

Dr. sc. Romea Manojlović Toman *

Dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić **

Dr. sc. Ivan Koprić ***

NEUSPJEŠNA EUROPEIZACIJA HRVATSKE MJESNE SAMOUPRAVE: NEDOVOLJNA ATRAKTIVNOST ILI LOŠE INSTITUCIONALNO OBLIKOVANJE

Europski upravni prostor leži na dvjema skupinama ljudskih prava. Prva promoviraju demokratsku otvorenost i participaciju građana te jačaju ulaznu legitimnost javne uprave, dok se druga odnose na dobro javno upravljanje i jačaju izlaznu legitimnost uprave. Povelja o temeljnim pravima koja je sastavni dio Lisabonskog ugovora na snazi od 2009. daje nužnu pravnu osnovu obiju skupina ljudskih prava. Rad se bavi pitanjem uloge mjesne samouprave u jačanju EU-standarda otvorenosti, participacije i dobrog upravljanja. Obrađuju se dva istraživačka pitanja: a) koja je pravna, a koja stvarna uloga mjesne samouprave u Hrvatskoj, b) može li ona doprinijeti jačanju ulazne ili izlazne legitimnosti poretka. Analiziraju se opći akti izabranih gradova o mjesnoj samoupravi te sadržaj internetskih stranica mjesnih odbora svih hrvatskih gradova. Slijedeći kategorizaciju koju su postavili Hlepas i drugi (2018.), uz nadopunu u skladu s hrvatskim okolnostima, analiziraju se uloge hrvatske mjesne samouprave. Na osnovi nalaza i odabranih komparativnih iskustava interpretira se trenutačno stanje hrvatske mjesne samouprave te se formuliraju preporuke za unaprjeđenje.

Ključne riječi: mjesna samouprava – Hrvatska; mjesni odbori; ulazna i izlazna legitimnost političkih sustava; europeizacija javne uprave; analiza sadržaja; komparativna analiza.

* Dr. sc. Romea Manojlović Toman, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i redovita članica Akademije pravnih znanosti Hrvatske (*Assistant Professor, Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb and full member of the Croatian Academy of Legal Sciences*): romea.manojlovic@pravo.hr.

ORCID ID: orcid.org/0000-0002-0292-0180

** Dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (*Assistant Professor, Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb*): tijana.vukojicic@pravo.hr.

ORCID ID: orcid.org/0000-0002-1791-7291

*** Dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor u trajnom zvanju i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i redoviti član Akademije pravnih znanosti Hrvatske (*Full Professor and Head of the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb and full member of the Croatian Academy of Legal Sciences*): ikopric@pravo.hr.

ORCID ID: orcid.org/0000-0002-9086-6937

1. UVOD – SUBMUNICIPALNA SAMOUPRAVA U EUROPSKOM KONTEKSTU

Europski upravni prostor leži na dvjema skupinama prava: prva promoviraju demokratsku otvorenost i participaciju građana, a druga dobro javno upravljanje.¹ Prva skupina prava služi ostvarenju ulazne legitimnosti (*input legitimacy*) javnog poretka koja omogućuje građanima da se i njihov glas čuje te transmisiju želja i potreba od građana prema upravi. Druga skupina prava služi ostvarenju izlazne legitimnosti (*output legitimacy*) te transmisiji od uprave prema građanima, prihvaćanju politika i pružanju usluga koje su građanima bitne.² Obje skupine prava nalaze svoju legitimaciju u temeljnim dokumentima Europske unije (dalje u tekstu: EU), napose u njezinoj Povelji o temeljnim pravima. Uz to, EU i europeizacija stvaraju sustav europskoga višerazinskog upravljanja u okviru kojega se lokalna razina upravljanja smatra najprikladnijom za ostvarenje obiju skupina prava.

Da bi se ojačala izlazna legitimnost, donosi se niz dokumenata kojima se nastoji potaknuti prenošenje ovlasti lokalnim jedinicama i dobro lokalno javno upravljanje. Posebno mjesto ima pravo na dobru upravu koje navedena Povelja definira u čl. 41., a koje se *per analogiam* može prenijeti i na lokalnu razinu. To se pravo razvijalo u praksi Europskog ombudsmana od uvođenja te institucije sredinom 90-ih godina prošlog stoljeća. I druga važna europska asocijacija, Vijeće Europe, zastupa razvoj dobrog upravljanja, pri čemu se mogu istaknuti dokumenti „Dvanaest načela dobrog lokalnog upravljanja“ (2009.) te „Europska strategija za inovaciju i dobro upravljanje na lokalnoj razini“.³ Dobro upravljanje nije vezano samo uz europsku institucionalnu okolinu, nego se već nekoliko desetljeća zastupa u svim važnim međunarodnim organizacijama (OUN, Svjetska banka itd.).

Lokalne vlasti pridonose razvoju i poticanju participacije građana, jačaju lokalnu demokraciju te time i ulaznu legitimnost demokratskog poretka. Kako bi to ostvarile, mnoge su europske zemlje uz tradicionalne oblike neposrednog sudjelovanja građana (referendumi, građanske inicijative, zborovi građana te teritorijalno decentralizirana tijela poput mjesnih ili susjedskih odbora) počele prihvaćati i niz novih instrumenata kao što su neposredni izbor i opoziv izvršnih čelnika, nezavisni politički akteri, forumi mladih i drugi kanali sudjelovanja pojedinih kategorija građana, participativno budžetiranje, *ad hoc* savjetovanja građana, oblici elektronički poduprte lokalne demokracije, fokus-grupe itd.⁴

Jedan su od tradicionalnih oblika sudjelovanja građana i teritorijalno decentralizirana tijela, odnosno submunicipalne vlasti. Pod tim se misli na tijela koja ispunjavaju

¹ Koprić 2017.

² Scharpf 2006.

³ Vidi Koprić; Musa; Lalić Novak 2012, 227–231.

⁴ Koprić; Vukojičić Tomić 2013; Koprić; Manojlović 2013; Koprić; Klarić 2015; Kersting 2015, 320–323.

ove uvjete: a) formiraju se na dijelu teritorija temeljne lokalne samoupravne jedinice, b) riječ je o općim jedinicama, tj. onima koje imaju više vrsta ovlasti, c) nisu u cijelosti autonomna jer, iako mogu imati pravnu osobnost i vlastite ovlasti, ostaju sastavni dio temeljne lokalne samoupravne jedinice u kojoj se nalaze te se odluke koje donose tijela temeljne jedinice izravno odnose i na njih, d) imaju demokratsku legitimnost i odgovornost, što znači da su članovi upravljačkih tijela tih jedinica izabrani demokratski.⁵

Takva tijela dobivaju posebno mjesto i značenje ponajprije u kontekstu poticanja participacije građana i ostvarenja ulazne legitimnosti, no ona doprinose i jačanju izlazne legitimnosti. Hlepas *et al.*⁶ navode da postoje četiri temeljne koristi koje se ostvaruju formiranjem teritorijalno decentraliziranih tijela. Prvo, takva tijela mogu povećati participaciju građana i revitalizirati kulturu participacije jer je građanima lakše sudjelovati i doći do izražaja u manjim jedinicama i tijelima. Drugo, ona služe kao glas naroda prema lokalnoj zajednici kao cjelini jer prenose želje i potrebe njezina užeg dijela, a lokalni vijećnici ili izvršna vlast možda ne bi mogli sami doći do takvih informacija, posebno kad su u pitanju velike lokalne samoupravne jedinice (primjerice, irske i britanske jedinice prešle su granicu od 100.000 te se već približavaju prosječnoj veličini od 200.000 stanovnika). Treće, u tim tijelima olakšana je politička aktivnost građana koji se mogu lakše kandidirati i biti izabrani te im je olakšana kontrola izabranih predstavnika užih decentraliziranih tijela. Četvrto, ta tijela mogu biti puno fleksibilnija u javnom upravljanju, što može unaprijediti pružanje nekih lokalnih usluga čije se obavljanje prepušta tim tijelima, a time se jača i izlazna legitimnost. Argument fleksibilnosti kod odlučivanja i obavljanja javnih poslova danas je posebno aktualan u velikim gradovima.⁷ Osim toga, submunicipalne jedinice služe i kao mehanizam nadzora nad devijantnim procesima ako do njih dođe na prvoj široj razini, tj. u temeljnim lokalnim jedinicama.⁸

Unutarnja decentralizacija temeljnih jedinica koja se sastoji u formiranju mreža kanala i osiguranju široke participacije građana, između ostalog i preko submunicipalnih jedinica, postaje zato jedna od neizostavnih komponenata dobroga lokalnog upravljanja.⁹ Iako se uloga submunicipalnih jedinica znatno razlikuje među zemljama, tako da u nekim zemljama imaju široke ovlasti i pružaju građanima niz javnih usluga, a u drugima čine „samo“ platformu okupljanja i rasprave¹⁰, ipak submunicipalna samouprava u nizu europskih zemalja stječe sve važniju ulogu.

⁵ Hlepas *et al.* 2018, 4.

⁶ *Ibid.* 2018, 6.

⁷ Vidi i Ivanišević 2008.

⁸ Klarić 2010, 295.

⁹ Koprić 2018, 30; Koprić 2017a.

¹⁰ Vidi Hlepas *et al.* 2018.

Hrvatska ima dugu tradiciju submunicipalne samouprave, ne samo u doba socijalizma (mjesni odbori, mjesne zajednice) nego i u ranijim razdobljima. Premda su 1992. mjesne zajednice ukinute, uvedena je mjesna samouprava s više oblika, bez pravne osobnosti i znatnijih ovlasti Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. Regulirana je i u aktualnom Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji ju definira kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana. Temeljni je oblik mjesni odbor, dok se u gradovima osim mjesnih odbora mogu osnovati i gradski kotari, a u Zagrebu i gradske četvrti. Većinu ovlasti prijašnjih mjesnih zajednica preuzele su 1992. novoformirane općine i gradovi.¹¹

Prema podatku iz registra koji je uspostavio Ured povjerenika za informiranje Republike Hrvatske svih je oblika mjesne samouprave 3.809.¹² Mjesni odbori imaju vlastita tijela, i to vijeće mjesnog odbora koje se bira na neposrednim izborima te predsjednika vijeća mjesnog odbora kojeg bira vijeće među svojim članovima. Osnivaju se statutom općine ili grada za jedno naselje, više međusobno povezanih manjih naselja ili za dio većeg naselja, odnosno grada koji u odnosu na ostale dijelove čini zasebnu razgraničenu cjelinu. Imaju pravnu osobnost, ali se sva pitanja od značenja za njihov rad uređuju statutom lokalne jedinice, što dovodi do velike raznolikosti položaja i uloge mjesne samouprave između lokalnih jedinica.¹³ To i ne začuđuje jer su po veličini i kapacitetu i temeljne lokalne jedinice, gradovi i općine vrlo različiti, a sustav kronično pati od neuravnotežena kapaciteta. Dok u velikim gradovima mjesna samouprava ima neku ulogu, u malim općinama i gradovima ona je najčešće tek demokratska kulisa bez sredstava i uloge. Mjesni odbori nemaju vlastita financijska sredstva, nego im ih, jednako kao i ovlasti, određuju lokalni proračuni, zbog čega su mjesni odbori u cijelosti ovisni o lokalnim tijelima, načelnicima i vijećima.

Mjesna samouprava ne istražuje se često, no autori koji su se njome bavili naglašavaju njezinu slabu poziciju, ali i njezin demokratizacijski potencijal.¹⁴

Zato se ovaj rad orijentira na dva istraživačka pitanja: a) koja je pravna, a koja stvarna uloga mjesne samouprave u Hrvatskoj, b) može li ona doprinijeti jačanju ulazne i izlazne legitimacije poretka, a u kontekstu europskoga upravnog prostora. Temeljna je metodološka tehnika analiza sadržaja internetskih stranica svih hrvatskih gradova, nadopunjena pravnom analizom statuta i pravila odnosno programa rada mjesnih odbora u odabranim gradovima.

¹¹ Klarić 2010, 289.

¹² <http://www.pristupinfo.hr/novo-objavljen-popis-mjesnih-odbora-gradskih-cetvrti-i-kotareva/>

¹³ Koprić 2013, 13.

¹⁴ Vidi Koprić 2018a, 69–71, 73, 95–97, 171, 187–190; Koprić; Klarić 2015; Klarić 2010; Hrženjak 2011; Rešetar 2011; Manojlović Toman; Vukojičić Tomić 2018.

Sljedeće poglavlje razlaže metodologiju na kojoj se rad temelji. U trećem poglavlju izlažu se i općenito interpretiraju dobiveni rezultati. Dublja analiza dobivenih rezultata prema postavljenim istraživačkim pitanjima provodi se u četvrtom poglavlju. U petome poglavlju analiziraju se komparativna iskustva te se oblikuju preporuke za razvoj hrvatske mjesne samouprave u kontekstu europskoga višestupanjskog upravljanja.

2. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Da bi se ustanovila pravna i stvarna uloga submunicipalnih vlasti u Hrvatskoj, provodi se pravna analiza te analiza sadržaja internetskih stranica mjesnih odbora hrvatskih gradova. Uloga mjesne samouprave identificira se prema modelu koji su razvili Hlepas *et al.*¹⁵ koji razlikuju pet temeljnih uloga submunicipalne samouprave. Ona je:

1. *aktivator lokalnih aktivnosti* – submunicipalne jedinice pokreću ili podupiru različite obrazovne, sportske i druge manifestacije na svome području. One su a) organizatori raznih događaja ili b) potpora aktivnostima udruga civilnog društva ili samih građana.
2. *predstavnik lokalnih interesa u gradu* – pri čemu se razlikuje a) odlučivanje o ograničenim pitanjima – submunicipalna tijela donose obvezujuće odluke o pitanjima od mjesnog interesa, npr. odlučuju o manjim radovima, popravcima ili javnim nabavama na vlastitom području, b) konzultiranje – predstavnici grada konzultiraju se sa submunicipalnim tijelima pri donošenju odluka ili drugih akata, c) lobiranje – submunicipalna tijela pritišću tijela i političare lokalne jedinice kako bi se poduzele određene aktivnosti.
3. *pružatelj javnih usluga* – submunicipalne jedinice odlučuju o pojedinim javnim poslovima, ali ih i neposredno obavljaju ili organiziraju.
4. *glasnogovornik* – prenose informacije o lokalnim politikama (gradskim ili općinskim) te služe kao sredstvo informiranja građana.
5. *inkubator političara* – pripremaju političare za buduće funkcije na lokalnoj, regionalnoj ili nacionalnoj razini ili služe političarima koji su izgubili funkcije na širim razinama vlasti kao mjesto za oporavak i ponovni početak političke karijere.

Osim tih pet uloga valja dodati i:

6. *simboličku ulogu* kad submunicipalna tijela postoje, no ne obavljaju nijednu od nabrojanih pet funkcija, nego služe kao simbolička potvrda postojanja identiteta naselja, njegova dijela ili neke druge manje zajednice na području temeljne lokalne jedinice.¹⁶

¹⁵ Hlepas *et al.* 2018, 7–8.

¹⁶ Hlepas 2018, 139.

Analizom internetskih stranica mjesnih odbora hrvatskih gradova moguće je analizirati prve četiri uloge. Kako je temeljni zadatak mjesnih odbora poticanje neposrednog sudjelovanja građana, očekuje se da će većina informacija koja se odnosi na to biti dostupna na internetu. Analizom sadržaja dokumenata (podataka o mjesnim odborima, zapisnika sa sjednica vijeća, informacija o radu mjesnih odbora itd.) koji se nalaze na službenim stranicama mjesnih odbora te se uloge mogu prepoznati, kvantificirati i vrednovati. Uloga aktivatora može se prepoznati npr. u tome da su u zapisnicima opisane odluke o organiziranju ili potpori raznim aktivnostima građana i organizacija civilnog društva. Uloga predstavnika lokalnih interesa vidi se u objavi informacija o sudjelovanju mjesnih odbora u donošenju proračuna, pitanjima koja će se postaviti gradskim vijećima ili vlastitim odlukama. Uloga pružatelja evidentira se u slučajevima organiziranja ili neposrednog pružanja javnih usluga od mjesnih odbora. Uloga glasnogovornika realizira se informiranjem građana na službenim stranicama mjesnih odbora o odlukama gradskog vijeća, projektima grada ili lokalnim politikama, uslugama i aktivnostima.

Nakon pregleda internetskih stranica svih gradova u daljnju analizu uzeti su samo gradovi koji na svojim internetskim stranicama imaju objavljene dokumente na temelju kojih se može prepoznati njihova uloga. Oni su ujedno odabrani za pravnu analizu jer se jedino kod njih može usporediti pravna i stvarna uloga mjesne samouprave. Kako je regulacija mjesne samouprave prepuštena statutima gradova, a mjesni odbori donose svoja pravila u kojima uređuju svoj način rada (čl. 61.c Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, u okviru pravne analize u obzir su uzeti gradski statuti, pravila mjesnih odbora te programi rada kojima se utvrđuju zadatci mjesnih odbora.

Premda se ne može isključiti mogućnost da su mjesni odbori ponegdje aktivni, ali ne objavljuju informacije o svom radu na internetskim stranicama, polazi se od pretpostavke da je broj takvih slučajeva minimalan. Osim toga, budući da je jedan od glavnih načina jačanja ulazne legitimnosti objava informacija na službenim stranicama, takvi slučajevi, ako uopće postoje, već su neaktivnošću u komuniciranju s javnošću i građanima pokazali da ne obavljaju svoje uloge na način koji se s obzirom na stupanj razvoja tehnologije u suvremeno doba smatra prihvatljivim.¹⁷

Petu ulogu, onu inkubatora političara, ne može se prepoznati analizom sadržaja internetskih stranica te se njezino postojanje obrađuje na osnovi sekundarnih podataka koji su dostupni u znanstvenoj i stručnoj literaturi, ali i neposrednom analizom dostupnih podataka o vijećnicima mjesnih odbora u gradovima koji su odabrani za istraživanje.

¹⁷ Uporaba informacijskih i komunikacijskih tehnologija (IKT) omogućuje višu razinu transparentnosti, pridonosi bržem pružanju većeg broja usluga, osigurava otvorenost i vidljivost upravljanja te omogućuje javnosti kontrolu nad javnim tijelima (Marčetić; Vukojičić Tomić 2016, 385–385).

Na osnovi tako dobivenih, kodiranih i usustavljenih podataka zaključilo se o stvarnoj ulozi mjesne samouprave u suvremeno doba u Hrvatskoj. Opisuju se i analiziraju primjeri dobre prakse za neke od navedenih uloga. Da bi se mogle formulirati preporuke za unaprjeđenje stanja u Hrvatskoj, provodi se komparativna analiza institucija mjesne samouprave u nekoliko europskih zemalja u neoinstitucionalnoj maniri, uzimajući u obzir ne samo pravnu regulaciju nego i realan život tih institucija.

3. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

3.1. Stvarna uloga mjesnih odbora

Oblici mjesne samouprave osnovani su u 119 od ukupno 128 gradova.¹⁸ U empirijskom istraživanju provedenom krajem 2017. godine utvrđeno je da mjesni odbori nemaju vlastite internetske stranice, nego se podatci o njima objavljuju na službenim stranicama gradova unatoč obvezi koja proizlazi iz propisa o pristupu informacijama da i mjesni odbori trebaju imati vlastite internetske stranice kao tijela javne vlasti. Kod dijela gradova na stranicama se mogu naći rudimentarne informacije o mjesnim odborima (popis članova vijeća s kontaktnim podacima), no većina gradova ne objavljuje dodatne dokumente (npr. najave i dnevni redovi te zapisnici sa sjednica vijeća).¹⁹

Slični nalazi potvrđeni su i u okviru posebna istraživanja provedena krajem 2018. godine za potrebe ovog rada. Točnije, u najvećem broju gradova ne objavljuju se informacije o aktivnostima mjesne samouprave. Iz Tablice 1. vidljivo je da na stranicama 98 gradova, što čini udio od čak 82,3 % od ukupna broja gradova u kojima su osnovani mjesni odbori, postoji tek osnovna informacija o mjesnim odborima (popis članova vijeća s njihovim kontaktnim podacima) bez ikakve informacije o njihovim aktivnostima. U devet gradova (7 %) ne postoji nikakva informacija o mjesnim odborima na stranicama grada. To ne daje doprinos ulaznoj legitimnosti ni aktivnijem uključivanju građana u aktivnosti lokalne zajednice. Svega 12 gradova (10,1 %) objavljuje na internetskim stranicama informacije o radu mjesnih odbora, uglavnom u formi zapisnika sa sjednica i vijesti o aktivnostima. Ti gradovi²⁰ uzeti su u analizu kao slučajevi za detaljniju analizu metodom studije slučaja.

¹⁸ Glina, Hrvatska Kostajnica, Klanjec, Novigrad, Opuzen, Skradin, Vis, Vukovar i Zlatar nisu ih osnovali.

¹⁹ Manojlović Toman; Vukojičić Tomić 2018, 363.

²⁰ To su Kastav, Križevci, Krk, Labin, Lepoglava, Makarska, Osijek, Popovača, Rijeka, Split, Varaždin i Zagreb.

Tablica 1. Informiranje građana o radu mjesnih odbora (MO) i gradskih četvrti (GČ) na internetskim stranicama

Sadržaj internetskih stranica gradova	Broj	Udio (%) u broju gradova s osnovanim oblicima mjesne samouprave
Na stranicama grada nema informacija o mjesnoj samoupravi	9	7,60
Na stranicama grada samo su osnovne informacije o mjesnoj samoupravi ²¹	98	82,30
Na stranicama grada objavljuju se informacije o aktivnostima mjesne samouprave ²²	12	10,10
Ukupno	119	100,00

Izvor: autori, vlastito empirijsko istraživanje^{21,22}

Analiza sadržaja podataka s internetskih stranica pokazuje da u 12 gradova koji objavljuju informacije o radu mjesne samouprave mjesni odbori realiziraju sve četiri uloge koje se i očekuju, uloge aktivatora lokalnih aktivnosti, predstavnika lokalnih interesa, pružatelja javnih usluga u lokalnoj zajednici te njezina glasnogovornika.

1. Uloga mjesnih odbora kao aktivatora lokalnih interesa ogleda se primjerice u sljedećim aktivnostima: organiziranje mjerenja šećera u krvi, potpora Crvenom križu u akciji davanja krvi, organizacija sportskih i kulturnih događaja, projekcija edukativnih filmova, organizacija humanitarnih akcija, edukacija policajaca u zajednici, organizacija dječjih i informatičkih radionica, besplatno pravno savjetovanje itd.
2. Ulogu mjesnih odbora kao predstavnika lokalnih interesa prepoznaje se u dostavljanju gradskim tijelima obavijesti o potrebnim radovima, popravcima i sl., dok o manjim komunalnim akcijama mjesna vijeća samostalno odlučuju u okviru sredstava kojima autonomno raspolažu.
3. Ulogu pružatelja javnih usluga mjesni odbori imaju u obavljanju manjih komunalnih akcija kao što su postavljanje putokaza, obnova spomenika i zgrada, akcija uređenja i čišćenja okoliša, postavljanje javne rasvjete, uređenje sportskih i dječjih igrališta, postavljanje klupa, održavanje komunalne infrastrukture itd.
4. Ulogu glasnogovornika prepoznaje se u informiranju članova mjesnih odbora i građana o planiranim aktivnostima gradskih tijela, pozivanju predstavnika gradskih tijela na sjednice vijeća mjesnih odbora, pružanju informacija o e-konzultacijama kao obliku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupku donošenja odluka i akata gradskog vijeća itd.

²¹ Riječ je o podacima kao što su adresa sjedišta, popis i adrese članova vijeća, kontaktni podatci i sl.

²² Odnosi se na objavljivanje dnevnih redova i zapisnika sa sjednica, vijesti o aktivnostima i sl.

U procjeni važnosti tih nalaza valja uzeti u obzir da je riječ o podacima iz malog broja gradova. Financijski podatci dodatno osvjetljavaju važnost mjesne samouprave: analiza proračuna u odabranim gradovima pokazala je da je udio proračuna koji je izravno namijenjen radu mjesnih odbora (posebna stavka u gradskom proračunu) često manji od 1 %. Premda je jasno da se na njihovu području troši i novac s drugih proračunskih stavaka, činjenica da im se daje manje od 1 % gradskog proračuna pokazuje da u stvarnosti oni ne mogu realizirati ozbiljnije zadatke (Tablica 2.).

Situacija je različita samo u Zagrebu u kojem mjesna samouprava ima pravo na udio od 8 % u proračunu za 2018. Ipak, broj od 218 mjesnih odbora i 17 gradskih četvrti te stvarni iznosi koji im se pojedinačno dodjeljuju znatno umanjuju njihovu ulogu i važnost za gradsko upravljanje, posebno imajući u vidu da je riječ o gradu s oko 800.000 stanovnika koji je teško usporediv s drugim gradovima – prosječna veličina gradske četvrti kao oblika mjesne samouprave u Zagrebu od oko 47.000 stanovnika mnogo je iznad donje granice koju zakonodavac propisuje za velike gradove (35.000).²³

Tablica 2. Udio proračuna mjesne samouprave u ukupnu gradskom proračunu

Grad	Iznos u gradskom proračunu za mjesnu samoupravu	Proračun ukupno	Udio za mjesnu samoupravu	Napomena
Rijeka	15.040.150,00	1.059.900.000,00	1,41	Iznos uključuje naknade za članove vijeća mjesnih odbora, izbore tih članova, udruge i komunalne akcije.
Kastav	220.000,00	48.203.590,00	0,45	
Križevci	1.000.000,00	65.005.720,00	1,53	
Krk	36.000,00	86.832.574,00	0,04	
Labin	59.000,00	7.604.300,00	0,77	
Lepoglava		22.624.115,00	-	U proračunu nije vidljiv iznos sredstava za mjesnu samoupravu.
Makarska	15.000,00	128.178.678,00	0,01	
Osijek		591.800.000,00	-	U proračunu nije vidljiv iznos sredstava za mjesnu samoupravu.
Popovača	65.000,00	59.784.541,00	0,10	
Split		990.632.829,00	-	U proračunu nije vidljiv iznos sredstava za mjesnu samoupravu.
Varaždin	962.000,00	269.945.576,00	0,35	
Zagreb	776.052.000,00	9.629.796.000,00	8,05	

Izvor: autori na temelju podataka iz službenih proračuna navedenih gradova

²³ Još je početkom 2000-ih Grad Zagreb djelovao bez mjesne samouprave te je „stupanj sudjelovanja građana u lokalnom upravljanju u Gradu Zagrebu [bio] niži ... od bilo kojeg grada u Hrvatskoj“, a „sve su upravljačke funkcije [bile] centralizirane u tijelima na razini Grada kao cjeline“ (Ivanišević 2000, 597).

Problem nedovoljnih financijskih sredstava mjesne samouprave, i to u Gradu Zagrebu koji toj razini daje najviše sredstava, prepoznat je još 2011. u istraživanju koje je Hrženjak (2011.) proveo na uzorku od 53 % vijećnika mjesne samouprave u Zagrebu. Na pitanje koje su najvažnije zapreke uspješnijem radu vijeća kojeg su članovi, kao apsolutno najveći problem pokazala su se nedovoljna financijska sredstva o kojima vijeće odlučuje (ukupno 58,59 % ispitanika).²⁴

Nedovoljna financijska sredstva onemogućuju realizaciju uloge mjesne samouprave kao predstavnika lokalnih interesa, ali još više kao pružatelja usluga jer je njezina realizacija po prirodi stvari puno skuplja od zastupanja interesa manjih lokalnih sredina na razini grada kao cjeline.

Tablica 3. Podatci o vijećnicima u izabranim gradovima

Grad	Broj vijećnika prema podacima na službenim stranicama	Vijećnici članovi političkih stranaka	Vijećnici izabrani s nezavisnih lista	Vijećnici iz redova manjinskih stranaka	Vijećnice (žene)	Napomena
Rijeka	178	175	3	3	60	
Kastav	25				5	Nepoznata politička afilijacija
Križevci	27				6	Nepoznata politička afilijacija
Krk	35	16	19		6	
Labin	38				13	Nepoznata politička afilijacija
Lepoglava						Nepoznat sastav
Makarska	35				13	Nepoznata politička afilijacija
Osijek	76	70	6		15	Samo gradske četvrti
Popovača						Nepoznat sastav
Split						Nepoznat sastav
Varaždin	140				33	Nepoznata politička afilijacija
Zagreb	249	244	5		66	Samo gradske četvrti

Izvor: autori prema podacima sa službenih stranica navedenih gradova

Da bi se ispitala uloga mjesne samouprave kao inkubatora lokalnih političara, u izabranim gradovima provedena je analiza članova vijeća mjesnih odbora i gradskih četvrti (Tablica 3.). Pokazalo se da većina analiziranih gradova nije objavila podatke o sastavu mjesnih vijeća. To zasigurno otežava realizaciju te uloge jer građani možda

²⁴ Hrženjak 2011, 58.

uopće nisu informirani tko su njihovi mjesni predstavnici. To napose potvrđuju i podaci o niskoj izlaznosti građana na izbore za članove vijeća mjesnih odbora i drugih oblika mjesne samouprave koji se u pravilu kreću ispod 10 %.²⁵

Ipak, podaci iz Krka, Rijeke, Osijeka i Zagreba, o 538 vijećnika, pokazuju da su vijećnici velikom većinom aktivni u političkim strankama. Udio je nezavisnih lista minimalan (svega 33 vijećnika u tim četirima gradovima, odnosno 6,13 %), a stranke koje kandidiraju vijećnike vodeće su nacionalne stranke. Nacionalna politika dominira čak i na najnižoj razini koja bi ponajprije trebala služiti sudjelovanju svih građana, a najmanje političkoj reprezentaciji. Taj podatak, koliko god ograničen, indicira da mjesni odbori mogu služiti i kao inkubatori za stranačke kadrove. Bila bi potrebna daljnja analiza za utvrđivanje eventualne korelacije iznimno male izlaznosti na mjesne izbore (ispod 10 % birača) i visoka udjela stranačkih ljudi u mjesnim vijećima (gotovo 94 %), koja nadvisuje i udio od oko 90 % stranačkih članova u lokalnim predstavničkim tijelima te u lokalnoj izvršnoj vlasti.

Podatci iz Grada Krka odudaraju od zaključka da političke stranke dominiraju u mjesnim izborima. No, u Krku se politička slika s velikom zastupljenošću nezavisnih aktera u gradskom vijeću Grada Krka preslikava i na razinu mjesnih odbora.

Vidljivo je da nacionalne manjine ne nalaze svoje mjesto u mjesnim vijećima, osim kao članovi širih koalicija (Rijeka) te da su žene iznimno marginalizirane. Ako se ti podaci dopune s podacima za Grad Zagreb iz 2011., a prema kojima je tada u sastavu vijeća gradskih četvrti bilo svega 26,15 % žena²⁶, što se u sadašnjem mandatu održalo na istoj razini (26,5 %), može se zaključiti da se postotak žena ne povećava (Tablica 3.). Raniji podatci pokazuju da u vijećima mjesnih odbora i četvrti dominiraju vijećnici stariji od 46 godina (udio veći od 65 %).²⁷ Podatke o podzastupljenosti mladih iznosi Rešetar.²⁸ Može se zaključiti da mjesnom samoupravom dominiraju *sredovječni muškarci, stranački aktivisti i pripadnici većinskog naroda*.

Empirijsko istraživanje pokazalo je da mjesni odbori, iako skućenih ovlasti i oskudnih financijskih sredstava, provode neke aktivnosti u okviru svih uloga koje slični oblici imaju i u drugim europskim zemljama, premda u reduciranoj formi, te da imaju znatan potencijal za djelovanje u interesu lokalnog stanovništva sudjelovanjem u demokratskim političkim procesima i obavljanjem i organiziranjem javnih poslova važnih za uže sredine.

²⁵ I tu se informaciju može potvrditi tek praćenjem povremenih objava u medijima jer o mjesnim izborima podatke vode same jedinice lokalne samouprave, a ne neko drugo tijelo te se najčešće ne objavljuju ili se poslije objave nakon nekog vremena brišu.

²⁶ *Hrženjak* 2011, 58.

²⁷ *Ibid.*, 48.

²⁸ *Rešetar* 2011, 81.

Mali broj gradova koji na internetskim stranicama objavljuju informacije o radu svoje mjesne samouprave upućuje na oprez pri zaključivanju. Moguća su dva oprečna zaključka: a) mjesni odbori i u drugim gradovima provode slične aktivnosti i imaju stvarnu (premda financijski ograničenu) ulogu; b) moguće je da neobjavljivanje podataka u većini gradova indicira da mjesni odbori nemaju realnu ulogu u lokalnom upravljanju pa nema ni potrebe ni sadržaja za javnu objavu. U drugom bi slučaju mjesni odbori mogli imati tek simboličku ulogu potvrđivanja identiteta neke uže sredine. Za pouzdan zaključak valjalo bi provesti i dodatno terensko istraživanje.

3.1.1. Primjeri dobre prakse

Mjesni odbori u nekim su gradovima inovativni posebno u aktivnostima koje mogu pomoći sudjelovanju građana u kreiranju i pružanju lokalnih javnih usluga.

U Gradu Labinu mjesni odbori ističu se kao predstavnici lokalnih interesa. Na svojim internetskim stranicama postavili su servis *Gradsko oko* kao centralnu evidenciju komunalnih problema. Preko njega građani mogu prijaviti uočene probleme s tim da sustav pruža komunalnim poduzećima i drugim subjektima mogućnost zaprimanja prijave i komunikacije s građanima. Osim toga, uvidom u zapisnike o radu mjesnih odbora Labina vidi se da se Grad konzultira s njima u pripremi proračuna te da predstavnici gradskih upravnih tijela sudjeluju na sjednicama vijeća mjesnih odbora kako bi dobili uvid u stanje i potrebe građana toga područja.²⁹

Po kvaliteti internetske stranice u smislu pružanja informacija o radu mjesnih odbora i mogućnostima uključivanja građana u njihove aktivnosti ističe se Rijeka. Što se tiče uloga, posebno su naglašene uloge aktivatora lokalnih interesa i glasnogovornika lokalne sredine. Internetska je stranica pregledna, sve informacije nalaze se na jednome mjestu i omogućuju korisniku da na jednostavan način dozna informacije o ulozi mjesne samouprave, ovlastima mjesnih odbora, aktivnostima, financiranju, utrošku sredstava itd. Građani mogu komunicirati s vijećem mjesnog odbora preko posebne rubrike. Dio mjesnih odbora tiska informativna glasila (biltene, novine) za informiranje građana. Internetska stranica upućuje na druge sadržaje koji su od ključnog interesa za građane, kao što su e-konzultacije ili male komunalne akcije.³⁰

Mjesni odbori Grada Zagreba ističu se kao pružatelji javnih usluga jer raspolažu znatno većim sredstvima u odnosu na druge mjesne odbore (Tablica 2.) te imaju Statutom i vlastitim pravilima jasno određene ovlasti. Oni realiziraju brojne komunalne akcije i o tome objavljuju informacije i izvješća na internetskoj stranici. Osim što objavljuju plan realizacije svojih aktivnosti za svaku godinu, objavljuju i izvještaj o

²⁹ <http://www.labin.hr/mjesni-odbor>

³⁰ <https://www.rijeka.hr/mjesni-odbori/>

utrošenim sredstvima s iznosom za svaku provedenu aktivnost, što znatno pridonosi njihovoj transparentnosti.³¹

3.1. Pravna uloga mjesnih odbora

Mjesnim odborima pravna je osobnost priznata tek 2001. godine Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, kojim su uređena tek osnovna pitanja vezana uz mjesnu samoupravu³², dok je njihovo detaljnije pravno uređenje prepušteno statutima općina i gradova. Mjesna vijeća donose svoja pravila i program rada.³³ Statutom se uređuju sva važnija pitanja, i to davanje inicijative i podnošenje prijedloga za njihovo osnivanje, djelokrug i ovlasti, utvrđivanje programa rada mjesnog odbora, osnove pravila mjesnog odbora, način financiranja, obavljanje administrativnih i drugih poslova za njihove potrebe te druga pitanja. Zakon ostavlja mogućnost da se odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave te statutom pojedini poslovi iz samoupravnog djelokruga općine ili grada mogu prenijeti na mjesnu samoupravu, u kojem se slučaju sredstva za obavljanje tih poslova osiguravaju u proračunu općine odnosno grada (čl. 22., st. 1. i 60.).

Ovlasti i djelokrug mjesnih odbora mogu biti a) detaljnije uređeni statutom lokalne jedinice ili b) široko postavljeni statutom, dok se detaljnije razrađuju pravilima i programom rada mjesnog odbora.³⁴

Dodijeljene ovlasti i poslovi mjesnih odbora za potrebe usporedbe njihove pravne i stvarne uloge razdijeljene su po temeljnim, u ovom radu prihvaćenim kategorijama uloga submunicipalne samouprave. Pokazalo se da među analiziranim gradovima u vezi s tim nema znatnijih razlika.

U svim gradovima mjesni odbori imaju ulogu *aktivatora lokalnih aktivnosti* koja se po najprije očituje u njihovoj ovlasti da sazivaju mjesne zborove kao oblik neposrednog odlučivanja građana o pitanjima od lokalnog interesa.³⁵ Uloga aktivatora pojavljuje se i u obliku potpore civilnom društvu jer je propisano da surađuju s udrugama na svom području u pitanjima od interesa za lokalno stanovništvo.

³¹ <https://www.zagreb.hr/mjesni-odbori/12930>

³² Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17.

³³ Uz pravila, vijeće mjesnog odbora donosi još i program rada mjesnog odbora, poslovnik o svom radu u skladu sa statutom općine odnosno grada, financijski plan i godišnji obračun.

³⁴ Pri pravnoj analizi nađeno je da nekoliko gradova nije objavilo pravila i program rada na internet-skoj stranici (Lepoglava, Makarska, Popovača, Split). U tim situacijama upotrijebljeni su samo gradski statuti.

³⁵ Mjesni zbor građana saziva se za dio područja mjesnog odbora koji čini određenu cjelinu (npr. stambeni blok), a saziva ga vijeće mjesnog odbora u skladu sa statutom. Savjetodavnog su karaktera pa mišljenje mjesnih zborova ne obvezuje predstavničko tijelo.

Druga uloga, ona *predstavnik lokalnih interesa*, zastupljena je u ovlasti mjesnih odbora da donose planove malih komunalnih akcija i utvrđuju prioritete u njihovoj realizaciji odlučujući pritom samostalno o korištenju dodijeljenim sredstvima.

Uloga *pružatelja javnih usluga* nije posebno vidljiva, ali se može povezati s ovlasti da se koriste dodijeljenim sredstvima kako bi provodili manje komunalne akcije.

Posljednja uloga prema kojoj mjesni odbori nastupaju u lokalnim zajednicama kao *glasnogovornici*, informirajući građane o politikama lokalnih tijela, nije određena kao posebna ovlast mjesnih odbora u dostupnim pravnim aktima.

Uspoređujući pravnu i stvarnu ulogu mjesnih odbora u 12 analiziranih gradova, vidljivo je da oni u lokalnim zajednicama bar minimalno ispunjavaju svoju temeljnu ulogu neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima koji su u interesu građana.

Ulazna i izlazna legitimnost koja se, među ostalim, očituje i transparentnošću mjesnih odbora nije ispunjena. Kako bi građanima bilo omogućeno aktivno sudjelovanje u kreiranju i provedbi lokalnih aktivnosti, oni moraju biti informirani o ovlastima kojima raspolažu mjesni odbori kao mogućem kanalu njihova utjecaja. To je u bitnoj mjeri otežano jer pravila i program rada mjesnih odbora nisu dostupni građanima na internetskim stranicama mjesnih odbora, koje često i ne postoje, ali ni gradova. Postoji tek nekoliko iznimaka u čitavoj hrvatskoj lokalnoj samoupravi koje ne mogu utjecati na opći zaključak o iznimno slaboj informiranosti građana o mjesnoj samoupravi.

4. ANALIZA IZOSTANKA EUROPEIZACIJE

Europeizacija mjesne samouprave definira se pitanjem može li mjesna samouprava potaknuti participaciju i ojačati bilo ulaznu bilo izlaznu dimenziju legitimnosti. Kako bi se to provjerilo, provedena je analiza internetskih stranica gradova s analizom mogućnosti da mjesna samouprava doprinese jačanju participacije građana.

Analiza je dovela do dvaju osnovnih zaključaka. Prvo, mjesni odbori uglavnom ne objavljuju podatke o svom radu na internetskim stranicama (v. Tablicu 1.). Samo 10,1 % od ukupna broja gradova u kojima su osnovani mjesni odbori objavljuje na neki način informacije o svojim aktivnostima. To upućuje na zaključak da mjesna samouprava ne jača ulaznu i izlaznu dimenziju legitimnosti.

Drugi je zaključak tome tek prividno divergentan. Kad se aktivnosti mjesnih odbora u 12 gradova koji o njima objavljuju informacije kodiraju prema klasifikaciji uloga koju su postavili Hlepas *et al.*³⁶, vidi se da mjesni odbori u hrvatskoj lokalnoj samo-

³⁶ Hlepas *et al.* 2018.

upravi ostvaruju u nekoj, često rudimentarnoj mjeri sve četiri uloge. One se naime svode na nekoliko temeljnih, rudimentarnih aktivnosti: mjesni odbori iniciraju ili su potpora u organizaciji kulturnih, sportskih, dobrotvornih i sličnih događanja u zajednici, brinu se o komunalnoj infrastrukturi naselja obavještanjem gradskih tijela o potrebnim radovima ili obavljanjem manjih komunalnih akcija, informiraju građane o planiranim aktivnostima gradskih tijela itd. Pojedini mjesni odbori provode inovativne aktivnosti koje građanima trebaju omogućiti lakše sudjelovanje u kreiranju i provedbi inicijativa od mjesnog interesa. No, ukupan je broj slučajeva u kojima se u ovom istraživanju navedene aktivnosti moglo identificirati iznimno malen.

Valja zaključiti da mjesna samouprava u Hrvatskoj ne pridonosi ulaznoj ni izlaznoj legitimnosti poretka premda neki primjeri pokazuju potencijal mjesnih odbora u jačanju participacije građana. Analiza se ograničila na internetske stranice kao suvremen način uspostave dvosmjerne komunikacije između građana i uprave. Participacija građana u suvremeno doba nezamisliva je bez primjene novih tehnologija pa u tom smislu hrvatska mjesna samouprava ne obavlja na adekvatan način ulogu zastupnika lokalnih interesa, a osim toga kaska u primjeni IT-tehnologija.

Nekoliko je mogućih razloga za neuspješnu europeizaciju mjesne samouprave shvaćene kao jačanje ulazne i izlazne legitimnosti.

Prvi je veličina mjesnih odbora i, s tim u vezi, pitanje njihove učinkovitosti u prepoznavanju problema lokalne zajednice i pronalaženje mogućih rješenja. U prosjeku gradovi imaju 15,05 mjesnih odbora, a prosječan broj stanovnika na području mjesnog odbora s Gradom Zagrebom iznosi 1.577, a bez njega 1.301.³⁷ Ako se tome pridoda problem visoke fragmentiranosti teritorijalnog sustava u Hrvatskoj³⁸, oblici mjesne samouprave u hrvatskim gradovima u najvećem su broju jako mali, što otežava preuzimanje zadataka za čije izvršenje jednostavno nemaju kapaciteta. Problem je potenciran nedostatnim financiranjem njihova rada (v. Tablicu 2.) jer je udio mjesnih odbora u proračunima gradova često manji od 1 %. Osim toga, mjesni odbori ovise o odlukama predstavničkog tijela i nemaju stalan izvor financiranja (npr. udio u prirazu ili neko slično rješenje). No, valja znati da i same lokalne jedinice imaju slabe ovlasti i malo vlastitih sredstava, a čitav je sustav snažno centraliziran, čime se postavlja ograničenje daljnjoj decentralizaciji na mjesne odbore.

U skladu sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi mjesni odbori mogu urediti vlastite ovlasti pravilima i programima rada, a postoji i mogućnost da im lokalno vijeće (općinsko odnosno gradsko) delegira obavljanje dodatnih poslova. Ta pravila i programi imaju samo onaj manevarski prostor koji im ostave statuti općina i gradova, što tim lokalnim jedinicama omogućava potpuno arbitrarno

³⁷ Manojlović Toman, Vukojičić Tomić 2018, 361.

³⁸ Više o tome u npr. Koprić 2013.

umanjenje ovlasti mjesnih odbora. Osim toga, ako mjesni odbori nemaju vlastitih izvora sredstava pa zavise od volje gradonačelnika i vijeća, čitav koncept širenja ovlasti pada u vodu.

Problem financija za sobom povlači nedostatak političke volje kao glavni razlog izostanka europeizacije. Naime, važnost političke volje osobito je izražena zbog činjenice da mjesni odbori gotovo potpuno ovise o volji predstavničkog tijela, a u političkoj realnosti o volji gradonačelnika koji predlaže statut, proračun i druge odluke. Prikupljeni podatci pokazuju da ne postoji politička volja da se mjesnoj samoupravi prenesu realne ovlasti i sredstva za njih, tj. da ne postoji prava politička volja za provođenje unutarnje decentralizacije. Podatci iz istraživanja stavova načelnika koje je provedeno 2016. uz odaziv od 41,88 % jedinica koje imaju više od 5.000 stanovnika pokazalo je doduše da 51 % načelnika smatra da je decentralizacija na mjesnu samoupravu nužna za uključivanje građana u javne poslove³⁹, ali to je očito tek pukom anketno deklariranju demokracije, a ne stvarna politička volja.

I konačno, građani nisu upoznati s postojanjem i ulogom mjesne samouprave i ne shvaćaju njezin potencijal u jačanju ulazne i izlazne legitimnosti. Istraživanje provedeno u Splitu na uzorku od 2.000 građana pokazalo je da svega 29,25 % građana zna gdje je sjedište njihova gradskog kotara ili mjesnog odbora, a svega 29,4 % ispitanika je znalo čime se bavi mjesna samouprava. Samo 18,3 % znalo je za neku komunalnu akciju koju je mjesna samouprava poduzela, a svega 26,9 % namjeravalo je glasovati na sljedećim izborima za mjesnu samoupravu.⁴⁰ Naravno, to je odraz slabe uloge koju mjesna i lokalna samouprava imaju u sustavu, pa se ne može držati građane odgovornima za takvo nepoznavanje institucija koje i same po sebi imaju slabo značenje i nemaju posebnu ulogu u realnu životu građana i malih lokalnih sredina. Sve to dovodi do nezainteresiranosti građana za tu razinu vlasti, zbog čega je odaziv na izbore za mjesne odbore često ispod 10 %⁴¹, a postoje i mjesni odbori u kojima se izbori ne održavaju zbog nedostatka kandidata. U novije vrijeme neke su općine i gradovi počeli jednostavno ukidati mjesne odbore kao nepotrebne.

5. KOMPATIVNA ISKUSTVA I PREPORUKE

5.1. Komparativna iskustva

Budući da submunicipalna razina vlasti može doprinijeti jačanju izlazne i ulazne dimenzije legitimnosti, očekuje se njezino jačanje pod utjecajem europeizacije.⁴²

³⁹ Džinić; Škarica 2017, 220.

⁴⁰ Klarić 2010, 302–303.

⁴¹ Koprić 2018, 177.

⁴² Vidi Koprić 2018, 30.

Važnost takvih tijela prepoznao je niz zemalja.⁴³ Čak i zemlje koje do sada nisu imale submunicipalne jedinice počele su ih osnivati, što legitimira tu razinu vlasti u europskom kontekstu. Tako je, primjerice, u Belgiji 2001. submunicipalna razina uvedena u Antwerpenu, a u novije se vrijeme spominje mogućnost uvođenja u Ghentu i Brugesu.⁴⁴

U radu se analizira situacija u pet zemalja: Grčkoj, Njemačkoj, Portugalu, Jugoslaviji i Sloveniji. Grčka je izabrana jer je u njoj 2010. provedena velika reforma lokalne samouprave pa je zanimljivo pratiti što se događalo sa submunicipalnim jedinicama te je li njihova uloga promijenjena. Njemačka se analizira jer se hrvatska lokalna samouprava oslanja na njemački model. Portugal je izabran kao potencijalno pozitivan primjer za Hrvatsku jer ima submunicipalne jedinice s relativno važnom ulogom u sustavu teritorijalnog upravljanja. Jugoslavija je prikazana kako bi se vidjela povijesna geneza submunicipalne samouprave na području Hrvatske, dok je Slovenija izabrana kao zemlja koja s Hrvatskom dijeli istu povijest, a sada i članstvo u EU-u.

Submunicipalna razina nije svugdje jednako jaka. U Grčkoj je submunicipalna samouprava u najveće gradove uvedena 1982. s ciljem jačanja participacije građana, demokratizacije i debirokratizacije grčke javne uprave.⁴⁵ Brzo se pokazalo da submunicipalne jedinice nisu ostvarile tu svrhu iz dvaju temeljnih razloga: lokalne jedinice nisu im prenijele odgovarajuće zadatke i sredstva te su one postale samo novo mjesto stranačke borbe dviju najjačih stranaka u kojoj ne mogu sudjelovati sami građani.⁴⁶ U reorganizaciji 1997. broj lokalnih jedinica smanjen je za 80 %, a većina ukinutih jedinica, njih 5.824, pretvorena je u submunicipalne jedinice. Submunicipalne jedinice dobile su neke savjetodavne i nadzorne funkcije, a u pojedinim pitanjima mogle su donositi obvezujuće odluke. Svaka submunicipalna jedinica imala je izabrano vijeće na čelu s predsjednikom koji je ujedno bio i član vijeća lokalne jedinice. U stvarnosti se pokazalo da lokalne jedinice nemaju namjeru prenositi ovlasti na submunicipalne jedinice, a da predsjednici submunicipalnih jedinica smetaju načelnicima lokalnih jedinica jer njihova prisutnost u vijeću, kao i pravo glasa mogu dovesti do prevage u pojedinim odlukama. Zato od 2006. predsjednici vijeća submunicipalnih jedinica više nisu članovi vijeća lokalnih jedinica. Ipak, zadržali su pravo glasati u vijeću kada je riječ o pitanjima koja se tiču njihove submunicipalne jedinice.⁴⁷ U posljednjoj teritorijalnoj promjeni 2010. smanjen je broj prvostupanjskih lokalnih jedinica s 1.034 na 325. Zadržane su sve submunicipalne jedinice, a i sve ukinute lokalne jedinice dobile su status – submunicipalne jedinice. Time je broj submunicipalnih jedinica narastao na 6.001. Iako submunicipalne jedinice obično imaju neke vlastite ovlasti

⁴³ Za dobar pregled sadašnjeg stanja u deset europskih zemalja vidi Hlepas et al. 2018, 249–252.

⁴⁴ Wayenberg; Steen 2018.

⁴⁵ Spanou; Sotiropoulos 2011 prema Hlepas 2018, 124.

⁴⁶ Hlepas 2018, 125.

⁴⁷ Ibid. 126–133.

(npr. održavanje groblja), lokalne jedinice odbijaju im prenijeti druge važnije ovlasti, a prihodi im rijetko prelaze 0,5 % lokalnih proračuna. Time submunicipalne jedinice imaju gotovo isključivo simboličku ulogu⁴⁸ te ne služe jačanju ulazne ni izlazne legitimnosti. Grčki primjer pokazuje da submunicipalne jedinice mogu ostvariti svoju ulogu jačanja ulazne i izlazne legitimnosti samo ako imaju odgovarajuće ovlasti i sredstva, za što mora postojati politička volja. Također, svaka reforma teritorijalne strukture mora uzeti u obzir i submunicipalnu razinu vlasti. Naime, okrupnjivanje lokalnih jedinica koje ne prati i odgovarajući preustroj submunicipalnih jedinica ne može postići očekivane pozitivne efekte. U hrvatskim uvjetima to znači da svaka raspava o teritorijalnom preustroju mora uzeti u obzir i mjesne odbore te se otpori teritorijalnom preustroju ne mogu riješiti stvaranjem novih mjesnih odbora, nego okrupnjivanjem i samih mjesnih odbora, posebice na ruralnim područjima.

I u *Njemačkoj* su submunicipalne jedinice upotrebljavane kao način prevladavanja otpora kod okrupnjavanja lokalnih jedinica. Primjerice, u njemačkoj saveznoj zemlji Hessenu tijekom 60-ih i 70-ih godina prošloga stoljeća broj prvostupajskih lokalnih jedinica smanjen je s 2.693 na 427. Unutar novih lokalnih jedinica stvorene su submunicipalne jedinice (*Ortbezirke*) kao oblik političkog predstavljanja građana užeg dijela lokalne jedinice. One poznaju mjesne prilike te mogu odlučivati o pitanjima od interesa za uže zajednice.⁴⁹ Zakon o lokalnoj samoupravi Hessena izričito daje jamstva submunicipalnim jedinicama jer predstavničko tijelo lokalne jedinice ima obvezu konzultirati se s vijećem submunicipalne jedinice (koje se bira neposredno) o svakom pitanju koje se odnosi na njegovo područje. Vijeće submunicipalne jedinice ima pravo davati prijedloge o svim pitanjima koja se tiču njegova područja, a posebno o nacrtu proračuna. Neke submunicipalne jedinice preuzimaju neposredno pružanje usluga te su odgovorne za knjižnice, igrališta ili društvene prostore na svom području. Iako i njemačke submunicipalne jedinice imaju probleme te navode potrebu za većim financijskim sredstvima i većom vidljivošću, istraživanje iz 2014. pokazalo je da čak 70 % građana i 71 % lokalnih vijećnika vidi submunicipalne jedinice kao vrlo učinkovit način sudjelovanja građana.⁵⁰ Njemački primjer pokazuje da submunicipalne jedinice mogu služiti kao pomoć u provođenju teritorijalnih reforma. Također, govori o tome da je u zemljama koje se temelje na formalističko-pravnoj kulturi, a kojima pripada i Hrvatska, nužno zakonom zaštititi submunicipalne jedinice te se to ne smije prepuštati volji lokalnih jedinica. Obveza lokalnih jedinica da se konzultiraju sa submunicipalnim jedinicama doprinosi jačanju ulazne dimenzije legitimnosti.

Portugal ima jake submunicipalne jedinice (župe, *freguesias*) čije je postojanje zajamčeno Ustavom. Izbori za njihova vijeća održavaju se isti dan kao i izbori za lokalna

⁴⁸ *Ibid.*, 133–139.

⁴⁹ *Kersting; Kuhlmann* 2018, 97–98.

⁵⁰ *Ibid.*, 100–102.

predstavnička tijela, što im jamči razmjerno velik odaziv (prosječno 65,5 %). Župe imaju širok krug ovlasti i pravo na vlastite porezne prihode i na udio u državnim porezima. Predsjednici njihovih vijeća ujedno su članovi vijeća lokalne jedinice. U reformi 2012. njihov broj smanjen je s 4.259 na 3.092, dok 308 prvostupanjskih jedinica nije dirano. Glavni razlozi bili su potreba povećanja njihova teritorija da bi se smanjila fragmentacija i riješio problem njihova financijskog kapaciteta. Navodilo se da premale župe nemaju dovoljnu masu za pokretanje demokratskih procesa te da im nedostaju ljudski i tehnički kapaciteti za pružanje usluga na efikasan način.⁵¹ Portugalski primjer jasno pokazuje da lokalne jedinice imaju dvojaku funkciju: demokratizacijsku i servisnu (pružanje javnih usluga) te da samo župe s dobrim kapacitetima mogu te funkcije ostvariti. Istodobni izbori za vijeća župa i vijeća lokalnih jedinica povećavaju izlaznost birača. U hrvatskim se uvjetima pokazalo da su lokalni izbori zapravo izbori drugog reda, dok su županijski koji se održavaju istodobno s lokalnim čak i niže vrijednosti.⁵² Izbori za mjesne odbore u Hrvatskoj imaju zanemarivu izlaznost te se ne mogu smatrati čak ni izborima četvrtog reda. Istodobno održavanje lokalnih, regionalnih i mjesnih izbora podignulo bi svijest građana o postojanju mjesnih odbora i legitimiralo njihove predstavnike.

Osim učenja iz komparativnih iskustava posebno je pitanje može li i treba li Hrvatska učiti iz vlastitoga povijesnog iskustva. Naime, Hrvatska je period od kraja II. svjetskog rata do 1991. provela u okviru socijalističke *Jugoslavije* u kojoj su od samog formiranja postojale submunicipalne jedinice. Od 1945. do 1952. postojali su mjesni narodni odbori (čiji je broj smanjen s 4.399 na 2.338), dok su od 1952. do 1955. postojali narodni odbori općina. Od 1955. do 1963. postojali su mjesni odbor i stambene zajednice (1960. postojala su tako 3.224 mjesna odbora), a od 1963. do 1993. postojale su mjesne zajednice.⁵³

U skladu s čl. 157. – 165. Ustava Socijalističke Republike Hrvatske iz 1974.⁵⁴ mjesne zajednice osnivale su se kao oblik udruživanja ljudi pojedinog naselja, dijela naselja ili više povezanih naselja radi ostvarenja određenih zajedničkih interesa i potreba. Ustav je izričito navodio da su mjesne zajednice zadužene za obavljanje poslova uređenja naselja, stanovanja, komunalnih djelatnosti, društvene brige o djeci, socijalne zaštite, odgoja, obrazovanja, kulture, fizičke kulture, zaštite potrošača, zaštite i unaprjeđenja čovjekove okoline, narodne obrane i društvene samozaštite. Bilo je propisano da građani sudjeluju u radu mjesnih zajednica preko organa mjesne zajednice, ali i neposredno preko zborova i referenduma te skupova stanara, kućnih savjeta, skupova potrošača i korisnika usluga. Statut mjesne zajednice donosio se na

⁵¹ *Tavares; Teles* 2018, 197–207.

⁵² *Koprić et al.* 2017.

⁵³ *Koprić* 2018, 187–190.

⁵⁴ Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, NN, br. 8 od 22. veljače 1974.

referendumu ili zborovima građana, a Ustav je propisivao i izvore sredstava mjesnih zajednica, među kojima su važni bili samodoprinosi preko kojih je izgrađeno dosta komunalne infrastrukture.⁵⁵

Takvih mjesnih zajednica 1981. bilo je 3.945 s prosječno 1.150 stanovnika.⁵⁶ Ako se uzme u obzir da danas postoji 3.807 mjesnih odbora i gradskih četvrti koje imaju prosječno 1.564 stanovnika u gradovima i 718 u općinama⁵⁷, moglo bi se zaključiti da nije došlo do velikih promjena. Međutim, treba uzeti u obzir da je u vrijeme postojanja mjesnih zajednica Hrvatska bila podijeljena na 101 općinu s prosječno oko 40.000 stanovnika⁵⁸, dok danas postoji 556 gradova i općina s prosječno 7.700 stanovnika. To zapravo govori da je niz prijašnjih mjesnih zajednica dobio status općine, a zatim su one unutar sebe počele stvarati nove mjesne odbore. Zbog toga, iako su brojčano podudarni, današnji mjesni odbori imaju znatno drukčiju ulogu. U situaciji u kojoj mjesni odbori postoje u jedinicama s prosječno 40.000 stanovnika oni mogu imati važnu ulogu u predstavljanju interesa i obavljanju javnih poslova jer lokalnoj jedinici zbog veličine i treba takva pomoć.⁵⁹ Međutim, u uvjetima malih lokalnih jedinica, a u Hrvatskoj ih ipak gotovo 50 % ima manje od 3.000 stanovnika, a 71 % ima manje od 5.000 stanovnika⁶⁰ takvu funkciju može obaviti i lokalna jedinica kao cjelina te podjela na niže jedinice u velikoj većini malih lokalnih jedinica nije ni potrebna. Nerazumno je stoga imati isti broj mjesnih odbora i u situaciji u kojoj lokalne jedinice imaju 40.000 stanovnika i kada imaju 7.700.

Povijesno iskustvo stoga upućuje na neracionalnost sadašnjega teritorijalnog ustroja. Ipak, ono upozorava i na velik potencijal mjesne samouprave u smislu preuzimanja niza poslova, u slučaju teritorijalnog preustroja i okrupnjavanja lokalnih jedinica. Dodatno, Ustav SR Hrvatske izričito je navodio izvore sredstava mjesnih zajednica. Takvo jamstvo za mjesne odbore ne postoji, nego su oni prepušteni na milost političkoj volji svake pojedine lokalne jedinice.⁶¹

Isto povijesno iskustvo s mjesnim zajednicama imala je i Slovenija, a zbog slične regulacije i stvarne pozicije mjesne samouprave susreće se s istim problemima. U Sloveniji je u vrijeme SFR Jugoslavije postojalo oko 1.200 mjesnih zajednica te 62 općine. U novije vrijeme 212 općina ima prosječno 10.000 stanovnika, uz postojanje oko 1.200 jedinica mjesne samouprave.⁶² Kao i u Hrvatskoj, broj submunicipalnih

⁵⁵ Koprić 2018a, 70.

⁵⁶ Koprić 2010, 674; Koprić 2018a, 188.

⁵⁷ Manojlović Toman; Vukojičić Tomić 2018, 360–361.

⁵⁸ Vidi Koprić 2006, 175.

⁵⁹ Tako pokazuje primjer Portugala koji se s oko 10,3 milijuna stanovnika dijeli na 308 općina (prosječno 33.400 stanovnika) i 3.092 submunicipalne jedinice (prosječno 3.300 stanovnika).

⁶⁰ Koprić et al. 2018, 168–169.

⁶¹ Za slično vidi i Klarić 2010, 303–304.

⁶² Bačlija; Lavtar 2018, 211–215.

jedinica ostao je isti, ali se promijenila njihova uloga jer su većinu poslova koje su nekad obavljale mjesne zajednice preuzele nove lokalne jedinice. Time su jedinice mjesne samouprave ostale bez pravih ovlasti i svrhe.⁶³ Kad se 1994. pristupilo uvođenju modernih jedinica mjesne samouprave, očekivalo se da će to spriječiti daljnje fragmentiranje lokalne strukture te da će jedinice mjesne samouprave imati istu servisnu ulogu koju su imale prijašnje mjesne zajednice. Obje su se pretpostavke međutim pokazale pogrešnim⁶⁴: lokalna samouprava nastavila se fragmentirati, jedinice mjesne samouprave nemaju vlastite ovlasti, vlastita sredstva ili vlastite ljudske potencijale te su ovisne o volji lokalnih jedinica koje pak nisu sklone prenositi poslove na njih.⁶⁵ Analiza iz 2011. pokazala je da submunicipalna samouprava može samostalno odlučivati o iznimno ograničenu krugu pitanja.⁶⁶ Nove submunicipalne jedinice nisu dovele ni do poboljšanja participacije građana. Na izborima 2014. u 34 jedinice nije bilo dovoljno kandidata te su se morali ponoviti. Iskustvo Ljubljane govori da je uvođenje mjesne samouprave dovelo tek do minimalnih promjena. Strategija razvoja javne uprave iz 2016. dio teksta posvećuje mjesnoj samoupravi i ide za jačanjem njezine uloge i važnosti.⁶⁷ Istraživanje iz 2011. pokazalo je da veće lokalne jedinice dopuštaju veću autonomiju svojoj mjesnoj samoupravi⁶⁸, što je smjernica i za Hrvatsku – lokalne jedinice moraju biti dovoljno jake da bi uopće imale mogućnost prepustiti poslove mjesnoj samoupravi.

6. ZAKLJUČAK

Ovim se radom nastojao ispitati potencijal mjesne samouprave u jačanju ulazne i izlazne dimenzije legitimnosti kao sastavnih elemenata europskoga upravnog prostora. Analizirane su pravna i stvarna uloga mjesnih odbora u gradovima kao preduvjet jačanja participacije građana u lokalnom upravljanju. Pritom je korištena prethodno postavljena klasifikacija uloga mjesne samouprave na aktivatore lokalnih aktivnosti, predstavnike lokalnih interesa, pružatelje javnih usluga, glasnogovornike te inkubatore za političare. Analiza sadržaja internetskih stranica gradova u kojima su osnovani mjesni odbori pokazala je da samo 10,1 % gradova objavljuje informacije o radu mjesnih odbora. Na primjeru 12 gradova o čijim se mjesnim odborima objavljuju informacije ispitane su prve četiri uloge. Pokazalo se da mjesni odbori u tim gradovima obavljaju nekoliko temeljnih aktivnosti: iniciraju ili su potpora u organizaciji kulturnih, sportskih, dobrotvornih i sličnih događanja u

⁶³ Haček; Grabner 2013, 214.

⁶⁴ Bačlija; Lavtar 2018, 215.

⁶⁵ *Ibid.*, 222.

⁶⁶ Haček; Grabner 2013, 223.

⁶⁷ Bačlija; Lavtar 2018, 218–223.

⁶⁸ Haček; Grabner 2013, 225.

zajednici, brinu se o komunalnoj infrastrukturi naselja obavještavanjem gradskih tijela o potrebnim radovima ili obavljanjem manjih komunalnih akcija te informiraju građane o planiranim aktivnostima gradskih tijela. Time je potvrđeno da se mjesni odbori u svojim lokalnim zajednicama pojavljuju u svim četirima ulogama. Osim toga, pojedini mjesni odbori u Labinu, Rijeci i Zagrebu određenim inovativnim aktivnostima omogućavaju aktivno sudjelovanje građana u poslovima od lokalnog interesa.

Uloga mjesnih odbora, krug njihovih ovlasti i poslovi vrlo su općenito naznačeni zakonom, dok se detaljnije trebaju regulirati statutom grada te pravilima i programom rada samih mjesnih odbora. Najvažniju ulogu imaju gradonačelnici i gradska vijeća koja statutom postavljaju granice ovlasti, a proračunom sredstva potrebna za rad mjesne samouprave. Na taj su način mjesni odbori prepušteni volji gradskih i općinskih tijela, što se u realnosti svodi na volju načelnika.

Radi usporedbe pravne i stvarne uloge mjesnih odbora provedena je pravna analiza dostupnih akata i dokumenata iz kojih se mogu dekodirati uloge mjesnih odbora. Ona je pokazala da među analiziranim gradovima nema važnijih razlika te da mjesni odbori na pravnoj razini ispunjavaju sve četiri uloge. Ipak, ulazna i izlazna legitimnost znači da mjesni odbori trebaju omogućiti građanima uvid u svoje ovlasti i aktivnosti na transparentan način, što podrazumijeva objavu dokumenata i vijesti na internetskim stranicama. S obzirom na to da tek nekoliko gradova to i čini, jasno je da hrvatska mjesna samouprava ne osigurava ulaznu i izlaznu legitimnost. Primjeri ipak pokazuju demokratizacijski potencijal mjesnih odbora.

Udio mjesnih odbora u proračunima odabranih gradova manji je od 1 %, s iznimkom Zagreba. Mjesni odbori ovise o odlukama predstavničkog tijela, koje se donose na prijedlog gradonačelnika, i nemaju stalne izvore financiranja. Nedostatna financijska sredstva onemogućuju ostvarenje uloge predstavnika lokalnih interesa, a posebno pružatelja usluga za građane i mjesnu sredinu. Njihove ovlasti i aktivnosti nisu poznate građanima, a nacionalna politika dominira čak i na toj razini upravljanja jer su vijećnici mjesnih odbora uglavnom članovi političkih stranaka.

Iskustva nekoliko europskih zemalja (Grčka, Njemačka, Portugal, Slovenija) pokazuju da mjesna samouprava ima potencijala preuzeti bitnu ulogu u kontekstu teritorijalnog preustroja. Reforma temeljena na smanjenju broja prvostupajskih lokalnih jedinica može se osloniti na mjesnu samoupravu jer bi bilo logično da lokalne jedinice koje ne mogu zadržati taj status preuzmu status mjesne samouprave te tako zadrže identitet i lakše prihvate povezivanje s drugima u novom, širem teritorijalnom okviru. Ipak, pritom se reforma ne smije provesti jednostavnim pretvaranjem ukinutih jedinica u mjesne odbore, kao u Grčkoj, nego je potrebno reformirati i samu mjesnu samoupravu. Manje općine koje su sada podijeljene na veći broj mjesnih odbora trebale bi u reformi postati jedan jedinstveni mjesni odbor u novoj, široj, lokalnoj

jedinici. Time bi ojačala i lokalna i mjesna samouprava, ali bi se istodobno sačuvala teritorijalna identifikacija. Uloga mjesne samouprave, osim u okviru velikih gradova, na taj bi način posebno došla do izražaja u rubnim dijelovima većih lokalnih jedinica, gdje bi upravo mjesni odbori mogli postati akteri ruralnog razvoja i spriječiti da centar lokalne jedinice zanemari rubna područja.⁶⁹

Ipak, i bez teritorijalne reforme postoje iskustva koja bi mogla ojačati hrvatsku mjesnu samoupravu. Njemačko iskustvo govori da propisivanje obveze lokalnih jedinica da se konzultiraju s mjesnim odborima pri donošenju proračuna može ojačati ulaznu legitimnost i ojačati vidljivost mjesnih odbora. Jačanju legitimnosti, ali i izlaznosti na izbore za mjesnu samoupravu, može doprinijeti i istodobno održavanje izbora za mjesne odbore i lokalna predstavnička tijela kao u Portugalu. Uz to, najveći problem hrvatske mjesne samouprave, nedostatak financijskih sredstava, može se riješiti propisivanjem zakonske obveze da mjesni odbori imaju udio u lokalnom proračunu ili zajamčena sredstva kao što je bilo u bivšoj Jugoslaviji i u Portugalu.

Istraživanje pokazuje da mjesna samouprava ima potencijal koji nije iskorišten. Nova istraživanja potrebna su da bi se stekao potpuniji uvid u realne probleme i moguća inovacija u korist efikasnosti javne uprave, autonomije lokalnih zajednica i pružanja kvalitetnih usluga građanima.

LITERATURA

1. Džinić, J.; Škarica, M. (2017). Uloga neposredno biranih načelnika i župana u poboljšanju kvalitete odnosa građana i lokalne i regionalne samouprave. U: Koprić, I.; Musa, A.; Giljević, T., (ur.). *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*. Zagreb. 195-228.
2. Haček, M.; Grabner, A. (2013). Local Sub-Decentralization and Sub-Municipal Divisions in Slovenia. *Hrvatska i komparativna javna uprava = Croatian and Comparative Public Administration*, 13 (1), 213-230.
3. Hlepas, N. (2018). Between Identity Politics and the Politics of Scale: Sub-municipal Governance in Greece. U: Hlepas, N.; Kersting, N.; Kuhlmann, S.; Swianiewicz, P.; Teles, F. (eds). *Sub-Municipal Governance in Europe - Decentralization Beyond the Municipal Tier*. London. 119-144.
https://doi.org/10.1007/978-3-319-64725-8_6
4. Hlepas, N.; Kersting, N.; Kuhlmann, S.; Swianiewicz, P.; Teles, F. (2018). Introduction: Decentralization Beyond the Municipal Tier. U: Hlepas, N.; Kersting, N.; Kuhlmann, S.; Swianiewicz, P.; Teles, F., (eds). *Sub-Municipal Governance in Europe - Decentralization Beyond the Municipal Tier*. London. 1-24.
https://doi.org/10.1007/978-3-319-64725-8_1

⁶⁹ Šire vidi Koprić 2018a, 71.

5. Hlepas, N.; Kersting, N.; Kuhlmann, S.; Swianiewicz, P.; Teles, F., (eds). (2018). *Sub-Municipal Governance in Europe - Decentralization Beyond the Municipal Tier*. London. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-64725-8>
6. Hrženjak, J. (2011). Ustrojstvo i funkcioniranje mjesne samouprave u Gradu Zagrebu. *Hrvatska i komparativna javna uprava = Croatian and Comparative Public Administration*, 11 (1), 43-69.
7. Ivanišević, S. (2000). Teritorijalna osnova lokalne i regionalne samouprave uz posebni osvrt na položaj Grada Zagreba i njegovu samoupravu. *Hrvatska javna uprava*, 2 (4), 585-601.
8. Ivanišević, S. (2008). Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima. *Hrvatska javna uprava*, 8 (2), 407-420.
9. Kersting, N. (2015). *Local Political Participation in Europe: Elections and Referendums*. *Hrvatska i komparativna javna uprava = Croatian and Comparative Public Administration*, 15 (2), 319-334.
10. Kersting, N.; Kuhlmann, S. (2018). *Sub-Municipal Units in Germany: Municipal and Metropolitan Districts*. U: Hlepas, N.; Kersting, N.; Kuhlmann, S.; Swianiewicz, P.; Teles, F. (eds). *Sub-Municipal Governance in Europe - Decentralization Beyond the Municipal Tier*. London. 93-118. https://doi.org/10.1007/978-3-319-64725-8_5
11. Klarić, M. (2010). Nova uloga mjesne samouprave. U: Barbić, J., (ur). *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb. 287-306.
12. Koprić, I. (2006). Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj - problemi i vrijednosne orijentacije. U: Koprić, I. (ur). *Javna uprava - nastavni materijali*. Zagreb. 171-192.
13. Koprić, I. (2010). Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*, 10 (3), 665-681.
14. Koprić, I. (2013). Dvadeset godina lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj: razvoj, stanje i perspektive. U: Đulabić, V. (ur). *Lokalna samouprava i lokalni izbori*. Zagreb. 3-63.
15. Koprić, I. (2017). *European Administrative Space: Myth, Reality, and Hopes*. U: Koprić, I.; Kovač, P. (ur). *European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities*. Bratislava. 31-54.
16. Koprić, I. (2017a). Decentralisation as the Precarious Component of Contemporary European Governance: From Concepts to Practice. U: *Mélanges en l'honneur du Professeur Gérard Marcou*. Paris. 243-254.
17. Koprić, I. (2018). Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave u Europi i hrvatska lokalna samouprava. U: Koprić, I. (ur). *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi*. Zagreb. 1-56.
18. Koprić, I. (2018a). Uspavano srce demokracije: lokalna samouprava za građane i zajednicu. Vrbovec.

19. Koprić, I.; Dubajčić, D.; Vukojičić Tomić, T.; Manojlović, R. (2017). Croatia: Elections for Weak Counties When Regionalization Is Not Finished Yet. U: Schakel, A. H., (ur). (2017). *Regional and National Elections in Eastern Europe – Territoriality of Vote in Ten Countries*. London. 53–82. https://doi.org/10.1057/978-1-137-51787-6_3
20. Koprić, I.; Klarić, M. (2015). New Developments in Local Democracy in Croatia. *Hrvatska i komparativna javna uprava = Croatian and Comparative Public Administration*, 15 (2), 389-414.
21. Koprić, I.; Manojlović, R. (2013). Participacija građana u lokalnoj samoupravi - nova hrvatska pravna regulacija i neka komparativna iskustva. U: Davitkovski, B. (ur). *Četvrti Skopsko-zagrebački pravni kolokvij*. Skopje. 9-35.
22. Koprić, I.; Musa, A.; Lalić Novak, G. (2012). *Europski upravni prostor*. Zagreb.
23. Koprić, I.; Škarica, M.; Manojlović Toman, R. (2018). Local Public Services and Austerity Measures in Croatia: Adaptations of the Resilient Social Model through the Central-Local Power and Blame Games. U: Lippi, A.; Tsekos, T. N., (ur). *Local Public Services in Times of Austerity across Mediterranean Europe*. London. 167-191. https://doi.org/10.1007/978-3-319-76225-8_8
24. Koprić, I.; Vukojičić Tomić, T. (2013). Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika - stanje i prijepori. U: Koprić, I. (ur). *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj*. Zagreb. 155-188.
25. Manojlović Toman, R.; Vukojičić Tomić, T. (2018). Načelo demokracije Europske povelje o lokalnoj samoupravi i sudjelovanje građana u hrvatskoj lokalnoj samoupravi. U: Koprić, I., (ur). *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi*. Zagreb. 343-371.
26. Marčetić, G.; Vukojičić Tomić, T. (2016). European Standards for Public Service Codes of Ethics and their Application in Croatian Local Government. U: Lhomme, D.; Musa, A.; de la Rosa, S., (ur). *Good Local Governance: Application of European Standards for Local Public Services in France and Croatia*. Bruxelles. 371-393.
27. Rešetar, V. (2011). Istraživanje mjesne samouprave i neposrednog sudjelovanja građana u javnim poslovima na mjesnoj razini. *Hrvatska i komparativna javna uprava = Croatian and Comparative Public Administration*, 11 (1), 71-98.
28. Scharpf, F. W. (2006). *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*. Political Science Series, 107. Wien.
29. Tavares, A.; Teles, F. (2018). Deeply Rooted but Still Striving for a Role: The Portuguese Freguesias Under Reform. U: Hlepas, N.; Kersting, N.; Kuhlmann, S.; Swianiewicz, P.; Teles, F. (ur). *Sub-Municipal Governance in Europe - Decentralization Beyond the Municipal Tier*. London. 193-210. https://doi.org/10.1007/978-3-319-64725-8_9
30. Wayenberg, E.; Steen, T. (2018). Reaching Out to Sub-Municipal Decentralization: An Ongoing Challenge in Belgium. U: Hlepas, N.; Kersting, N.; Kuhlmann, S.; Swianiewicz, P.; Teles, F., (ur). *Sub-Municipal Governance in Europe - Decentralization Beyond the Municipal Tier*. London. 25-39. https://doi.org/10.1007/978-3-319-64725-8_2

*

1. Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, NN, br. 8 (22. veljače 1974).
2. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17.

Summary

UNSUCCESSFUL EUROPEANISATION OF CROATIAN SUB-MUNICIPAL GOVERNMENT: INSUFFICIENT ATTRACTIVENESS OR BAD INSTITUTIONAL DESIGN

The European administrative space is based on two groups of human rights. The first promotes democratic openness and citizen participation, and strengthens the input legitimacy of public administration, while the other relates to good public governance and strengthens the output legitimacy of public administration. The Charter of Fundamental Rights, which forms an integral part of the Lisbon Treaty in force since 2009, provides the necessary legal basis for both groups of human rights. The paper deals with the question of the role of sub-municipal government in strengthening the EU's standards of openness, participation and good governance. Two research questions are analyzed: a) what is the legal and actual role of sub-municipal government in Croatia; and b) can it contribute to strengthening the input or output legitimacy of public administration? The general acts of sub-municipal government in selected cities and the contents of the websites of the sub-municipal governments of all Croatian cities are analyzed. Following the categorization by Hlepas et al. (2018), adapted to the Croatian circumstances, the role of the Croatian sub-municipal government is analyzed. Based on the findings and selected comparative insights, the current state of Croatian sub-municipal government is interpreted and recommendations for improvement are formulated.

Key words: *sub-municipal government - Croatia; units of sub-municipal government; the input and output legitimacy of political systems; Europeanisation of public administration; content analysis; comparative analysis*