

Mjesni odbor: predstavnik građana ili lokalnih političkih elita

*Vojko Rešetar**

UDK 352.075
Stručni rad (professional paper)
Primljeno 25. 2. 2009.
Prihvaćeno 11. 9. 2009.

Polazeći od razlikovanja normativne i stvarne slike mjesne samouprave, najprije se analiziraju elementi lokalne zajednice, kao realnog supstrata mjesne i lokalne samouprave. Autor nalazi trinaest potrebnih karakteristika mjesnih odbora kao realnih društvenih zajednica. Uz normativnu regulaciju mjesne samouprave detaljnije se analiziraju različiti praktični elementi organizacije, funkcioniranja i financiranja mjesne samouprave u Hrvatskoj. Zaključuje se da pozicija i praksa mjesne samouprave nisu optimalne s gledišta demokratskih standarda, javnog upravljanja i pružanja javnih usluga građanima na njima najbližoj razini teritorijalne samouprave.

Ključne riječi: mjesna samouprava – Hrvatska, lokalna demokracija, lokalna zajednica, mjesni odbor, političko-upravni sustav

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

»Bili su isti kao i ja – prisvajali su čast koju nisu zaslužili na račun službe koju nisu znali obnašati. Neki naprosto žedaju za vlašću, no većina ima još manje apetite – traže posao.« (Gabriel Garcia Marquez)

1. Uvod

Praksa tranzicijskih zemalja nudi obilje indikatora redukcije demokracije koja se pretežno iskazuje kao partitokracija, odnosno demokracija. Sadašnja demokracija je svedena na političku demokraciju (koja je uvelike formalna, a time i falična), odnosno ona je, kako bi rekao francuski politolog M. Duverger, demokracija bez naroda.

Stoga temeljna nakana rada nije samo analiza normativne dimenzije mjesno-lokalne samouprave u Hrvatskoj, nego i propitivanje njezina funkcioniranja u hrvatskom političko-upravnom sustavu. Ako se djelatno ne osigura građanska participacija i stvarno funkcioniranje mjesnih odbora kao neposrednih i demokratskih oblika sudjelovanja građana u procesima javnih politika na mjesnoj odnosno lokalnoj razini, oni će nužno postati demokratska fasada i institucionalni prostor iskazivanja moći lokalnih političko-upravljачkih i inih elita.

2. Neki sociologijski aspekti osnivanja mjesnog odbora

Goričar (1977: 401–405) navodi sljedeće opće specifičnosti lokalnih zajednica (naglašavajući da i sam naziv lokalne zajednice iskazuje njihovu bitnu odliku, tj. da su lokalne i da su zajednice):

1. lokalne zajednice posebna su vrsta društvenih grupa jer *njihov lokalni karakter apostrofira njihovu nužnu vezanost za određeni uži teritorij*. Ljudi žive na određenom teritoriju i svoj život olakšavaju i obogaćuju tako da se udružuju s drugim ljudima radi zadovoljavanja zajedničkih potreba. Način društvenog povezivanja u prostoru, odnosno prostorna disperzija društvenih veza nije nešto stalno, već se mijenja u vezi sa stupnjem razvoja društvene podjele rada i diferenciranja ljudskih potreba. U tom smislu prostorna je blizina, po pravilu, utoliko manjeg značenja ukoliko je stupanj tog razvoja viši;

2. lokalne zajednice imaju mnogofunkcionalni karakter. Takva zajednica nikad nije ograničena na obavljanje samo jedne specijalizirane djelatnosti (što je tipično za udruživanje), već se uvijek formira upravo na osnovi mnogobrojnih i raznovrsnih djelatnosti. Kako se sa raznovrsnošću funkcija u lokalnoj zajednici povećava broj raznih podgrupa, tako se i lokalna zajednica kao zavisna jedinica uključuje u sustav širih teritorijalnih društvenih jedinica;
3. lokalne zajednice su dugotrajne. Na osnovi dugotrajnog zajedničkog življenja u istoj geografskoj i društvenoj sredini ljudi formiraju zajedničke navike i običaje i osjećaju se vezani za mjesto i za poznanike, tako da boravak u okviru svoje zajednice smatraju posebnom vrijednošću.

Mjesni odbor kao početni oblik prostorno-društvenog grupiranja (embrionalni oblik lokalne zajednice) ima (kao i druge društvene grupe) sljedeće opće elemente:

1. ljude;
2. socijalnu / društvenu aktivnost koju oni obavljaju;
3. odnose u kojima se ta aktivnost obavlja;
4. sredstva pomoću kojih se aktivnost obavlja;
5. rezultate koji proizlaze iz aktivnosti grupe.

Mjesni odbor (u sociološkom smislu) formalno je organizirani, institucionalizirani, teritorijalno-socijalni oblik grupiranja ljudi koji su međusobno povezani zajedničkim prostorom i socijalnom (društvenom) aktivnošću usmjerenom na zadovoljenje svojih zajedničkih potreba.

Povijesno iskustvo i suvremenost, nažalost, potvrđuju da se ne samo oblici mjesne samouprave nego i jedinice lokalne samouprave formiraju pretežno na temelju arbitrarne (samo)volje centara političke moći (državne, županijske, lokalne i mjesne), u ime i mimo građana, a ne uvažavanjem stručno-znanstvenih i istinskih stajališta građana koja proizlaze iz prostorno-prirodnih, društvenih, tradicijskih, gospodarskih, prometnih i dr. elemenata njihova grupiranja. Stoga i imamo situacije da se ista naselja administrativno spajaju i razdvajaju – zavisno od proizvoljnih apetita političkih arbitara.

Temeljni formativno-konstitutivni elementi¹ mjesnog odbora jesu:

¹ Istražujući aspekte sociološke definicije komune, Mlinar naglašava: »Čovjek kao ličnost, kao društveno biće, najpotpunije se afirmira i izživljava u neformalnim, ličnim, intim-

1. Mjesni odbor je početni vid socijalnog grupiranja ljudi u prostoru

Mjesni odbor nije monofunkcionalna, nego prostorna i multifunkcionalna grupa. Grupiranje ljudi na prostornoj osnovi ne proizlazi iz specifičnih funkcija, nego iz činjenice što ljudi žive, stanuju jedni pored drugih, u neposrednoj blizini, iako vrše razne funkcije.

2. Ostvarena razina, struktura i kvaliteta prostornog socijalnog grupiranja

Nema mjesnog odbora ako ljudi koji žive u njegovu prostoru nisu socijalizirani, grupirani, povezani stvarnim, a ne izmišljenim, prividnim, surogatnim, umjetnim vezama. Sama činjenica da ljudi stanuju, žive neposredno jedan pored drugog, u blizini – ne konstituira teritorijalnu zajednicu. Socijalna stanja kao što su nesocijalizirane prostorne sredine, tj. negrupirani građani u jednom prostoru u kojem stanuju i spontane strukture, spontani vidovi društvenog grupiranja građana u jednom prostoru (od slučaja do slučaja, *ad hoc*) ne stimuliraju konstituiranje i funkcioniranje prave zajednice. Tek socijalno stanje koje tvore svjesne društvene grupe građana u jednom prostoru omogućuje konstituiranje i funkcioniranje mjesnog odbora kao prave mjesne, teritorijalne zajednice.

3. Svijest i usmjerenost

Mjesni odbor po svome je postanku i razvoju svjesno formirana, projektirana, »nametnuta« i usmjerivana zajednica sa snažnim elementima spontanosti. Mjesni odbor je zadana zajednica koja je determinirana politikom, pravom, praksom, ljudskim potrebama, etc. Politička (samo)volja može formirati, mijenjati i ukidati političku zajednicu, ali ne i pravu zajednicu. U mjesnom odboru nužno je uspostaviti primjeren odnos između elemenata svijesti i spontanosti, između racionalnog usmjerivanja i svakodnevnog života, svakodnevne stihije ljudi-građana.

nim, odnosno 'primarnim zajednicama', u kojima neposredno proživljava veći dio svog života u najtješnjoj vezi s ostalim članovima.« (str. 230). »Konstitutivnim elementima u definiciji komune smatramo: 1. ljude i prostor, 2. potrebe ljudi, 3. aktivnosti (djelatnost, funkcije), 4. međusobne odnose i komunikacije, 5. elemente kulture (norme, vrijednosti, stavove), 6. društvenu strukturu, 7. društvenu mobilnost i koheziju (integraciju)«. »Stupanj razvitka procesa društvene podjele rada određuje način i opseg ujedinjavanja ljudi u geografskom i društvenom prostoru« (Mlinar, 1962: 231–232).

O komunalnoj politici više u Nohlen, 2001: 142–147.

4. *Ljudi*

Mjesni odbor zajednica je određenog broja ljudi. Donja granica, načelno govoreći, jest broj ljudi i prostor ispod kojeg pojedinac i teritorijalna društvena grupa ne mogu formirati i zadovoljiti zajedničke potrebe, pa stoga nema ni zajednice. Mjesni odbor pretpostavlja relativnu socijalnu autonomiju i sposobnost ne samo konstituiranja nego i zadovoljavanja zajednice. Veličina (minimalna i maksimalna) i struktura (stupanj i sadržaj socijalnog grupiranja, sociodemografska obilježja stanovništva, razvijenost društvene podjele rada i razina gospodarske razvijenosti prostora, politička kultura, itd.) prostora važna je odrednica za autonomno, samoupravno formiranje i zadovoljavanje zajedničkih potreba ljudi.

5. *Zajedničke potrebe ljudi koji žive na istom području*

Nema zajednice bez zajedničkih potreba, ali treba razlikovati što su to zajedničke potrebe, a što surugati zajedničkih potreba. Mnogo je prostora u kojima egzistira socijalna praznina, u kojima nema niti gotovo može biti zajedničkih potreba, procesa i odnosa. Također, nisu sve zajedničke potrebe relevantne za mjesni odbor – kao početnu teritorijalnu zajednicu. Za mjesni odbor (kao teritorijalnu zajednicu) relevantne su samo one zajedničke potrebe koje imaju sljedeća dva temeljna svojstva: a) da proizlaze iz teritorijalne bliskosti i zavisnosti ljudi koji žive u istom prostoru, tj. da sam prostor konstituira te potrebe, i b) da te zajedničke potrebe ljudi-građani, kao pojedinci, ne mogu sami zadovoljiti, nego to moraju činiti zajedničkom participacijom-kolektivnom socijalnom akcijom zasnovanom na prostornoj, teritorijalnoj osnovi.

6. *Društvena bliskost ljudi koja proizlazi iz teritorijalne bliskosti i zavisnosti ljudi*

Ljudi mogu biti teritorijalno bliski, ali ne i teritorijalno zavisni, ne i društveno bliski. Prostor sam po sebi ili automatski ne zblizava ljude-građane. Samo teritorijalno i društveno bliski i teritorijalno ravnopravno zavisni ljudi mogu konstituirati pravu zajednicu.² Autentično i specifično obilježje

² Banovac et al., pozivajući se na J. Urryja, upozoravaju na opasnost »fetišiziranja prostora«, odnosno da se dimenziji prostora pridaju svojstva koja ona ne može imati, »... jer prostori se ne mogu odnositi, oni nemaju svoj život odvojen od ljudi koji ih stvaraju«. Također, podsjećaju na: a) razliku pojmova prostor i teritorij »... koji se u sociološkom smislu ne mogu poistovjetiti«, b) razdvajanje (A. Giddens) pojma mjesta (place) i prostora

oblika mjesne samouprave (mjesni odbor, gradska četvrt, gradski kotar), kao temeljnog oblika i sadržaja teritorijalnog organiziranja i djelovanja, jest prostorna zavisnost i uvjetovana socijalna bliskost.

7. Zajednička djelatnost

Pretpostavka je mjesnog odbora dragovoljna participacija građana u sferi konstituiranja, usklađivanja i zadovoljavanja zajedničkih potreba relevantnih za mjesnu, lokalnu samoupravu i njezine stanovnike. Visok stupanj dragovoljne participacije indikator je identifikacije građana sa zajednicom, i obrnuto. Odsutnost participacije građana indikator je krize ili nepostojanja zajednice. Parcijalna ili prisilna participacija odnosno apstinencija građana atribut je prisilne i prividne zajednice. Nema prave zajednice u kojoj vlada dihotomija – jedni aktivni, a drugi pasivni. Dakako, institucije i druge socijalne sile mogu u slučajevima apstinencije građana izazvati participaciju građana, ali tada, u takvim uvjetima, nema prave zajednice.

8. Zajednička materijalna sredstva i zajednički uvjeti integrirani na teritorijalnoj osnovi

Bez potrebne postojanosti te fleksibilnosti i mjesne autonomije formiranja i korištenja sredstava nema mjesne-lokalne zajednice. Do sada nisu primjereno uređeni odnosi između zajednice i sredstava, zajednice i uvjeta. Nije definirano (standardizirano) koliko je nužno potrebno sredstava za jednu mjesnu-teritorijalnu zajednicu i njezin sustav potreba, već se to čini proizvoljno.

9. Odnosi ljudi koji žive na istom prostoru

Svakakvi odnosi ne konstituiraju pravu teritorijalnu zajednicu, jer ima raznih odnosa i u raznim područjima – odnosi suradnje, dominacije i sukoba, (ne)ravnopravnosti i sl. Iako nema zajednice bez zajedničkih odnosa, ipak zajednica i zajednički odnosi nisu identični, tj. može postojati zajednički odnos, a da nema prave zajednice – ali nema zajednice bez zajedničkog odnosa.

(space), c) distinkciju (Castells) između »prostor mjesta« i »prostor tokova« i d) zavičajnost te naglašavaju da nije »... ništa neobično što kontrola procesa socijalne konstrukcije prostora predstavlja glavnu polugu moći vladajućih elita.«

10. Zajednička kultura i sustav normi

Ljudi čine zajednicu samo ako imaju zajedničku kulturu – indikativne i vrijednosne sudove i sustav normi. Pitanje je imaju li ljudi koji žive na jednom prostoru, koji čine mjesni odbor zajedničke, nužne elemente kulture, kao i integriraju li ili dezintegriraju suvremeni kulturni i dr. procesi ljude u teritorijalnim zajednicama.³

11. Mjesni odbor je samoupravna teritorijalna zajednica

Kao samoupravna teritorijalna zajednica mjesni odbor pretpostavlja da ljudi na samoupravan, kooperativan način, a ne hijerarhijski, oktroirano, dominacijom, formiraju zajedničke potrebe, usklađuju suprotne interese, vrše zajedničke aktivnosti i odlučuju o zajedničkim socijalnim akcijama na svom području, izabiru ciljeve i sredstava, itd.

12. Mjesni odbor je kohezivna⁴ i koherentna mjesna-lokalna zajednica

Sustav potreba i zajedničkih interesa, sustav vrijednosti i ciljeva, ljudski odnosi i zajednička djelatnost osiguravaju, pored svih napetosti, suprotnosti i konfliktnih situacija, koherentnu čvrstinu veza – između samostalnih dijelova i cjeline, osiguravaju privlačnost i emotivnost prema svojoj mjesnoj-lokalnoj zajednici.

³ »Društveni kapital možemo definirati kao skup kulturnih osobina koje stvaraju i održavaju međusobno povjerenje i suradnju među članovima određene društvene zajednice. (...) društveni kapital (se) ne uspostavlja zakonima i političkom voljom, već nastaje i održava se spontano u svakodnevnim interakcijama tijekom dužeg vremenskog razdoblja. (...) Društveni kapital se sastoji od tri dimenzije: 1. povjerenje – označava inicijalnu spremnost na suradnju, no ne samo s članovima obitelji ili znancima; 2. udruživanje – usko je povezano s prvom jer djeluje kao 'mala škola' povjerenja i spremnosti na suradnju. Udruživanje i odgovarajuća zajednička akcija omogućuju neposredno iskustvo suradnje i njezinih prednosti kao što je ostvarivanje interesa koji su izvan dosega pojedinačnih napora; 3. poštivanje normi (civilnost) – istodobno je rezultat djelovanja prve dvije dimenzije i njihov potporanj. Poštivanje je normi, naime, neodvojivo od uvjerenja da isto čine i drugi jer se upravo na tome temelji povjerenje i spremnost na udruživanje pojedinaca koji se ne moraju dobro poznavati. Konkretno, u sredini u kojoj većina ne poštuje normu reciprociteta (uzajamni odnos uzvratanja usluga), povjerenje i suradnja među neznancima nose previše rizika prijevere.« (Štulhofer, 2003: 81–82)

⁴ Socijalna kohezija (kao stanje privlačnosti pojedinih dijelova u cjelini) podrazumijeva integraciju (kao proces povezivanja samostalno sposobnih dijelova u cjelinu) pojedinaca i socijalnih skupina. Kohezivno društvo čine slobodne individue, koje demokratskim metodama ostvaruju svoje zajedničke ciljeve.

13. *Mjesni odbor je takva zajednica u kojoj trebaju biti racionalizirani i humanizirani odnosi između ciljeva, sredstava i posljedica*

Pretpostavka mjesnog odbora je dominacija ljudskih ciljeva, a sredstva su pod dominacijom ciljeva. Cilj ne može opravdati makijavelističku uporabu pogrešnih i neprihvatljivih sredstava. Posljedica djelovanja ljudi (ljudi u svjesnoj zajednici) pod kontrolom je svih koji su uvijek spremni reagirati i proaktivno djelovati, odgovaraju kako za željene, tako i za neželjene i neočekivane posljedice svoga djelovanja kao i djelovanja drugih u njihovoj zajednici i izvan nje. Pretpostavka mjesnog odbora (kao početne teritorijalne zajednice) jest razvijenost samosvijesti ukupnog repertoara (građanske, moralne, radne, ekološke, političke i dr. odgovornosti) – poglavito kada znamo da često dolazi do napetosti između ciljeva i sredstava/metoda u mjesnim-lokalnim zajednicama. Građani, unatoč međusobnim razlikama, koji imaju razvijen osjećaj i odnos pripadnosti i solidarnosti te sudjelovanja u aktivnostima za zajedničko dobro mogu pridonositi harmoniji i produktivnosti zajednice.

Zaključno se može konstatirati i pitati:

- a) Bitno je uvažavati prirodne, društvene i dr., a ne samo proizvoljne, političke i administrativne kriterije i motive teritorijalnog grupiranja (spajanja, razdvajanja) ljudi.
- b) Uvažava li i koliko hrvatska lokalna politika djelatno narečene konstitutivne elemente mjesnih odbora ili se spram toga odnosi voluntaristički?
- c) Ako osnovani oblik mjesne samouprave (mjesni odbor, gradska četvrt ili gradski kotar) nije utemeljen na navedenim elementima, može li on uopće udovoljiti svojoj svrsi i time biti održiv?

3. Mjesna samouprava u Hrvatskoj

Bez obzira na svu povijesnu specifičnost, promjenjivost, prolaznost i raznolikost formiranja društvenih grupa, odnosno oblika društvenih zajednica u društvu (obitelj, bratstvo, pleme, savez plemena, narod, nacija, regija, država), koja je zavisila od stupnja razvoja društvene podjele rada i razvoja ljudskih potreba, ljudima je, ipak, imanentna i neprolazna karakteristika da se stalno grupiraju u uže, parcijalne, početne, osnovne *teritorijalne*

(mjesno-lokalne) zajednice. Ljudima je svojstveno permanentno traganje i osiguravanje oblika i sadržaja njihova života koji su najprimjereniji njihovoj istinskoj humaniziranoj prirodi.⁵ Suvremeno »globalno selo«, odnosno globalno povezivanje i organiziranje društva nije prevladalo ni odbacilo uže teritorijalno (mjesno-lokalno) grupiranje i organiziranje ljudi. Uostalom, i poruka studentskog pokreta iz 1968. *misli globalno, djeluj lokalno* potvrđuje vitalnost i vrijednost ideje i prakse mjesno-lokalnog grupiranja, (samo)organiziranja i djelovanja ljudi. Lokalna društvena zajednica, kao dio konkretnog društva, oblik je njegova strukturiranja, njegove organizacije i življenja.⁶

»Mjesna samouprava predstavlja jedan od oblika organizacije i integracije građana koji žive u određenoj lokalnoj zajednici (...) uloga mjesne samouprave u procesu upravljanja lokalnim poslovima mogla bi biti dvojaka: aktivnija participacija – u smislu pojačanog angažmana građana u obavljanju javnih poslova, čime bi se osnažio utjecaj javnosti na kreiranje programa društvenog razvoja i njihovu implementaciju na razini jedinica lokalne samouprave; i stvaranje mehanizma nadzora – gdje bi mjesna samouprava, putem participacije u poslovima lokalne samouprave, bila moguća korektiv devijantnim procesima koji bi išli na štetu javnog interesa i lokalne zajednice u cjelini.« (Klarić) Mjesna samouprava poseban je oblik prostorno-interesnog organiziranja građana i njihova sudjelovanja⁷ u obavljanju poslova mjesne-lokalne samouprave. Mjesna samouprava ne bi trebala biti predstavnička, posredovana, prisilna, iluzorna, surogatna politička zajednica (otuđeni oblik društvenosti), već primarno način slobodnog, autonomnog (samo)organiziranja i socijalnog djelovanja ljudi u za-

⁵ »Sreću čovjeku ne može donijeti ni država, ni sistem, ni politička stranka. Sreću čovjek može sebi stvoriti samo on sam. Ali ne on sam kao jedinka, nego samo u ravnopravnim odnosima sa drugim ljudima. U tim odnosima on treba samoupravno i slobodno da ovlada svojim pojedinačnim i općim društvenim odnosima, ali – u odgovarajućim demokratskim organizacionim oblicima – i državom, sistemom i političkom strankom kao instrumentima njegovog vlastitog samoupravljanja.« (Kardelj, 1983: 10) O teorijskim pristupima lokalnoj politici v. Lalić, 2004: 118–124.

⁶ Unatoč govornoj rasprostranjenosti pojam zajednica nije samorazumljiv, a niti spram njegova značenja i smisla postoji suglasje. Više u: Schumpeter, 1960: 335; Pusić, 1963; Leksikon ..., 1990: 280–283; Goričar, 1977: 404; itd. Ferdinand Tonnies među prvima je u svom djelu *Zajednica i društvo* (1887.) raspravljao o razlici između zajednice (*gemeinschaft*) i društva (*gesellschaft*). Aristotel je pisao da je »svaka zajednica nastala radi nekog dobra, jer radi onoga što misle da je dobro ljudi sve čine.« (Aristotel, 1960: 9)

⁷ Odlučivanje i sudjelovanje građana nisu istoznačni pojmovi: a) odlučivanje građana – sudjeluju svi građani s političkim pravima u određenoj zemlji i tijelu odlučivanja, b) sudjelovanje građana – ne pretpostavlja sudjelovanje svih građana, već samo nekih.

dovoljenju autentičnih interesa i potreba zajedničke egzistencije u mjestu življenja. Mjesna samouprava ne smije biti oblik administrativno-upravnog i manipulativnog vladanja, nego samoupravna autonomija građana u zadovoljavanju njihovih zajedničkih potreba. Ljudi se moraju baviti svojom zajednicom, a ne da se zajednica jednostrano, vladajući, bavi ljudima. Građanski aktivizam na mjesno-lokalnom nivou mora svoj smisao temeljiti (da parafraziramo Maxa Webera) na djelovanju i življenju za zajednicu, a ne (otuđujući i parazitski) od nje. Mjesna samouprava nije paradržavna institucija ili arena liberalističkog individualizma, već društveni prostor, svojevrsna agora, mjesno-lokalne demokracije u autonomnom poboljšanju životnih uvjeta i u kojoj se veze među ljudima ne temelje na golom interesu, bezdušnom *plaćanju u gotovu* (Marx-Engels).

Razlozi osnivanja oblika mjesne samouprave (mjesni odbor, gradska četvrt odnosno gradski kotar) jesu mnogostruki:

- a) uspostavljanje organiziranog, institucionaliziranog oblika neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o mjesnim / lokalnim poslovima;
- b) kvalitetnije sagledavanje mjesnih / lokalnih problema te njihovo rješavanje uz koordinaciju s legitimnim predstavnicima svoje lokalne zajednice;
- c) efikasnije i građanima primjerenije planiranje i provođenje razvojnih projekata lokalne zajednice;
- d) dodatna mobilizacija ljudskih i materijalnih resursa mjesne / lokalne zajednice u rješavanju pitanja bitnih za tu zajednicu;
- e) stvaranje partnerskog odnosa građana i mjesno / lokalne izvršne i predstavničke vlasti;
- f) promicanje stajališta o (su)odgovornosti građana i mjesne / lokalne predstavničke i izvršne samouprave za uvjete i kvalitetu života.⁸

Mjesni odbori su *grass-roots* organizacija (organizacija »odozdo«), tj. najniža organizacijska razina u lokalnoj samoupravi-zajednici. Oblici hrvatske mjesne samouprave (mjesni odbor, gradski kotar ili gradska četvrt) *de jure* nemaju vlastitu izvornu upravljačku nadležnost, jer im se djelokrug određuje statutom jedinice lokalne samouprave, a ovlasti su im da samo prate, raspravljaju o pitanjima i predlažu pitanja o kojima odlučuju tijela lokalne samouprave. Takvo pravno oblikovanje djelokruga i ovlasti mjesne samou-

prave nije u skladu s europskim pravnim načelom supsidijarnosti i solidarnosti (o tome Koprić, 2005: 44). Građani u mjesno-lokalnoj samoupravi odlučuju posredno (preko svojih predstavnika) i neposredno (referendum, mjesni zbor građana, građanska inicijativa, podnošenje predstavki i pri-tužbi). Oblici mjesne samouprave su dijelovi općine / grada osnovani za određeno područje i s vlastitom pravnom osobnošću.⁹

Počesto se pojam *naselje*¹⁰ kolokvijalno, ali pogrešno, poistovjećuje s pojmom mjesnog odbora. Međutim, to nije tako. Unatoč toj distinkciji može se pretpostaviti (jer nema podataka) da je velik broj naselja u Hrvatskoj dobio status mjesnog odbora.¹¹ Polazeći od toga, a imajući u vidu i relativno mali (prosječan) broj stanovnika u većini naselja (6.427 ili 95,08% naselja u RH ima do 2.000 stanovnika; u tim naseljima živi 1.752.545 stanovnika ili 39,49% ukupnog stanovništva RH), povoljnije su mogućnosti za neposrednije, frekventnije i masovnije sudjelovanje građana u odlučivanju o zajedničkim-mjesno-lokalnim poslovima i potrebama od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na njihov život i rad. Dakako, s druge strane, premali broj stanovnika (poglavito ako je istovremeno njihova dobna struktura nepovoljna, a velik prostor-područje te odsutnost različitih vitalnih resursa i usluga) može vrlo nepovoljno utjecati na formiranje i djelatno zadovoljavanje zajedničkih potreba građana na području mjesnog odbora.

Iz podataka o strukturi naselja (Koprić, 2008) primjetno je da 105 ili 1,6% naselja uopće nema stanovnika, a u 2.489 ili 36,8% naselja do 100 stanovnika živi ukupno samo 108.186 ili 2,4% ukupnog stanovništva RH. Istovremeno na drugoj strani u samo 3 naselja sa po 100.000 i više stanovnika živi 1.010.664 ili 22,8% ukupnog stanovništva. Polazeći od tih dvaju krajnjih podataka, uočava se vrlo nejednaka distribucija ukupnog stanovništva

⁹ Područno ustrojstvo RH (područja županija, gradova i općina; njihovi nazivi i sjedišta; način utvrđivanja i promjene granica općina i gradova; postupak koji prethodi promjeni područnog ustrojstva i dr.) uređuje se Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 86/06).

¹⁰ »Naseljem (se) smatra prostorna jedinica koja se sastoji od građevinskog područja i područja druge namjene, a ima ime i vlastiti sistem obilježavanja zgrada« (čl. 2. Zakona o naseljima, NN 54/88).

¹¹ U prosjeku hrvatska općina obuhvaća 10 naselja, ali među njima postoje znatne razlike. Čak 35 općina (8%) sastoji se od samo jednog naselja, a 22 općine (5%) obuhvaća više od 30 naselja (Ivanišević et al., 2001).

Površina RH u km ²	Broj stanovnika	Stanovnika po km ²	Broj gradova	Broj općina	Broj naselja
56.594	4.437.460	78,4	127	429	6.759

po naseljima, odnosno da većina stanovništva (2.240.068) živi u samo 76 naselja (ili u 1,2% naselja). Kakvog to odraza ima i na ostvarivanje prava na mjesno-lokalnu samoupravu samo je po sebi razumljivo!

U Hrvatskoj je duga tradicija i kultura mjesno-lokalne samouprave (bez obzira na vrlo različite političke sustave u kojima se ostvarivala) u kojoj građani imaju naviku da se okupljaju, raspravljaju i angažiraju na rješavanju zajedničkih problema (poglavito u prigradskim i ruralnim područjima).¹²

Udio prihoda-rashoda (proračuna) jedinica lokalne samouprave u bruto društvenom proizvodu i u proračunskoj potrošnji opće države ima konstantan trend rasta, ali »unatoč povoljnoj financijskoj poziciji, ostaje otvoreno pitanje koliko su lokalne jedinice fiskalno autonomne, odnosno do koje su razine odgovornosti i izvori sredstava preneseni u djelokrug lokalnih jedinica.« (Bajo, Bronić, 2004: 447; Bratić, 2008: 139–157)

Na lokalnim izborima¹³ 2005. za 426 općinskih i 123 gradska vijeća, 20 županijskih skupština i Gradsku skupštinu Zagreba na 6.589 biračkih mjesta birano je ukupno 8.377 članova, a na 3.914 kandidacijskih lista bilo je upisano 63.717 kandidata (8 za svako mjesto). U popise birača ukupno su bila upisana 4.015.832 birača. Prosječan odaziv bio je 1997. 53,85%, 2001. 46,85% i 2005. 28,51% (najviši u Varaždinskoj županiji 38,08%, a najniži u Splitsko-dalmatinskoj županiji 29,41%). Dakle, sudjelovanje građana na lokalnim izborima konstantno opada i to zabrinjava (poglavito zbog legitimiteta izabranih). Taj je trend još izraženiji na izvanrednim izborima do kojih dolazi nakon raspuštanja predstavničkog tijela. Istodobno, konstantan je porast glasova birača koje na lokalnim izborima postižu nezavisne liste. Glavni razlozi neodaziva birača¹⁴ jesu: osobna nezainteresiranost za

¹² »Mjesna samouprava, kako je regulira postojeći Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi, obogaćuje identitet Hrvatske i pokazuje da je moguće (i potrebno) još više približiti upravljanje građanima nego što se to čini putem općina i gradova.« (Hrženjak, 2005: 114)

¹³ Ne raspoložemo zbirnim podacima o odazivu (sudjelovanju) birača na izborima za vijeća MO odnosno GČ/GK po JLS i na nivou RH, ali situacija zasigurno nije bolja nego kod lokalnih izbora.

Indikativno je da o razvoju lokalne samouprave sustavnih i jasnih političko-programskih stajališta nemaju ni političke stranke u RH. Jedino je Socijaldemokratska partija Hrvatske – SDP (26. lipnja 2005.) svoju Izvještajno-tematsku konvenciju posvetila reformi lokalne i područne (regionalne) samouprave. Međutim, iako su Zaključci Konvencije utvrdili niz konkretnih obveza (npr. osnivanje SDP-ove udruge lokalnih vijećnika; Glavni odbor SDP-a razradit će zaključke te izraditi politike i stavove, odnosno predložiti zakonska rješenja koja se odnose na daljnju decentralizaciju s ciljem jačanja lokalne i regionalne samouprave; itd.), njihova razrada, implementacija i zagovaranje i nadalje ostaju neobavljena.

¹⁴ Istraživanje agencije Puls provedeno za Urban Institute, proljeće 2006.

izbore i politiku općenito (18,50%); nemogućnost »biranja« zbog općeg nezadovoljstva političkim strankama (10,40%); nimalo pozitivna percepcija, pa čak i kriminaliziranje kandidiranih osoba (11,50%) te nedostatak povjerenja u lokalne političare (8%). Agencija za ispitivanje javnog mišljenja Prizma istraživanja provela je anketu (svibanj 2004.), koristeći se reprezentativnim uzorkom od 619 punoljetnih građana, o pitanjima vezanim uz lokalne izbore i lokalnu samoupravu. Rezultati pokazuju da samo 7% građana sebe smatra u potpunosti upoznatim s radom lokalne samouprave; 50% vjeruje da su djelomično upoznati, dok visok postotak od 38% nije uopće upoznat s radom lokalne samouprave.

Pravni okvir lokalne i mjesne samouprave u Republici Hrvatskoj čine različiti propisi i standardi, i to: a) međunarodni propisi (Europska unija) različitog nivoa pravne obvezatnosti (povelje, konvencije, rezolucije, protokoli, kodeksi i preporuke), b) nacionalno zakonodavstvo (Ustav i zakoni) te c) opći akti predstavničkih tijela jedinica lokalne (i mjesne) samouprave (statut, odluke, pravilnici i sl.). Europska povelja o lokalnoj samoupravi¹⁵ (EPLS; NN – MU14/97) u čl. 3. i 4. određuje koncepciju i djelokrug lokalne samouprave. EPLS polazi od institucionalnog poimanja lokalne samouprave ili u njezinu viđenju lokalne samouprave (kao dijela / podstrukture političkog sustava) – institucija (predstavničko tijelo) u prvom je planu. Međutim, EPLS, u zaštiti prava na lokalnu samoupravu od središnjih vlasti, istovremeno afirmira i opredjeljenje o važnosti i pravu sudjelovanja građana u upravljanju javnim poslovima na lokalnoj razini (»... ni na koji način smatrati ograničavajućom u odnosu na primjenu zborova građana, referenduma ili drugog oblika neposrednog sudjelovanja građana tamo gdje je to dopušteno zakonom«; čl. 3/2.) – kao općevažećem demokratskom principu u svim zemljama članicama Vijeća Europe. Koncepcija lokalne samouprave uvažava dopunjujući odnos instituta predstavničke i neposredne lokalne demokracije. Dakle, lokalna predstavnička demokracija nije jedini (poglavito ne ograničavajući i eliminirajući) pristup u upravljanju lokalnom zajednicom. EPLS je na stajalištu vrlo širokog djelokruga lokalne samouprave, ali pri tome (razumljivo) ne navodi precizan

¹⁵ Hrvatski sabor donio je u prosincu 1992. Zaključak o prihvatanju i poštovanju načela i instituta Europske povelje o lokalnoj samoupravi, dok je sama Povelja ratificirana tek 1997., i to tek manji, tj. obvezatni dio odredaba Povelje. Međutim, treba biti svjestan da je preuzimanje europskih standarda o lokalnoj samoupravi tek polazna osnova, sredstvo za razvoj hrvatske lokalne samouprave (poglavito u smanjivanju opasnosti od centralizacije), a ne postignuti pravni i funkcionirajući standard. O usklađenosti pravnog okvira RH s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi v. Mušec, 2005. Još je Magna charta libertatum (1215.) građanima dala pravo da na lokalnoj razini o nekim pitanjima autonomno odlučuju.

popis nadležnosti koje bi lokalne vlasti trebale obavljati (to je prepušteno ustavu, zakonodavstvu i statutima lokalnih zajednica). Dakako, zahtjev EPLS (čl. 4/1. i 4/2.) omogućuje proširivanje djelokruga lokalnih jedinica (zakonskim im dodjeljivanjem »ovlasti i dužnosti u specifične svrhe« te slobodnim pokretanjem inicijativa »o svakom pitanju ako nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodijeljeno nekoj drugoj vlasti«). Uglavnom, temeljni princip raspodjele nadležnosti mora biti to da javne poslove obavljaju one vlasti koje su najbliže građanima, tamo gdje se može primijeniti načelo supsidijarnosti (čl. 4/3.). U svakom slučaju, sudjelovanje građana u vođenju javnih poslova visoko je cijenjena europska demokratska vrijednost, i to ne samo kao cilj ili standard, već kao način za promociju i osnaživanje demokracije.

Ustav RH (NN 41/01 – pročišćeni tekst i 55/01 – ispravak) u čl. 1/2. i 1/3. kaže: »U RH vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana. Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem.« Čl. 4/1. određuje »da je državna vlast ograničena Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu«, a čl. 132/1. građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Ustav određuje (čl. 82/2.) da se zakoni (organski) kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela te ustrojstvo i djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi većinom glasova svih zastupnika Hrvatskog sabora. Također, Ustav uređuje (čl. 133/4.) da se u naselju ili dijelu naselja mogu, u skladu s zakonom, osnivati oblici mjesne samouprave, a da se poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju zakonom te da se prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost ima dati onim tijelima koja su najbliža građanima vodeći računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti (čl. 134/3. i 134/4.). Ustav pored navedenog jamči (čl. 132/3.) da »građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referenduma i drugih oblika neposrednog sudjelovanja u skladu sa zakonom i statutom.«

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLP/RS; NN 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05 i 109/07) u VII. poglavlju (čl. 57.–66.) uređuje mjesnu samoupravu, i to: što je mjesni odbor i gdje se osniva (čl. 57.); tko može dati inicijativu i prijedlog za osnivanje mjesnog odbora (čl. 58.); koja se pitanja u svezi s mjesnom samoupravom uređuju statutom jedinice lokalne samouprave (JLS), a u skladu sa zakonom: postupak davanja inicijative i podnošenja prijedloga za osnivanje mjesnog odbora; djelokrug i ovlasti tijela mjesnog odbora; utvrđivanje programa

rada mjesnog odbora; utvrđivanje osnove pravila mjesnog odbora; način financiranja djelatnosti mjesnog odbora; obavljanje administrativnih i drugih poslova za potrebe mjesnog odbora; druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obveza mjesnog odbora (utvrđenih zakonom, statutom JLS i drugim općim aktom predstavničkog tijela JLS – čl. 59.); mogućnost povjeravanja obavljanja pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga JLS koji su od utjecaja na život i rad građana na području mjesnog odbora (čl. 60.); tijela mjesnog odbora i njihov izbor, mandat članova vijeća mjesnog odbora te koje dokumente donosi vijeće mjesnog odbora i mogućnost obavljanja drugih poslova (čl. 61.); predsjednika vijeća mjesnog odbora (čl. 62.); mjesni zbor građana (čl. 63.); nadzor nad zakonitošću rada tijela mjesnog odbora (čl. 64.); osnivanje gradskih kotareva ili gradskih četvrti (čl. 65.) i pravnu osobnost oblika mjesne samouprave (čl. 66.).

ZLP/RS u čl. 57/1. 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, dok u čl. 61/2. određuje da vijeće mjesnog odbora biraju, neposrednim tajnim glasovanjem, građani s područja mjesnog odbora koji imaju biračko pravo. Međutim, mjesni odbor je prvenstveno oblik predstavničkog ostvarivanja mjesne samouprave, a, nažalost, manje »oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana.« Mjesni odbor, dakle, predstavlja institucionalni oblik ostvarivanja mjesne samouprave (zadovoljavanje interesa i potreba lokalnog stanovništva – obavljanjem statutom jedinice lokalne samouprave utvrđenih poslova – izvornih i povjerenih), a ne oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju i izjašnjavanju.

Mjesni odbor osniva se, statutom jedinice lokalne samouprave, za:

1. jedno naselje,
2. više međusobno povezanih manjih naselja, ili
3. dio većeg naselja odnosno grada koji prema ostalim dijelovima čini zasebnu razgraničenu cjelinu.

Ustrojavanje oblika mjesne samouprave u jedinicama lokalne samouprave doprinos je i decentralizaciji njihova vlastitog odlučivanja o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana.¹⁶

¹⁶ Ivanišević u procesu decentralizacije upravljanja velikim gradovima prepoznaje tri njezine glavne svrhe: »1. priznavanje legitimnosti razlika u potrebama i interesima građana velikog grada ... 2. povećanje participacije građana u upravljanju javnim poslovima u gradu ...

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/92) ukinuo je mjesne zajednice¹⁷ koje su se bile ustalile kao oblik primarnog teritorijalnog organiziranja i sudjelovanja građana u odlučivanju. Dakle, mjesna samouprava u Hrvatskoj bila je do 1992. uređena zakonom,¹⁸ dok se danas uređuje statutima i drugim aktima predstavničkih tijela JLS. Bivše mjesne zajednice *odlučivale* su o nizu pitanja od neposrednog i svakodnevnog interesa za život i rad, a mjesni odbori danas u biti samo *savjetuju* (raspravljaju i daju mišljenje, prate, brinu se, predlažu) tijela JLS, tj. ne odlučuju. Mjesna samouprava ne uređuje se zakonom, već statutom i posebnim odlukama predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave (o prijedlozima za promjene Koprić, 2005: 61–62).¹⁹ Osnivanje oblika mjesne samouprave ne samo što nije ustavno-zakonska obveza nego njihovo osnivanje nije čak obvezujuće ni za jedinice lokalne samouprave, tj. one ih mogu, ali i ne moraju osnovati – poglavito ako za njihovo osnivanje nema inicijativa i prijedloga. Oblici mjesne samouprave, dakako, nisu (i ne trebaju biti) element teritorijalne-administrativne podjele područja države.

Također, mjesna samouprava, iako ima pravnu osobnost (od 2001.), nema zakonski određene izvorne prihode – njezino financiranje (koliko, za što, kako, iz kojih izvora i sl.) ovisi o diskrecijskom odnosu lokalnih upravljačkih struktura. U tom smislu idu i glavne kritike (npr. Gjenero, 2005: 40; Bandić, 2005; Čaldarović et al., 2007: 19–20).²⁰

i 3. smanjenje distance između građana i gradske vlasti te suzbijanje birokratskog ponašanja gradske uprave.« (Ivanišević, 2008: 18)

¹⁷ Ako se ima u vidu postojeća ustavna, a više zakonska insuficijencija uređivanja mjesne samouprave, i sama preinaka naziva mjesna *zajednica* u mjesni *odbor* nije slučajna semantička inovacija. Dakako, promjena imena, a poglavito kad je i pogrešna, ne pridonosi promjeni biti odnosa!

¹⁸ Zakon o mjesnim zajednicama (NN 19/83) bio je podijeljen u sedam poglavlja: Osnovne odredbe; Načela postupka osnivanja mjesne zajednice; Društveno-ekonomski odnosi; Ostvarivanje zajedničkih interesa i zadovoljavanje potreba radnih ljudi i građana u mjesnoj zajednici; Ostvarivanje samoupravljanja radnih ljudi i građana; Savjet potrošača i korisnika usluga u mjesnoj zajednici; Prijelazne i završne odredbe, s ukupno 81 člankom.

¹⁹ U Gradu Zagrebu (ukupno 17 gradskih četvrti) gradska četvrt s najmanjom površinom je Donji grad (3,016 km²), a s najvećom površinom su Sesvete (165,238 km²). Gradska četvrt s najmanjim brojem stanovnika je Brezovica (10.837), a s najvećim Trešnjevka-Jug (67.050). Samo dvije gradske četvrti imaju od 10.000 do 18.000 stanovnika (Brezovica i Podsljeme), a ostale (15) imaju stanovnika u rasponu od 35.920 (Donja Dubrava) do 67.050 (Trešnjevka-Jug).

²⁰ Odlukom o financiranju mjesne samouprave u Gradu Zagrebu (SG Grada Zagreba 2/01, 16/02, 18/02, 19/03, 18/04) određeno je da se sredstva za financiranje mjesne samouprave osiguravaju godišnje u određenom postotku ukupno ostvarenih proračunskih prihoda grada Zagreba u prethodnoj godini, umanjениh za prihod od zaduživanja. Pri tome se za

Iako ZLP/RS određuje tko sve može dati inicijativu i prijedlog za osnivanje mjesnog odbora (čl. 58.: Inicijativu i prijedlog za osnivanje mjesnog odbora mogu dati građani i njihove organizacije i udruženja te druga tijela određena u statutu općine, odnosno grada), u većini statuta jedinica lokalne samouprave ostaje se na goloj recepciji te zakonske odredbe, bez cjelovite, poželjne i potrebne razrade sintagme »te druga tijela«. Također, ZLP/RS uopće ne uređuje niz pitanja koja su bitna za mjesnu samoupravu (npr. djelokrug i ovlasti, financiranje, građanska participacija i dr.), već to jednostrano prepušta statutima jedinica lokalne samouprave.

Granice područja mjesnog odbora, način njihove promjene te sjedišta pojedinih mjesnih odbora utvrđuje se odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave. Većina statuta jedinica lokalne samouprave određuje da su u ostvarivanju svoje uloge mjesni odbori dužni uvažavati interese jedinice lokalne samouprave.

Oblici mjesne samouprave, u pravilu, nemaju vlastiti administrativni aparat, već se obavljanje administrativnih i drugih poslova za njihove potrebe uređuje statutom jedinice lokalne samouprave. Za svaku je pohvalu orijentacija na potrebu i obvezu racionalnog odnošenja spram organizacije i načina obavljanja administrativno-tehničkih, stručnih i sl. poslova za potrebe jedinica mjesne samouprave. Međutim, »racionalizacija« koja simbolično ili nikako ne uvažava (a koju demonstrira većina čelnika i tijela jedinica lokalne samouprave u malim i srednjim JLS, uza sav respekt njihovih limi-

financiranje rada članova vijeća gradskih četvrti i vijeća mjesnih odbora može koristiti najviše 15% ukupnih sredstava za financiranje mjesne samouprave. Spomenutom odlukom utvrđeni su i kriteriji raspodjele tih sredstava po gradskim četvrtima i namjenama. Odlukom iz 2001. ta su sredstva bila određena u visini 1,5%. Taj je iznos 2002. povećan na 2%, a 2003. na 2,5%. Sukladno izmjeni Odluke, iz listopada 2004., financiranju mjesne samouprave namijenjeno je 3% proračunskih prihoda ostvarenih u prethodnoj godini, a izmjenom Odluke (2008.) mjesnoj samoupravi namijenjeno je 5% proračunskih prihoda. Proračunska sredstva za male komunalne akcije raspoređuju se zagrebačkim gradskim četvrtima prema kriterijima utvrđenim Odlukom o financiranju mjesne samouprave: 60% prema broju stanovnika gradske četvrti; 10% prema površini područja gradske četvrti na kojima je dopuštena gradnja i 30% prema veličini potreba za osnovnom komunalnom i prometnom infrastrukturom (vodoopskrba, odvodnja, plinoopskrba te uređivanje cesta i ulica). U razdoblju 2001.–2007. u svih 17 zagrebačkih gradskih četvrti u male komunalne akcije uloženo je više od 667 milijuna kuna.

Unatoč respektabilnom broju objekata – prostora mjesne samouprave (218) u Gradu Zagrebu (ne ulazeći u njihov prostorni kapacitet – pojedinačnu veličinu, strukturu, urednost i opremljenost), treba, ipak, znati da na m² sada raspoloživog prostora mjesne samouprave dolazi 16.150 građana ili na jedan objekt mjesne samouprave dolazi 3.574 građana. S druge strane, treba vidjeti koliko, kako i za koje se namijene koristi i koristi li se uopće optimalno raspoloživi prostor mjesne samouprave te koliko su građani uopće upoznati s pravima, mogućnostima, uvjetima i sadržajima njihova korištenja.

tirajućih kapaciteta) osiguranje osnovnih, standardiziranih, uvjeta (regulativnih, financijskih, personalnih, administrativnih, stručnih, tehničkih, prostornih i dr.) za normalan rad mjesne samouprave faktično znači zanemarivanje razvoja i funkcioniranja mjesne samouprave. U nekim, ali ipak rijetkim, jedinicama lokalne samouprave članovi vijeća mjesnog odbora imaju pravo i na naknadu sukladno odluci predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave.²¹

U gradovima se mogu statutom osnivati gradski kotarevi ili gradske četvrti kao posebni oblici mjesne samouprave. Gradski kotar odnosno gradska četvrt oblik je mjesne samouprave koji se osniva za područje koje predstavlja gradsku, gospodarsku i društvenu cjelinu, a koje je povezano zajedničkim interesima građana. Djelokrug, ovlasti i tijela gradskih kotareva odnosno gradskih četvrti uređuju se statutom grada shodno odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koje se odnose na mjesnu samoupravu u mjesnim odborima. Zakon ne pravi razliku između mjesnih odbora i gradskih kotareva ili gradskih četvrti, odnosno te oblike mjesne samouprave tretira jednako (osnivanje, djelokrug, tijela, ovlasti, pravnu osobnost i druga pitanja). Međutim, Zakon o Gradu Zagrebu (NN 62/01) određuje (u poglavlju V, čl. 17. i 18.) da se u Gradu Zagrebu na način i u postupku utvrđenom statutom mogu osnovati gradske četvrti i mjesni odbori kao oblici mjesne samouprave. Djelokrug, ovlasti i tijela gradskih četvrti i mjesnih odbora uređuju se statutom, u skladu sa zakonom.²²

²¹ Ilustracije radi, Odlukom o naknadi predsjednicima, potpredsjednicima i članovima vijeća gradskih četvrti (SG GZ 2/01, 5/03 i 20/05) određeno je da predsjednici i drugi članovi vijeća imaju pravo na mjesečnu naknadu za obnašanje svojih dužnosti. Od 1. siječnja 2006. ta naknada iznosi za predsjednika vijeća 7.979,00 kuna bruto, za potpredsjednika vijeća 3.990,00 kuna bruto i za člana vijeća 2.696,00 kuna bruto. Sredstva za naknade članovima vijeća 17 gradskih četvrti, prema Proračunu Grada Zagreba za 2008. (SG GZ 17/07), iznose 12.794.000,00 kuna.

²² Statutom je (SG GZ 20/01 – pročišćeni tekst, 10/04, 18/05 i 2/06) omogućeno i osnivanje mjesnih odbora kao polazne razine mjesne samouprave unutar gradskih četvrti. Dakle, u Zagrebu mjesna samouprava ima dvije razine – gradske četvrti i mjesne odbore. Zagreb je osnovao 218 mjesnih odbora u svibnju 2009. Valja pozdraviti opredjeljenje spram dodatnog približavanja institucionaliziranih oblika mjesne samouprave građanima, a kako će to stvarno funkcionirati, tj. hoće li se time *de facto* pridonijeti većoj građanskoj participaciji i rješavanju mjesnih problema i potreba, približavanju gradske uprave i službe građanima i izbjeći birokratizacija odnošenja, pokazat će akumulacija nadolazećeg iskustva. Mudro bi bilo imati i djelatnu opreznost da se dobra ideja i praksa ne izvitoperi u svoju karikaturu. I Ivanišević upozorava na prednosti i rizike, odnosno na potrebnu djelatnu senzibilnost u ustrojavanju i provođenju dvostupanjskog sustava urbane mjesne samouprave (Ivanišević, 2008: 22). O nekim iskustvima (ne)funkcioniranja mjesne samouprave v. <http://pollitika.com/drzava-je-onesposobila-mjesnu-samoupravu> i <http://davorkovidovic.blog.hr/2005/11/1620374798/probudimo-mjesne-odbore-zajedno.html>, 8. 11. 2005.

Statutom općine odnosno grada može se mjesnom odboru povjeriti obavljanje pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga općine ili grada, koji su od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana na području mjesnog odbora. Sredstva za obavljanje poslova osiguravaju se u proračunu općine odnosno grada. Ustavno-zakonska norma – mogućnost povjeravanja mjesnoj samoupravi obavljanja pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga općine ili grada na tragu je EPLS, prema kojem javne poslove obavljaju vlasti koje su najbliže građanima. Povjeravanje oblicima mjesne samouprave (ili bar organiziranje uredovnih dana) obavljanje pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga općine ili grada (osim rijetkih i dobrih primjera, a među kojima prednjači Grad Zagreb) jest, nažalost, rijetkost hrvatske lokalne samouprave. Kad mjesni odbor obavlja prenesene poslove iz djelokruga jedinice lokalne samouprave, predsjednik vijeća mjesnog odbora, za obavljanje tih poslova, odgovoran je (grado)načelniku. U obavljanju poslova iz izvornog djelokruga mjesnog odbora predsjednik je odgovoran vijeću mjesnog odbora.

Tijela mjesnog odbora jesu vijeće mjesnog odbora i predsjednik vijeća mjesnog odbora. Vijeće mjesnog odbora biraju građani s područja mjesnog odbora koji imaju biračko pravo. Broj članova vijeća mjesnog odbora utvrđuje se prema broju stanovnika mjesnog odbora. Članovi vijeća biraju se neposredno tajnim glasovanjem, a na postupak izbora shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave. Mandat članova vijeća mjesnog odbora traje četiri godine. Vijeće mjesnog odbora može održati sjednicu ako je nazočna većina članova vijeća, a odlučuje većinom glasova nazočnih članova.

Vijeće mjesnog odbora donosi program rada mjesnog odbora, pravila mjesnog odbora, poslovnik o svom radu u skladu sa statutom, financijski plan i godišnji obračun te obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom. Pravila mjesnog odbora sadržavaju odredbe o: nazivu i sjedištu, zastupanju, tijelima, načinu stjecanja i raspolaganja imovinom, upotrebi pečata i žiga, drugim pitanjima od značenja za mjesni odbor. Vijeće mjesnog odbora iz svoga sastava tajnim glasovanjem bira predsjednika vijeća na vrijeme od četiri godine. Predsjednik vijeća mjesnog odbora, u skladu sa statutom, predstavlja i zastupa mjesni odbor i za svoj rad odgovara vijeću mjesnog odbora, dok za obavljanje povjerenih poslova predsjednik vijeća mjesnog odbora odgovara općinskom načelniku odnosno gradonačelniku.

Vijeće mjesnog odbora, u skladu sa statutom, radi raspravljanja o potrebama i interesima građana te davanja prijedloga za rješavanje pitanja od

mjesnog značenja može sazivati mjesne zborove građana. Mjesni zbor građana saziva se za dio područja mjesnog odbora koji čini određenu cjelinu (dio naselja, stambeni blok i sl.). Mjesni zbor građana vodi predsjednik mjesnog odbora ili član vijeća mjesnog odbora kojeg odredi vijeće. A. de Tocqueville je kazao: »Gradski zborovi su za slobodu isto što i osnovne škole za znanost: oni je čine dostupnom ljudima, uče ih kako da se njime koriste i uživaju u njoj«.

Nadzor nad zakonitošću rada tijela mjesnog odbora obavlja poglavarstvo, odnosno predstavničko tijelo u općinama i gradovima koji nemaju poglavarstvo, koje može raspustiti vijeće mjesnog odbora, ako ono: a) učestalo krši statut jedinice lokalne samouprave i/ili pravila mjesnog odbora te b) ne izvršava povjerene mu poslove. Treba upozoriti da zakonska nepreciznost nadzornog kriterija, odnosno riječi *učestalo* za kršenje osnovnog akta jedinice lokalne samouprave (statuta) i pravila mjesnog odbora te neizvršavanja povjerenih poslova omogućuje lokalnim moćnicima proizvoljno tumačenje i arbitrarnu evaluaciju rada mjesnog odbora, tj. njegovo raspuštanje (Masarić, 2006: 140–141).

Pravo građana na participaciju u političkom životu leži u samom srcu ideje o demokraciji i kao takvo, zbog »blizine« lokalnih vlasti, najbolju implementaciju postiže upravo na mjesno-lokalnom nivou. Prema ZLP/RS oblici (stupovi) direktnog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima jesu: 1. referendum, 2. mjesni zbor građana, 3. predlaganje donošenja određenog akta ili rješavanje određenog pitanja (građanska inicijativa) i 4. podnošenje predstavki i pritužbi.²³ Klasifikacija zakonskih oblika neposrednog sudjelovanja građana u RH (neposredne, izravne demokracije) može se izvesti polazeći od nekoliko kriterija, ali njihovo je opće obilježje da su oni, uglavnom, dopunski, neobvezni i savjetodavnog

²³ »Građanima stoje na raspolaganju različiti oblici sudjelovanja, ali je pitanje, koriste li i u kojoj mjeri građani te mogućnosti« (Masarić, 2006: 142) Nije dostatno (za društvenu dijagnozu i terapiju nerazvijenosti participacije) samo kontemplativno konstatirati ono što je evidentno, tj. da postoje oblici sudjelovanja građana, ali se oni njima ne koriste, ili kazati »... je li lokalna zajednica uspješna ili nije, i koliko su tome doprinijeli suradnički odnosi nositelja javnih vlasti, u konačnici će odlučiti građani na lokalnim izborima.« (Masarić, 2006: 159)

Indikativno je da u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nema kaznenih odredbi kao instrumenta sankcioniranja neodgovornih i zaštite prava građana. Ne može se neodgovornost u obavljanju poslova mjesno-lokalne samouprave redukcionistički svoditi samo na izbornu odgovornost ili državni nadzor zakonitosti općih akata predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave!

Takoder, nije mali broj mjesno-lokalnih sredina u Hrvatskoj gdje se izbor mjesno-lokalnog vodstva presudno temelji na glasovima građana birača koji ne samo što uopće ne žive na tom području nego su istovremeno iz druge države (»fiktivni birači«)!

karaktera. Imajući u vidu da ZLP/RS navodi svega četiri oblika neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima (u mjesnoj samoupravi navodi samo mjesni zbor građana – čl. 63.); da oni, u pravilu, predstavljaju samo oblik (i to neobvezni) prethodnog izjašnjenja u postupku odlučivanja tijela jedinice lokalne samouprave; da je njihov *de jure* i *de facto* domašaj na proces odlučivanja i samo donošenje odluka marginalan, odnosno da je građanska participacija, nažalost, više rijetkost i svojevrsni »eksces« nego pravilnost (fakultativna, a ne obligatna); da je civilni, nevladin, sektor nerazvijen; da u mjesno-lokalnoj praksi, građanskom aktivizmu, dominira tradicionalno-autoritarna politička kultura, tj. dominiraju obrasci vladanja (s ambivalentnim percepcijama vlasti – strahopoštovanja, ovisnosti, podaništva te nepovjerenja i ignorancije), a ne demokratskog, partnerskog i modernog upravljanja; itd. – katastrofičan sud o aktualnom i akutnom stanju nerazvijenosti građanske participacije (kao važnom institutu lokalne demokracije) i njenoj lošoj perspektivi (na navedenim osnovama) ne iznenađuje.

Iako je statut jedinice lokalne samouprave njezin osnovni i konstitutivni akt (čl. 135. Ustava i čl. 8. ZLP/RS) koji treba biti pravno razrađen, precizan i upotrebljiv (kojim se samostalno i kreativno, ali u okviru zakona, uređuje unutarnje ustrojstvo i djelokrug tijela mjesno-lokalne samouprave te ih se prilagođuje specifičnim lokalnim potrebama i mogućnostima), njihova stvarna izrada u većini slučajeva nije na toj razini. Praktičnu izradu statuta većina JLS shvatila je kao formalističko zadovoljavanje pravne obveze, a ne kao stvaralački i odgovoran pravno-politički izazov da na primjereno-optimalan i jasan način, prilagođen specifičnim lokalnim potrebama i mogućnostima, uredi svoj samoupravni djelokrug, obilježja, javna priznanja, ustrojstvo, ovlasti, način rada tijela, način obavljanja poslova, oblike konzultiranja građana, provođenje referenduma, organizaciju mjesne samouprave, ustrojstvo i rad javnih službi, oblike suradnje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obveza. Stoga možemo reći, i pri tome biti strogi u ocjeni, da faktični, iskazani pristup prema izradi statuta jedinica lokalne samouprave u većini slučajeva nije na kreativnom tragu dobre i poučne prakse naših starogradskih, srednjovjekovnih gradova i sredina (dubrovački, trogirski, poljički, vinodolski, itd.).

Sadašnja pravno-politička pozicija mjesne samouprave nije odveć stimulativna za građane, jer građani uviđaju njezinu odlučivačku marginalnost te time i njezinu institucionalnu nerelevantnost i neatraktivnost za odlučivanje o pitanjima koja su od neposrednog i svakodnevnog interesa za život građana u naselju.

Literatura

- Aristotel (1960) *Politika*. Beograd: Kultura
- Bajo, Anto, Mihaela Bronić (2004) Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: problemi fiskalnog izravnjanja. *Financijska teorija i praksa* 28(4)
- Bandić, Milan (2005) Predstavljanje programa Gradskog poglavarstva: Vizija Zagreba 21. stoljeća – Zagreb se mora mijenjati ostajući isti, 3. sjednica Gradske skupštine Grada Zagreba, 13. srpnja 2005.
- Banovac, B., R. Blažević, Ž. Boneta (2004) Modernizacija (i/ili europeizacija hrvatske periferije – primjeri Istre, Like i Gorskog kotara. *Revija za sociologiju* br. 3–4.
- Bratić, Vjekoslav (2008) Lokalna samouprava u središnjoj i istočnoj Europi – snažan, neovisan instrument upravljanja na lokalnoj razini ili tigar od papira? *Financijska teorija i praksa* 32(2): 139-157.
- Čaldarović, Ognjen i suradnici (2007) Istraživanje zadovoljstva stanovnika gradske četvrti Trešnjevka – istraživački izvještaj
- Gjenero, Davor (2005) Oblici izravne demokracije u lokalnoj samoupravi, u: *Lokalna samouprava pred reformskim izazovima – vodič kroz lokalnu demokraciju*. Split: STINA
- Goričar, Jože (1977) *Sociologija*. Beograd: Rad
- Mržnjak, Juraj (2005) Značenje lokalne samouprave za priključenje Hrvatske Europskoj Uniji. *Revija za sociologiju* br. 1–2.
- Ivanišević, Stjepan (2008) Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima. *Poruke – glasilo Gradske organizacije SDP-a Zagreba* br. 9, lipanj 2008.
- Ivanišević, Stjepan, Ivan Koprić, Jasna Omejec, Jure Šimović (2001) *Local Government in Croatia*, u: Emilia Kandevara (ed.) *Stabilization of Local Governments*. Budapest: OSI/LGI
- Kardelj, Edvard (1983) *Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja*. Sarajevo: NIŠRO »Oslobođenje«
- Klarić, Mirko: *Mjesna samouprava u Republici Hrvatskoj*. www.vus.hr/uploads/file/Zbornik2/mirko_klaric_mjesna%20samouprava%20u%20Republici%20Hrvatskoj.pdf
- Koprić, Ivan (2005) Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samoupravne. *Hrvatska javna uprava* br. 1/2005.
- Koprić, Ivan (2008) Upravljanje procesom decentralizacije kao novi pristup razvoju sustava lokalne samouprave. *Hrvatska javna uprava* 8(1): 95–133.
- Lalić, Dražen (2004) *Kriza gradske vlasti u Splitu 2001–2002: viđenje aktera*, u: Zdravko Petak, Mirjana Kasapović, Dražen Lalić: *Lokalna politika u Hrvatskoj*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
- Masarić, Helena (2006) *Odnos između građana, predstavničkog tijela, izvršne vlasti i uprave*, u: *Priručnik za dobro upravljanje* (ur. Inge Perko Šeparović). Zagreb: Hrvatski pravni centar

- Mlinar, Zdravko (1962). Naše teme br. 2/1962, 228–234.
- Mušec, Marija (uz doprinos Julijane Pigey) (2005) Usklađenost hrvatskog zakonodavnog okvira s Europskom poveljom. Zagreb: USAID
- Nohlen, Dieter (ur.) (2001) Politološki rječnik. Zagreb: Pan liber
- Pavić, Željko (1990) Lokalni sistem upravljanja i gradovi, u: Reforma lokalne samouprave – zbornik radova. Zagreb: Društvo za upravne znanosti i praksu Hrvatske
- Pusić, Eugen (1963) Lokalna zajednica. Zagreb: Narodne novine
- Ramljak, Milan (1986) Politička koncepcija komune i upravno-teritorijalne promjene u gradu Zagrebu. Naše teme br. 5–6/1986, 783–790.
- Schumpeter, Joseph (1960) Kapitalizam, socijalizam i demokratija. Beograd: Kultura
- Štulhofer, Aleksandar (2003) Društveni kapital i njegova važnost, u: Ajduković, Dejan (ur.) Socijalna rekonstrukcija zajednice. Zagreb: DPP

TERRITORIAL COMMITTEE: REPRESENTING CITIZENS OR LOCAL POLITICAL ELITES?

Summary

Beginning with the difference between normative and real situation in local self-government below municipal level in Croatia, the author analyses the elements of local community as a real substrate of both self-government below municipal level and local self-government. He has found thirteen necessary characteristics of territorial committees as real social communities. Along with normative regulation of self-government below municipal level, he has performed a more detailed analysis of different practical elements, such as organisation, functioning, and financing of self-government below municipal level in Croatia. It is concluded that the position and practice of this type of self-government is not optimal regarding democratic standards, public management, and the provision of public services to citizens at the level of territorial self-government closest to them.

Key words: self-government below municipal level – Croatia, local democracy, local community, territorial committee, politico-administrative system