primarnih potreba građana, a ne u isključivoj zastupljenosti prema bilo kojem 'ključu'. Zbog toga je upravo na toj, neposrednoj lokalnoj razini organiziranja građana, sukladno odgovarajućoj primjeni izbornog zakonodavstva, potrebno promišljati upravo na taj način.« Kasabašić, 2006: 11.

također je bio slab – od ukupno 160.623 upisana birača na izbore za tijela mjesne samouprave izašlo je 20.226 birača ili 12,59%; na izborima za vijeća mjesnih odbora (18) na području Grada Omiša 2010. od ukupno upisanih 14.626 birača glasovala su 3.192 birača ili 21,8%,³⁰ itd. Također, u nizu ne samo jedinica lokalne samouprave nego i na razini mjesne samouprave, rezultat izbora često nije izraz izvorne biračke volje njihovih građana, nego modificirane volje fiktivnih birača, tj. onih iz susjedne BiH. Stoga se i odvijaju mjesno-lokalni animoziteti, podjele, protesti i sukobi među građanima, tj. oni ne mogu sami izabrati upravljačka tijela za svoje mjesno područje, nego se ta tijela biraju temeljem izbornih manipulacija.³¹

→ Je li slaba izborna participacija na mjesno-lokalnoj razini svojevrsni oblik i indikator civilnog neposluha ili to može postati, pa onda građanskim neposluhom prisiliti političke elite na potrebne upravljačke i političke korekcije posredovanja javnog duha, narodne volje u pravcu afirmiranja neposredne demokracije?

→ Treba li urediti, na primjer, koje su dužnosti nespojive s članstvom u mjesnom vijeću; osigurati zastupljenost mladih, žena, nacionalnih manjina, itd.?

→ Bi li bilo uputnije da se mjesno vijeće bira po većinskoj izornoj metodi s otvorenim listama?

³⁰ »U Zakuću se desio jedan fenomen, za listu Hrvatske demokršćanske stranke nisu glasali niti kandidati koji su bili na listi. Naime ta lista je dobila jedan glas. – <http://www.omisainfo.com/ostale-vijesti/vijesti/politika/rezultati-izbora-za-mjesne-odbore.html>; 29. lipnja 2010.

³¹ »... problem prijavljenih prebivališta birača koji faktički ne prebivaju u RH, s obzirom na to da njihov broj u nekim sredinama znatno utječe na broj izašlih birača i time na izražen rezultat izbora. Problem je bio najvidljiviji u malim mjestima uz granicu s BiH. Primjerice, u malom mjestu Dusina pored Vrgorca na kućnom broju 0 (nula) prijavljenasu čak 404 birača. Takvi primjeri objavljeni su na internetskoj stranici www.popisbiraca.politika.com koja omogućuje provjeru koliko je na bilo kojoj adresi u Hrvatskoj prijavljeno birača.

Naziv naselja	Popis stanovništva	Popis birača	Više, %
Banja	175	253	145%
Dusina	371	528	142%
Orah	260	363	140%
Podprolog	291	400	137%
Veliki Prolog	359	490	136%
Vrgorac	1.536	2.084	136%

... u nekim mjestima je broj fiktivno prijavljenih birača izazvao i velike tenzije tijekom predizbornog i postizbornog razdoblja, o čemu su izvještavali i mediji (primjerice u Vrgorcu).« GONG, 2009: 6–7.

→ Bi li bilo dobro da se izbor mjesnih vijeća na područjima s malim brojem stanovnika i birača obavlja javnim glasanjem?

→ Ako bi postojale jedinice i oblici mjesne samouprave, bi li se izbori za tijela oblika mjesne samouprave (kao savjetodavno-konzultativnih) trebali obavljati javnim glasanjem?

→ Mogućnost opoziva izabраниh članova tijela jedinica i oblika mjesne samouprave?

→ Kakav je društveno-gospodarski razvoj mjesnih sredina u kojima je izborna participacija iznimno mala u odnosu prema onima gdje je znatno iznad prosjeka?

2.5. Neposredno sudjelovanje građana u javnim poslovima na mjesnoj razini

→ Nastupaju li i koliko oblici mjesne samouprave u načinu funkcioniranja primarno u ime građana ili pak mimo građana (jesu li primarno okrenuti prema tijelima i službama JLS; iscrpljuju li se u zatvorenom, forumskom radu mjesnih vijeća) i time ne omogućuju ni elementarno neposredno sudjelovanje građana u stvarima koje ih neposredno dotiču, tište i utječu na kvalitetu njihova života?

– Čija stajališta čelništvo mjesne samouprave više poštuje i zagovara: građana, lokalnih funkcionara, političkih stranka? Iako se mjesna vijeća biraju na neposrednim izborima, ona su financijski ovisna o upravljačkim strukturama lokalne samouprave. Dakle, prema građanima koji su ih birali imaju formalnu, a prema tijelima lokalne samouprave stvarnu odgovornost jer o njima presudno ovisi uspješnost ostvarivanja programa rada.

→ Kolika je prepoznatljivost čelništva i članova mjesnih vijeća među građanima?

→ Pridonosi li izravna demokracija i zadovoljstvu građana?

→ Supstituira li posredovanje političkih stranaka ili eliminira li potrebu neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju na mjesno-lokalnoj razini?

→ Kakav je odnos zadovoljstva između dužnosnika i djelatnika službe mjesne samouprave o vlastitom radu i stajališta-mišljenja građana o njihovom radu?

→ Sudjeluju li i koliko građani u aktivnostima u svojoj mjesnoj sredini (glavni modaliteti aktivizma: angažirani, apolitični i pasivni – imaju svijest o značaju politike, ali samo povremeno sudjeluju u aktivnostima, npr. glasanje i sl.). Većina građana uopće nije uključena u rad mjesne samouprave. Na drugoj strani aktivna je manjina građana (ona se opet može diferencirati na – malo aktivni, osrednje aktivni i prilično aktivni). Je li i koliko je u mjesno-lokalnoj sredini vidljiv aktivizam ove skupine-manjine građana i koji je pretežiti sadržaj njihova aktivizma? Što uopće znači biti malo, osrednje ili prilično aktivan – najaktivniji svakako su oni koji se neposredno uključeni u tijela mjesne samouprave (počesto je taj aktivizam paradan, forumsko-birokratski – razvojno, egzistencijalno nepotreban, besmislen) (Franc i dr., 2007)?

→ Zašto su građani uglavnom nemotivirani i neangažirani spram problema svoje mjesno-lokalne sredine? Trebaju li građani biti stalno angažirani spram svih pitanja i problema ili trebaju biti angažirani povremeno s obzirom na ono što je bitno za njih?

→ Tko i kako arbitrira što je za građane bitno i kada se oni trebaju očitovati – poglavito u situaciji kada zakonski, institucionalno nije uređena obveza da se određene odluke ne mogu donositi u ime građana, tj. bez posebno pribavljenog stava građana (referendum, zbor, anketa i sl.)?

→ Omogućuju li strukture mjesne samouprave i promiču li same relevantne, autentične potrebe i interese građana – ako da, zašto se onda mobilizacija građana i artikulacija njihovih zahtjeva (urbano-komunalnih, ekoloških i dr.) s vremena na vrijeme odvija i obavlja mimo oficijelnih mjesnih struktura?

→ Koji su načelni, ključni razlozi zašto pojedinci ne sudjeluju u nekoj od aktivnosti u mjesnoj samoupravi – kada te aktivnosti i ima (nemaju vremena; mišljenje da ionako ne mogu ništa promijeniti čak i ako se angažiraju; nisu zainteresirani za taj oblik aktivizma)?

→ Pomažu li, kako i koliko političke stranke ili odmažu li građanski aktivizam na mjesnoj razini?

→ Postoje li razlike u sociodemografskom profilu onih koji su aktivni odnosno onih koji nisu aktivni u radu mjesne samouprave (po rodnom, dobnom, radno-profesionalnom i obrazovnom kriteriju)?

→ Traži li, o kojim pitanjima i koliko često predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ili mjesno vijeće mišljenje od mjesnih zborova građana?

→ Ima li izravnih intervencija građana (građanske inicijative – koliko, kojih, kada) spram odlučivanja tijela mjesne i lokalne samouprave o određenim pitanjima (kojima) i kakav je konačni ishod tih intervencija (prihvaćene u cijelosti ili djelomično; odbijene; načelno najavljeno njihovo prihvaćanje i sl.)?

→ Ima li (koliko, o kojim pitanjima, kakav je konačan ishod) slučajeva da su građani konzumirali zakonsko pravo da predstavničkom tijelu JLS predlože donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegova djelokruga? Je li postojeće zakonsko rješenje odveć restriktivno za njegovo svrhovito optimalno korištenje? Naime, o prijedlogu predstavničko tijelo mora raspravljati ako ga potpisom podrži najmanje 10% birača upisanih u popis birača općine ili grada te dati odgovor podnositeljima najkasnije u roku od tri mjeseca od prijma prijedloga.

→ Koliko se prosječno godišnje održi i o kojim pitanjima građanskih foruma, javnih rasprava, mjesnih zborova građana, referendumima itd., odnosno kakva je učestalost, način i sadržaj neposrednog sudjelovanja građana u stvaranju javnih politika na mjesno-lokalnoj razini?

→ Ima li slučajeva zainteresiranosti građana da prisustvuju sjednicama mjesnog vijeća (kolika je to zainteresiranost, kolika je učestalost, povodom kojih pitanja i sl.)?

→ Kakva je suradnja (oblici, načini, sadržaji) mjesnog vijeća s članovima predstavničkog tijela JLS, županije, Hrvatskog sabora i nevladinih organizacija – bar s onima koji žive (stanuju) na području oblika mjesne samouprave?

→ Kolika je razina zadovoljstva i povjerenja mjesnih i lokalnih službenika spram građanske participacije?

→ Ima li suradnje i kakva je suradnja tijela mjesne samouprave s organizacijama civilnog društva?

→ Što sve (de)stimulira građansku participaciju na mjesno-lokalnoj razini?

→ Koji su temeljni uzroci apatije i apstinencije građana?

→ Lista (mogućih) razloga za nesudjelovanje građana u odlučivanju na mjesno-lokalnoj razini: aktualna (dominantno loša) socio-ekonomska situacija, percepcija (od strane građana) nezainteresiranosti i/ili nesposobnosti mjesno-lokalnog vodstva da utječe na odluke koje su relevantne za građane i zajednicu, prevladavajuće loše iskustvo spram sudbine vlastitih inicijativa, tj. one se ne akceptiraju ili ne rezultiraju opipljivim promjenama, (ne)informiranost i needuciranost građana; itd?

→ Poima li se sudjelovanje građana u životu zajednice od lokalnih upravljačkih struktura kao konstitutivni element dobre uprave ili je to više stvar formalističke recepcije zakonskih obveza ili slučajnih i subjektivnih pristupa lokalnih lidera ili kao stvar iznimnih, povremenih i prolaznih i privremenih pritisaka samih građana?

→ Specifičnosti i obrasci odlučivanja u mjesnoj samoupravi te opseg i struktura participacije građana u akcijama koje organiziraju tijela oblika mjesne samouprave?

→ Kakve su realne mogućnosti održavanja mjesnih zborova građana na području oblika mjesne samouprave koji npr. imaju po nekoliko tisuća stanovnika-birača?

→ Indikatori stajališta građana prema mjesno-lokalnoj vlasti (osobna motivacija – zainteresiranost za rad i funkcioniranje jedinica i tijela mjesno-lokalne samouprave; mjesno-lokalnu »vlast« treba pustiti da radi svoj posao bez sudjelovanja građana; treba aktivno nadzirati rad vlasti; i sl.)?

→ Kakva su stajališta službenika mjesno-lokalne samouprave spram građanske participacije (načelno podržavaju, a praktično to ne potvrđuju; građani (ne)trebaju aktivno sudjelovati u odlučivanju; građani samo usporavaju proces odlučivanja; građani su izborom svojih predstavnika u mjesno-lokalna tijela okončali svoje demokratsko pravo i obvezu; građani su nesposobni; građane treba samo informirati o donesenim odlukama, a ne ih uključivati u postupak donošenja odluka; mjesno-lokalni službenici nemaju potrebu za informativno-edukacijskim (samo)osposobljavanjem spram građanske participacije; ...)?

→ Potrebni opći i posebni uvjeti za socijalnu aktivnost građana u mjesnoj samoupravi?

→ Je li izborni aktivizam i protestni aktivizam jedini ili pretežni oblik sudjelovanja građana u odlučivanju o mjesno-lokalnim pitanjima?

→ Koji su dominantni obrasci djelovanja građana na području oblika mjesne samouprave (kooperacija, kohezija i integracija, konflikti, posredovanje-dominacija)?

→ Kakvi su najčešći i najrelevantniji socijalni i politički konflikti u mjesnoj samoupravi (vrsta, opseg, intenzitet)?

→ Rasprostranjenost, oblici i mehanizmi individualne i društvene solidarnosti na području oblika mjesne samouprave? Primjenjuju li se i promoviraju od struktura mjesne samouprave?

→ Opada li porastom urbanizacije participacija građana u teritorijalnoj zajednici? Gdje se verificirala važnija uloga mjesne samouprave – u urbanim ili prigradskim i ruralnim sredinama?³²

→ Elementi kulture oblika mjesne samouprave? Koje su vrijednosti potrebne mjesnoj samoupravi da bi postala zajednica?

→ Razina zastupljenosti i oblici podaničke političke kulture među građanima i njihovim predstavnicima (da li se načinom djelovanja mjesne samouprave ona prevladava ili zadržava i osnažuje)?

→ Što građani kažu: je li njihovo mjesto (naselje, zaseok, stambeni blok, ulica, kvart) dobro za život (zadovoljstvo)?

2.6. Informiranje na mjesnoj razini

→ Poznaje li većina građana sustav mjesno-lokalne samouprave; jesu li upoznati s ovlastima, djelovanjem i rezultatima rada tijela mjesno-lokalne samouprave?

→ Kako tijela mjesne samouprave informiraju građane o svom radu? (npr. vlastita web stranica – koji su sadržaji zastupljeni i koliko su relevantni za građane – ili je to osigurano na web stranici jedinice lokalne samouprave)?

→ Je li informiranost o radu mjesne samouprave povezana i s određenim socio-demografskim odlikama građana – poglavito kad je riječ o spolu, starosti i radno-profesionalnom statusu?

→ Koliko i kojih informacija treba na mikrolokalnoj razini? Nesklad u posjedovanju informacija između rukovodnih mjesno-lokalnih struktura i građana je prevelika, tj. jedni ih imaju u obilju, dok ih drugi imaju nedovoljno ili nikako – poglavito bitnih.

→ Za komunikaciju na mjesno-lokalnoj razini (u procesima odlučivanja i djelovanja) bitna je pravodobnost (previše se vremena troši na traženje, pribavljanje informacija – još prevladava arhaični »deseteračko-pripovjedački« pristup). Daljnji problem su glasine (nisu posljedica samo needu-

³² U ruralnim sredinama spremnost za građanski aktivizam u rješavanju važnih zajedničkih mjesnih problema u pravilu je povoljnija, ali su zato njihovi resursi deficitarni (financijski, stručno-kadrovski, organizacijski i dr.). U urbanim sredinama situacija je, u pravilu, posve obrnuta, tj. postoje ako ne dostatni, onda nesporno respektabilni kapaciteti, ali je motiviranost za društveni angažman slabija.

ciranosti ili neinformiranosti, već se ponekad proizvode i neformalnom i medijskom komunikacijom). U mikrostrukturi vlada neformalni sustav, »čula-kazala«, s dosta poluistinitih i neistinitih sadržaja, dezinformacija – to su specifični, spontani komunikacijski kanali, tzv. »šaptajuće javno mnijenje«.³³

3. Zaključak

Mjesna samouprava ne bi trebala biti demokratski dekor ni upravljačka transmisija i paternalizam lokalne i/ili državne vlasti, već socijalni prostor upravljanja samih građana o poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na njihov život i rad. Snaženje oblika mjesne samouprave ne bi trebalo proizvesti zanemarivanje mehanizama neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o javnim politikama na mjesno-lokalnoj razini. Ako građani kolektivnim iskustvom svjedoče o marginalnosti, nemoći, farsa, prividnosti, surogatnosti i faktičkoj nesposobnosti institucionalnih oblika mjesne samouprave, onda je i ne doživljavaju niti konzumiraju kao demokratski i učinkovit instrument artikulacije i implementacije vlastitih mišljenja, interesa i potreba. Građansko odnošenje spram javnih pitanja i problema na mjesno-lokalnoj razini dominantno se iskazuje kroz dva ekstremna oblika: ili socijalna apatija ili povremene izvaninstitucionalne kolektivne političke, socijalno-ekonomske, urbane, ekološke i dr. protestne akcije (građanski, civilni neposluh). Građani će se i nadalje (u za njih presudnim pitanjima i situacijama) pretežno koristiti alternativnim, *ad hoc* oblicima samoorganiziranja i protestiranja za svoja prava, ako im postojeći formalno-institucionalni sustav mjesno-lokalne samouprave svojim redovitim funkcioniranjem to *de facto* ne jamči ili to učinkovito ne ispunjava iz različitih razloga (birokratiziranost, nezakonitost i korupcija, nepotizam, nekompetentnost dužnosnika i službenika, neodgovornost, nerad). Stoga je istraživanje i na toj (a ne intuitivnoj i proizvoljnoj) osnovi profiliranje adekvatne uloge mjesne samouprave važna zadaća. Aktualno stanje mjesno-lokalne (ne)demokracije imperativno zahtijeva promišljene i postojane akcije i inovacije – ali ne površne (formalističke ili kozmetičke) i prividne. Reforma mjesne samouprave trebala bi biti integralni dio reforme i mo-

³³ »Javnost je upućena na glasine, a lokalna su glasila pod kontrolom. Slabo tko zna o čemu se odlučuje.« Kregar, 2010.

dernizacije lokalne samouprave, a ne izdvojena, ishitrena i palijativno-kozmetička intervencija.

Literatura

- Božić, Dragutin, Savin Jogan (1974) *Samoupravljanje u komuni*. Zagreb: Globus
- Čaldarović, Ognjen, i dr. (2007) *Sociološko istraživanje zadovoljstva stanovnika gradske četvrti Trešnjevka* (neobjavljena studija)
- Dubajić, Darija (2010) *Reforma lokalne samouprave i decentralizacija u Sloveniji*. Godišnje savjetovanje Instituta za javnu upravu: Kakva reforma lokalne i regionalne samouprave, Zagreb, 22. travnja 2010.
- Franc, Renata, Vlado Šakić, Jelena Maričić (2007) *Građanski aktivizam u Hrvatskoj*. Društvena istraživanja 16(1–2) (87–88): 111–132
- GONG (2009) *Konačni izvještaj o izborima za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i izbori za općinske načelnike, gradonačelnike, župane i gradonačelnika Grada Zagreba*. <http://www.gong.hr/page.aspx?PageID=67>
- Grdešić, Ivan, Goran Čular (2006) *Hrvatska lokalna demokracija – anketno istraživanje stavova gradskih i općinskih vijećnika*. Zagreb
- Hrženjak, Juraj (1993) *Lokalna samouprava u RH*. Zagreb: Informator
- Ivanišević, Stjepan (2008) *Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima*. Hrvatska javna uprava 8(2): 407–420
- Izvješće (2008) *Izvješće o radu vijeća mjesnih odbora na području Grada Rijeke za 2008. godinu*. Rijeka: Odjel za gradsku samoupravu i upravu. www.rijeka.hr
- Izvod (2009) *Izvod iz izvještaja Sudjelovanje mladih u politici grada Zagreba*. Zagreb: Gradski ured za obrazovanje, kulturu i sport. www.cesi.hr/.../politicka_participacija_mladih_u_gradu_zagrebu.doc
- Kasabašić, Štefanija (2006) *Dvojbe o odgovarajućoj primjeni izbornog zakona na izbore u mjesnim odborima*. Informator br. 5459–5460 od 1. i 5. srpnja 2006.
- Koprić, Ivan (2009) *Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima*. Hrvatska javna uprava 9(1): 69–78
- Koprić, Ivan: *Upravljanje decentralizacijom kao novi pristup razvoju sustava lokalne samouprave*. www.pravo.hr/_download/.../Upravljanje_decentralizacijom.ppt
- Koprić, Ivan (2005) *Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave*. Hrvatska javna uprava 5(1): 35–79
- Kopajtich Škrlec, Nives (2010) *Mjesna samouprava – problemi i potencijali*. Godišnje savjetovanje Instituta za javnu upravu: Kakva reforma lokalne i regionalne samouprave, Zagreb, 22. travnja 2010.
- Kregar, Josip (2010) *Lokalna samouprava pretvorila se u sivo tržište razmjene moći*. <http://www.liderpress.hr/Default.aspx?sid=85488>

- Kriesi, Hanspeter (2008) Izravna demokracija: švicarsko iskustvo. Anali Hrvatskog politološkog društva za 2007. godinu, str. 43–58
- Mladenović, Ivan (2008) Suvremene teorije demokracije. Filozofija i društvo br. 1., str. 217–247
- Pašić, Najdan (1983) Interesi i politički proces. Beograd: IC Komunist
- Supek, Rudi (1987) Grad po mjeri čovjeka. Zagreb: Naprijed

RESEARCHING SUB-MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT AND CITIZENS' PARTICIPATION

Summary

The paper advocates for a more productive research of sub-municipal self-government in Croatia in order to provide for scientific and professional background necessary for its adaptation to citizens' needs. Orientation research questions in six areas have been offered: what kind of sub-municipal self-government we need; functioning of the sub-municipal self-government; financing; elections at the sub-municipal level; citizens' participation at the sub-municipal level; information provision at the sub-municipal level.

Key word: sub-municipal self-government – Croatia, sub-municipal elections, financing of the sub-municipal self-government, citizens' participation, public information