

Oblici sudjelovanja i odlučivanja građana u odabranim hrvatskim gradovima

Jembrih, Marinela

Undergraduate thesis / Završni rad

2022

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:903305>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-24**



Repository / Repozitorij:

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



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
Studijski centar za javnu upravu i javne financije

Marinela Jembrih

**OBLICI SUDJELOVANJA I ODLUČIVANJA GRAĐANA U
ODABRANIM HRVATSKIM GRADOVIMA**

ZAVRŠNI RAD

Mentor: Iva Lopižić, doc. dr. sc.

Zagreb, 2022.

Izjava o izvornosti

Ja, Marinela Jembrih pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Marinela Jembrih, v.r.

Sadržaj

1. UVOD	1
----------------------	----------

2. SUDJELOVANJE I ODLUČIVANJE GRAĐANA	2
2.1. Oblici neposredne demokracije	4
2.1.1. Skupštine građana	4
2.1.2. Lokalni referendum	5
2.1.3. Opoziv izabраниh dužnosnika	7
2.1.4. Građanska inicijativa	8
2.1.5. Mjesni zborovi.....	9
2.2. Oblici sudjelovanja (participacije) građana.....	10
2.2.1. Teritorijalno decentralizirana tijela	10
2.2.2. Kooptiranje građana	11
2.2.3. Formalizirano ili ad hoc sudjelovanje u raspravama	13
2.2.4. Lokalno civilno društvo.....	15
2.2.5. Honoracije	15
3. NOVI OBLICI ODLUČIVANJA GRAĐANA	16
3.1. Informacijsko-komunikacijska tehnologija (IKT)	16
3.2. Participativno budžetiranje.....	17
3.3. Koprodukcija	18
4. GRAD ZAGREB	20
4.1. E- Javne rasprave.....	21
4.2. E- Inicijativa	22
5. GRAD RIJEKA	23
5.1. Pristup informacijama	24
5.2. Participativno budžetiranje.....	24
5.3. Reci glasno.....	25
6. GRAD PULA	26
6.1. Zajedničko kreiranje proračuna.....	27
7. GRAD SPLIT.....	28
7.1. Gradsko oko.....	29
7.2. Otvoreni grad.....	30
8. ZAKLJUČAK	31
9. LITERATURA	32
10. POPIS ILUSTRACIJA	34

1. UVOD

Pravo svih građana kao i pravnih osoba je sudjelovanje u postupku donošenja odluka kojima se odlučuje o pravima i obvezama građana ili strateških dokumenata. Participacija građana, odnosno sudjelovanje kao politički ideal u svojoj osnovi podrazumijeva sudjelovanje što šireg segmenta društva u donošenju odluka, kako bi se ostvarila suradnja i dijalog. Uključivanjem šireg kruga sudionika u postupke donošenja propisa ostvaruje se veća kvaliteta propisa i javnih usluga, ali i veći stupanj pristajanja uz društvena pravila, ako se ona donose kroz dijalog s onima na koje se pravila odnose. Ovim radom nastoji se opisati oblici neposredne demokracije i oblici sudjelovanja (participacije) građana, od oblika koji se većinom više i ne koriste pa sve do oblika koji su najučestaliji u društvu. Objasnit će se uloga svakog oblika, kako funkcionira i kako građanstvo pomoću tog oblika sudjeluje. Također, objasnit će se i neki novi oblici participacije građana, koji se uvode zbog potrebe unaprjeđenja kvalitete javnog upravljanja i posebno lokalnog upravljanja. Promatranjem četiri različita grada, ovim radom prikazat će se koliko je participacija građana razvijena u kojem dijelu Republike Hrvatske te kako građani kojeg grada sudjeluju u odlučivanju. Ovaj rad najviše je fokusiran na korištenje IKT u sudjelovanju građana. Cilj pisanja ovog rada je upoznavanje društva sa njihovim mogućnostima sudjelovanja u donošenju odluka i odlučivanja koje im sustav pruža kako bi se ostvarila što veća suradnja i dijalog.

2. SUDJELOVANJE I ODLUČIVANJE GRAĐANA

Na lokalno upravljanje građani mogu utjecati putem različitih institucija neposredne demokracije i sudjelovanja u lokalnom upravljanju. Europska povelja o lokalnoj samoupravi (EPLS) je glavno sredstvo harmonizacije temeljnih načela lokalne samouprave u zemljama europskog kontinenta (Manojlović Toman & Vukojičić Tomić, 2018, str.344). Već u svojoj uvodnoj preambuli navodi da "lokalna samouprava doprinosi izgradnji Europe utemeljene na načelima demokracije i decentralizacije" dajući time načelima demokracije i decentralizacije krunsko mjesto. Načelo demokracije definira se kao uključivanje građana u donošenje relevantnih odluka, a EPLS jamči njegovo ostvarenje kroz održavanje slobodnih i neposrednih izbora na kojima se biraju predstavnička tijela građana preko kojih se ostvaruje pravo na lokalnu samoupravu (Lauc, 1998, str. 11 prema Manojlović Toman & Vukojičić Tomić, 2018, str. 344). Činjenica postojanja izabranih predstavničkih tijela se ne smije smatrati ograničavajućom u primjeni instrumenata neposrednog sudjelovanja građana (čl.3., EPLS). EPLS ističe skupštine građana i referendum, ali otvara mogućnost i za druge oblike izravnog sudjelovanja građana u lokalnoj demokraciji (Manojlović Toman & Vukojičić Tomić, 2018, str.344). Oblici sudjelovanja građana mogu se podijeliti u dvije temeljne skupine: oblike neposredne demokracije i oblike sudjelovanja (participacije građana). Kriza političkog identiteta dovela je do sve većeg razmatranja dodatne demokratizacije lokalnih političkih sustava koja se pokušava razriješiti sve većim jačanjem izravnog sudjelovanja građana u lokalnoj politici. U tu svrhu Vijeće Europe je 2009. usvojilo Dodatni protokol uz Povelju o pravu na sudjelovanje u lokalnim poslovima (Koprić et al., 2014, str. 310). Načini i mjere koje države članice trebaju poduzeti za ostvarivanje neposredne demokracije izrečene u Dodatnom protokolu su: uvođenje procedura konzultiranja građana, omogućavanja lokalnih referenduma i podnošenja inicijativa, a u velikim lokalnim jedinicama i donošenje mjera za osiguranje uključivanja građana na razini koja im je još bliža, osiguranje prava na pristup svim službenim dokumentima lokalne jedinice, poduzimanje potrebnih mjera za osiguranje ispunjavanja i uvažavanja potreba i onih kategorija osoba koje otežano mogu sudjelovati u lokalnom odlučivanju te uređenje postupaka odgovora na predstavke i pritužbe građana (Koprić et al., 2014, str. 310). Za ostvarenje boljeg i olakšanog sudjelovanja

građana, potiče se i upotreba novih tehnologija. Za razvoj demokratičnosti suvremenih političko-upravnih sustava iznimno je važan utjecaj građana na lokalne političke odluke za koje se tvrdi da su postali rigidni, previše partijski politizirani, skloni ceremonijalizaciji i formalizaciji, zbog čega se smanjuje razina njihova političkog legitimiteta, ali i uspješnost u rješavanju problema lokalne zajednice. Uvodi se izravni izbor lokalnih izvršnih dužnosnika od strane građana, zbog usavršavanja mehanizma političkog predstavnništva na lokalnoj razini (Koprić et al., 2014, str. 310).

2.1. Oblici neposredne demokracije

Oblici neposredne demokracije ili neposrednog odlučivanja su skupštine svih građana lokalne jedinice, lokalni referendumi, opoziv izabranih dužnosnika, građanske inicijative te zborovi građana. Građanima se omogućava i podnošenje prijedloga i peticija o pitanjima iz samoupravnog djelokruga općine, grada odnosno županije od lokalnog značenja, u skladu sa zakonom i statutom jedinice. Građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom (čl. 128. st.3, Ustav Republike Hrvatske).

2.1.1. Skupštine građana

Predstavljaju najneposredniji oblik participacije građana. One zamjenjuju lokalno predstavničko tijelo, odnosno u lokalnim jedinicama gdje one donose glavne političke odluke ne postoji izabrano predstavničko tijelo, već sve njegove funkcije obavljaju svi stanovnici lokalne jedinice s pravom glasa (Koprić & Manojlović Toman, 2014, str. 11). Stanovnici se okupljaju jednom ili čak više puta godišnje i zajednički odlučuju o svim pitanjima od značenja za lokalnu jedinicu, uključujući i donošenje općih akata (Koprić et al., 2014, str. 310). Radi efikasnog obavljanja lokalnih poslova, građani na skupštini obično između sebe biraju članove izvršnih tijela koja vode lokalne poslove između dvaju okupljanja građana. Skupštine građana imaju određene prednosti: omogućuju da svi građani lokalne jedinice izraze svoje mišljenje i glasaju o svakom važnom lokalnom pitanju te sami određuju sudbinu vlastite lokalne jedinice (Koprić & Manojlović Toman, 2014, str. 11). Time se u najvećoj mjeri ostvaruje ideal neposredne demokracije, a lokalna vlast i odlučivanje se maksimalno približavaju građanima. Skupštine također imaju i nedostataka. Postavlja se pitanje kako osigurati odgovarajuće sudjelovanje stanovnika, odnosno kako osigurati da dovoljan broj stanovnika efektivno prisustvuje skupštinama. To za sobom povlači i pitanje o tome hoće li odluke donesene od malog broja sudionika skupštine imati legitimitet kod ostalih stanovnika, a s druge strane, ako se postavi previsoki kvorum za valjanost odluka, postavlja se pitanje kako uopće osigurati da do odlučivanja dođe. Postavlja se pitanje

hoće li odluke donesene od malog broja sudionika skupštine imati legitimitet kod ostalih stanovnika, a s druge strane, ako se postavi previsoki kvorum za valjanost odluka, postavlja se pitanje kako uopće osigurati da do odlučivanja dođe. Isto tako, javljaju se i brojni interesni te tehnički problemi, kao što su kako odrediti tko je građanin, gdje organizirati okupljanje, kako osigurati usmjerenu raspravu svih sudionika, kako donositi odluke, itd. (Koprić, 2005, str. 27-28 prema Koprić & Manojlović Toman, 2014, str. 12). Primjer su skupštine svih građana koje su glavno tijelo lokalnog odlučivanja u oko 80% švicarskih općina. U Republici Hrvatskoj nema takvog instituta, niti je on dio tradicije moderne hrvatske samouprave (Koprić et al., 2014, str. 310).

2.1.2. Lokalni referendum

Lokalni referendum sastoji se u izjašnjavanju građana o prihvaćanju ili odbijanju pojedinog prijedloga ili odluka o pitanju od lokalnog interesa. Razlikuje se oblatorni od fakultativnog referenduma. Obligatorni postoji kad stroga zakonska odredba propisuje dužnost raspisivanja referenduma o pojedinom pitanju kad god se ono pojavi. Koristi se kod npr. raspisivanja referenduma zbog promjene granica lokalnih jedinica. Fakultativni referendum postoji ako je raspisivanje referenduma dopušteno, ali se o njemu donosi odluka na prijedlog ovlaštenih predlagača, s tim da tijelo koje odlučuje o raspisivanju referenduma samo ocjenjuje njegovu opravdanost (Koprić et al., 2014, str. 311).

Prema pravnoj snazi donesene odluke referendum može biti obvezujući i savjetodavni. Kod obvezujućeg odluka veže predstavničko tijelo lokalne jedinice tako da ono neko vrijeme ne može donijeti odluku suprotnu odluci donesenoj na referendumu. Savjetodavni referendum je ako odluka donesena na referendumu ne obvezuje predstavničko tijelo, već ono može donijeti i odluku suprotnog sadržaja od volje većine birača izražene na referendumu (Koprić & Manojlović Toman, 2014, str. 12). Lokalni je referendum u Hrvatskoj prema važećim propisima uvijek fakultativan jer ne postoji obveza njegova raspisivanja ni o jednom pitanju (Koprić et al., 2014, str. 311). Na temelju odredaba zakona i statuta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave raspisivanje referenduma može predložiti najmanje jedna trećina članova predstavničkog tijela, općinski načelnik, gradonačelnik ili župan, 20% ukupnog broja birača u jedinici za koju se traži raspisivanje referenduma, a u općini, gradu i Gradu Zagrebu i većina mjesnih

odbora, odnosno gradskih četvrti ili gradskih kotareva na području općine, grada, odnosno Grada Zagreba (čl. 24.a, st. 1, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLPRS)). Pravo glasovanja na referendumu imaju građani koji imaju prebivalište na području općine, grada, odnosno županije i upisani su u popis birača (čl. 24.a, st. 5, ZLPRS). Odluka donesena na referendumu obvezatna je za predstavničko tijelo, osim odluke donesene na savjetodavnom referendumu koja nije obvezatna (čl. 24.a, st. 6, ZLPRS).

Broj održanih lokalnih referenduma u Hrvatskoj je vrlo malen, ponajprije zbog visokih kvota potrebnih za njegovo iniciranje od strane građana i za valjanost referendumu donesene odluke. Prvi pokušaj raspisivanja i održavanja lokalnog referenduma u Republici Hrvatskoj dogodio se u Istarskoj županiji. Istarska je županija radi zaštite prirodnog okoliša i potrebe sudjelovanja građana u stvaranju propisa od općeg interesa na sjednici Skupštine donijela Odluku o raspisivanju referenduma o zaštiti prirodnog okoliša s pitanjem "Da li ste za nastavak izgradnje TE Plomin 2 na ugljen?". Kao termin održavanja određen je 7. travnja 1996., a zatim je pomaknut na 21. travnja 1996. Na kraju referendum nije održan zato što je Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja Republike Hrvatske svojim rješenjem obustavilo od izvršenja odluku o raspisivanju referenduma. U rješenju je u bitnom istaknuto da je riječ o objektu od značaja za državu za koji Županija ne može raspisati lokalni referendum (Milošević, 2017, str. 163). Vlada je raspisala čak deset savjetodavnih referenduma pomoću kojih je namjeravala saznati mišljenje građana o izmjenama teritorijalne podjele države – jesu li građani nekoliko gradova i općina za to da se njihove jedinice odvoje ili pripoje susjednim županijama. Od raspisanih i održanih lokalnih referenduma evidentiran je i referendum u Gradu Kaštelima. Gradsko vijeće Grada Kaštela na 15. sjednici održanoj 15. veljače 1999. donijelo je odluku o raspisivanju referenduma za područje grada Kaštela. Na referendumu su se građani izjašnjavali o mjestu i budućnosti bazne kemijske industrije – proizvodnje PVC praha na području grada Kaštela, shodno nacrtu tada predloženog Generalnog urbanističkog plana grada Kaštela. Konkretno pitanje je glasilo: "Jeste li za budućnost Kaštela bez bazične kemijske industrije – proizvodnje PVC-a?". Izlaznost je bila niska, izašlo je samo 31% birača, stoga se smatrao neuspjelim (Milošević, 2017, str. 165). Posljednji referendum u Republici Hrvatskoj bio je savjetodavni referendum na lokalnoj razini u Labinštini. Održan je 29. ožujka 2015. Birači su se izjašnjavali jesu li "za" ili

"protiv" ugljena kao energenta termoelektrane Plomin C. Referendum nije uspio jer je izašlo manje od 50% stanovnika Labina, Svete Nedelje, Raše, Kršana i Pićna. Ukupna izlaznost na referendum bila je oko 36%. Protiv izgradnje izjasnilo se 94% građana Labinštine koji su izašli na referendum.¹

2.1.3. Opoziv izabranih dužnosnika

Opoziv je mogućnost i pravo da građani odluče o prestanku mandata izabranih dužnosnika prije njegova regularnog isteka (Koprić et al., 2014, str. 312). Može se odnositi na predstavničko tijelo i njegove članove ili na neposredno izabranog izvršnog dužnosnika ili izvršno tijelo. Opoziv članova predstavničkog tijela obično je vezan uz imperativni mandat, koji nije karakterističan za demokratske zemlje. U današnje vrijeme opoziv se najčešće odnosi na načelnike koji su birani direktno od građana te se ponekad u literaturi i pravnim dokumentima naziva referendumom za opoziv (Koprić et al., 2014, str. 312). U Republici Hrvatskoj paralelno s uvođenjem neposrednog biranja izvršnih čelnika 2009. godine uveden je i institut njihova opoziva, s tim da je pravno uređenje tog instituta naknadno dvaput izmijenjeno – nakon lokalnih izbora 2013. i 2017. Zakonodavac taj institut (netočno) zove referendum za opoziv načelnika, gradonačelnika i župana. Nije moguće raspisati opoziv samo zamjenika izvršnog čelnika, ali opozivom izvršnog čelnika i njima prestaje mandat (Koprić et al., 2014, str. 313).

Raspisivanje referenduma za opoziv može predložiti: 20% ukupnog broja birača u jedinici u kojoj se traži opoziv općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana te zamjenika gradonačelnika i župana koji je izabran zajedno s njima, 2/3 članova predstavničkog tijela. Ako je raspisivanje referenduma za opoziv predložilo 20% ukupnog broja birača u jedinici u kojoj se traži opoziv, predstavničko tijelo raspisat će referendum za opoziv općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana te zamjenika gradonačelnika i župana koji je izabran zajedno s njima u skladu s odredbama ovog Zakona i zakona kojim se uređuje raspisivanje referenduma, u dijelu koji se odnosi na utvrđivanje je li prijedlog podnesen od potrebnog broja birača u jedinici. Ako je

¹ Izvješće sa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću i savjetovanja s ključnim dionicima (https://www.istra-istria.hr/media/filer_public/b6/75/b6757579-dce6-42d6-950b-415146fb32b3/20-04-izvjesce_o_savjetovanju_iz_o_te_plomin.pdf) 17.08.2022.

raspisivanje referenduma za opoziv predložilo 2/3 članova predstavničkog tijela, odluku o raspisivanju referenduma za opoziv općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana te zamjenika gradonačelnika i župana koji je izabran zajedno s njima predstavničko tijelo donosi dvotrećinskom većinom glasova svih članova predstavničkog tijela (čl. 40.b,st. 2., 3., 4., ZLPRS). Referendum za opoziv općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana te zamjenika gradonačelnika i župana ne smije se raspisati prije proteka od 6 mjeseci od održanih izbora ni ranije od održanog referenduma za opoziv, kao ni u godini u kojoj se održavaju redovni izbori za općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana (čl. 40.b., st.6., ZLPRS)

2.1.4. Građanska inicijativa

Građanska inicijativa omogućuje određenoj skupini građana da predloži određeni opći akt, zahtijeva rješavanje pojedinog pitanja ili poduzimanje neke mjere. Ako skupina građana, obično određena postotkom, podrži inicijativu, o njoj nadležno lokalno tijelo mora raspraviti, a eventualno i odlučiti. U većini slučajeva je riječ o lokalnom vijeću, ali se građanskom inicijativom može zahtijevati djelovanje i odlučivanje i drugih lokalnih tijela. Lokalno tijelo ne mora prihvatiti inicijativu u njezinu sadržajnom dijelu, ali mora je uzeti u razmatranje. Takva dužnost mora se izvršiti u roku koji je određen zakonom, jer bi se u protivnom mogla izigrati svrha građanske inicijative: da građani nametnu određeno pitanje na lokalnu političku agendu (Koprić et al., 2014, str. 313). Građanska inicijativa u Hrvatskoj uređena je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Građani imaju pravo predstavničkom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave predlagati donošenje općeg akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegova djelokruga te podnositi peticije o pitanjima iz samoupravnog djelokruga općine, grada, odnosno županije od lokalnog značenja, u skladu sa zakonom i statutom jedinice. O prijedlogu i peticiji iz stavka 1. ovog članka predstavničko tijelo mora raspravljati ako ga potpisom podrži najmanje 10% od ukupnog broja birača u jedinici te dati odgovor podnositeljima najkasnije u roku od tri mjeseca od zaprimanja prijedloga. Prijedlozi i peticije iz stavka 1. ovog članka mogu se podnijeti i elektroničkim putem u skladu s tehničkim mogućnostima općine, grada, odnosno županije. Način podnošenja prijedloga i peticija, odlučivanja o njima i

druga pitanja uređuju se općim aktom općine, grada ili županije u skladu sa zakonom i statutom (čl.25, ZLPRS).

2.1.5. Mjesni zborovi

Mjesni zborovi građana oblik su konzultiranja stanovnika obično pojedinog užeg dijela lokalne jedinice, osim ako je jedinica jako mala, o pitanjima od neposrednog lokalnog značenja. Zborovi imaju savjetodavni i konzultativni karakter te odluke usvojene na njima ne obvezuju predstavničko tijelo lokalne jedinice. Sazivaju se po potrebi na inicijativu lokalnih tijela, submunicipalnih jedinica, udruga ili samih građana (Koprić et al., 2014, str. 314). Mjesni zborovi u Hrvatskoj pobliže su definirani u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Zborovi građana mogu se sazvati radi izjašnjenja građana o pojedinim pitanjima i prijedlozima iz samoupravnog djelokruga općine, odnosno grada te raspravljanja o potrebama i interesima građana od lokalnog značenja, u skladu sa zakonom i statutom jedinice. Zborove građana saziva vijeće mjesnog odbora, gradske četvrti ili gradskog kotara, u skladu sa statutom općine ili grada. Zborovi građana sazivaju se za cijelo područje ili za dio područja mjesnog odbora, gradske četvrti ili gradskog kotara koji čini zasebnu cjelinu. Zborove građana može sazvati i općinsko, odnosno gradsko vijeće te općinski načelnik, odnosno gradonačelnik radi raspravljanja i izjašnjavanja građana o pitanjima od značenja za pojedinu općinu ili grad. Kada zborove građana saziva općinsko, odnosno gradsko vijeće ili općinski načelnik, odnosno gradonačelnik, zborovi građana sazivaju se za cijelo područje ili za dio područja općine ili grada, pojedina naselja ili dijelove naselja na području općine ili grada, a mogu se sazvati i za cijelo područje ili za dio područja mjesnog odbora, gradske četvrti ili gradskog kotara koji čini zasebnu cjelinu. Na zboru građana odlučuje se javnim glasovanjem, osim ako se na zboru većinom glasova prisutnih građana ne donese odluka o tajnom izjašnjavanju. Mišljenje dobiveno od zbora građana obvezatno je za mjesni odbor, gradsku četvrt ili gradski kotar, a savjetodavno za općinsko, odnosno gradsko vijeće i općinskog načelnika, odnosno gradonačelnika. Način sazivanja, rada i odlučivanja na zboru građana uređuje se općim aktom općine ili grada u skladu sa zakonom i statutom (čl. 24.b, ZLPRS).

2.2. Oblici sudjelovanja (participacije) građana

Građani mogu sudjelovati u procesima lokalnog odlučivanja putem teritorijalno decentraliziranih tijela (najčešće mjesnih ili susjedskih odbora), temeljem kooptiranja (imenovanja) u odbore i druga lokalna tijela, putem formaliziranih i ad hoc postupaka sudjelovanja građana u pripremi lokalnih odluka i propisa (javne rasprave, ankete, savjetovanje, davanje mišljenja) te kroz organizacije civilnog društva. Nekada su se u sudjelovanju koristile i honoracije, kojih u suvremeno doba više nema (Koprić et al., 2014, str. 310).

2.2.1. Teritorijalno decentralizirana tijela

Teritorijalno decentralizirana tijela nazivaju se i submunicipalnom samoupravom. Tim se izrazom označuje pravno i faktično priznavanje autonomije i pravo odlučivanja o pojedinim poslovima važnima u užem dijelu temeljne lokalne samoupravne jedinice. Mogu imati vlastito predstavničko tijelo ili o interesima užih dijelova lokalne jedinice odlučuju sami građani (Koprić et al., 2014, str. 314.). U prijašnjim je fazama razvoja lokalne samouprave u Europi bilo primjera da su u takvom dijelu jedinica neke vrste odluka donosili članovi vijeća čitave jedinice koji su živjeli na tom užem području, ugledni kooptirani članovi zajednice i sl. Submunicipalne jedinice javljaju se pod nazivom susjedskih odbora, gradskih četvrti ili okruga, župa, mjesne samouprave i sličnima, a široko su rasprostranjene u Europi i dodjeljuju im se različite svrhe (Koprić et al., 2014, str. 314). Oblici mjesne samouprave prema hrvatskom Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi su mjesni odbori, a u gradovima gradske četvrti ili gradski kotari. Imaju također i vlastita tijela: vijeće mjesnog odbora koje se bira na neposrednim izborima, razmjernim izbornim sustavom, te predsjednika vijeća mjesnog odbora kojeg bira vijeće među svojim članovima. Mjesni odbori osnivaju se statutom lokalne jedinice za jedno naselje, više međusobno povezanih manjih naselja ili za dio većeg naselja odnosno grada koji u odnosu prema ostalim dijelovima čini zasebnu razgraničenu cjelinu. Od 2001.godine imaju pravnu osobnost, ali se sva pitanja od značenja za njihov rad uređuju statutom lokalne jedinice. Osim općenitih ovlasti da se brinu o poslovima koji su građanima najbliži u najmanjim zajednicama, može im se

povjeriti obavljanje nekih poslova iz samoupravnog djelokruga grada ili općine (Koprić et al., 2014, str.315).

2.2.2. Kooptiranje građana

Građane se kooptira u odbore predstavničkog tijela, odbore kolegijalnih izvršnih tijela ili u druga stalna ili ad hoc lokalna tijela (komisije, povjerenstva itd.). Građani se imenuju zbog svoje stručnosti da bi svojim angažmanom pridonijeli odlukama i radu lokalnih tijela. U nekim slučajevima kooptiraju se zbog reprezentiranja interesa nekih kategorija stanovništva (mlađi, stariji, osobe s posebnim potrebama, predstavnici profesija ili zanimanja, itd.). Vrlo je rašireno, a dopušteno je uvijek kad nije izrijekom zabranjeno (Koprić et al., 2014, str.315). S kooptiranjem je povezano i osnivanje raznih vijeća i odbora u kojima sudjeluju predstavnici pojedine skupine građana ili korisnika te daju mišljenja i prijedloge predstavničkom tijelu ili drugom lokalnom tijelu ili drugim lokalnim organizacijama. U hrvatskim se lokalnim jedinicama mogućnost uključivanja građana u odbore lokalnih tijela i druge oblike sudjelovanja temeljem kooptiranja relativno široko prakticira. Riječ je o odborima lokalnih vijeća i skupština te drugim stalnim i povremenim vijećima, povjerenstvima i sličnim formama čije je formiranje regulirano lokalnim statutima, poslovnica i drugim pravnim aktima, radi osiguranja utjecaja pojedinih skupina građana, dobivanja specifične ekspertize ili naprosto čvršćeg legitimiteta za lokalne odluke i politike (Koprić et al., 2014, str.316). Savjet mladih također je jedan od oblika kooptiranja građana. Njihova zadaća je promicanje i zagovaranje prava, potrebe i interesa mladih na njihovoj lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini. Omogućuju mladim osobama sudjelovanje u postupku i procesu službenog donošenja odluka od strane predstavnika.² Savjeti mladih osnivaju se kao općinski, gradski i županijski savjeti mladih te savjet mladih Grada Zagreba (čl.2, st.3., Zakon o savjetu mladih (ZSM)). Odluku o osnivanju savjeta mladih donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u skladu sa Zakonom o savjetu mladih, zakonom kojim se uređuje sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave, te statutom jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave (čl.6., st.2., ZSM). Predstavnička tijela dviju ili više jedinica

² Središnji državni ured za demografiju i mlade <https://demografijaimladi.gov.hr/istaknute-teme/mladi-4064/savjeti-mladih-4069/izvjesca-o-savjetima-mladih-4070/4070> 6.9.2022.

lokalne samouprave mogu osnovati zajednički savjet mladih u slučajevima kada postoje zajednički ili strateški interesi jedinica lokalne samouprave ili mladih s prebivalištem ili boravištem na njihovom teritoriju (čl.7., st. 1, ZSM). Broj članova savjeta mladih, uključujući predsjednika i zamjenika, mora biti neparan i ne može biti manji od pet niti veći od dvadeset i jedan (čl.8., ZSM). Članovi savjeta mladih i njihovi zamjenici biraju se na razdoblje od tri godine (čl.12., ZSM). Savjet mladih održava redovite sjednice najmanje jednom svaka tri mjeseca, a po potrebi i češće (čl.14., ZSM). Postoji i Savjet za nacionalne manjine Republike Hrvatske. To je autonomno tijelo koje je osnovano na osnovu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina koji je donio Hrvatski sabor na sjednici 13.prosinca 2002. Savjet za nacionalne manjine osnovan je s ciljem što učinkovitijeg sudjelovanja nacionalnih manjina u javnom životu Republike Hrvatske, posebice u domeni razmatranja i predlaganja uređivanja i rješavanja pitanja u svezi s ostvarivanjem i zaštitom prava i sloboda nacionalnih manjina. Savjet ima pravo Saboru i Vladi predlagati rasprave o pitanjima koje smatra važnim, posebno oko provođenja Ustavnog zakona i posebnih zakona kojima su uređena prava nacionalnih manjina. Također ima pravo davati mišljenje i prijedloge o programima javnih radijskih i televizijskih postaja kao i prijedloge za poduzimanje gospodarskih, socijalnih i drugih mjera na područjima tradicionalno ili u znatnijem broju nastanjenim pripadnicima nacionalnih manjina, kako bi se očuvalo njihovo postojanje na tim područjima.³ Članove Savjeta za nacionalne manjine imenuje Vlada Republike Hrvatske na vrijeme od četiri godine. Članovi Savjeta za nacionalne manjine su i zastupnici nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru (čl. 36., Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina).

³ Portal za nacionalne manjine RH <https://nacionalnemanjine.hr/savjet-za-nacionalne-manjine-republike-hrvatske/> 06.09.2022.

2.2.3. Formalizirano ili ad hoc sudjelovanje u raspravama

Građanima se osigurava i omogućuje formalizirano ili ad hoc sudjelovanje u javnim raspravama o prijedlozima pojedinih odluka i propisa ili rješavanju određenih pitanja. Može biti uređeno da se prije donošenja prostornog plana ili odluka koje utječu na okoliš prijedloge mora javno objaviti i ostaviti rok u kojem se svi građani mogu uključiti u javnu raspravu i izraziti svoje mišljenje. S tim se može povezati i provođenje raznih anketa među stanovništvom radi utvrđivanja stavova i mišljenja građana, formalizirano savjetovanje sa zainteresiranom javnošću i drugi oblici. S olakšanjem participacije povezano je pravo građana na pristup informacijama i dokumentima lokalnih tijela i traži se da svi dokumenti lokalnih tijela budu što dostupniji građanima kako bi oni mogli pratiti njihov rad. Nove informacijsko-komunikacijske tehnologije pomažu otvorenosti i transparentnosti lokalnih tijela (Koprić et al., 2014, str. 316).

Uključivanjem u proces odlučivanja putem savjetovanja s javnošću građani ostvaruju svoja građanska i politička prava. Savjetovanje s javnošću odnosno uključivanje javnosti u proces donošenja propisa provodi se prema načelima transparentnosti i otvorenosti javne vlasti, dvosmjerne komunikacije te responsivnosti vlasti u odnosu na potrebe i interese građana i drugih subjekata. Savjetovanje predstavlja priliku za kreiranje i usvajanje kvalitetnijih propisa i odluka jer prijedlozi i komentari mogu doći od strane onih čija je uža specijalnost upravo područje kojega se neki propis, odluka ili strateški dokument dotiču odnosno praktično djeluju u tom području. Polazi od ideje da je znanje i iskustvo u određenoj javnoj politici raspršeno unutar široke mreže dionika. Savjetovanje s javnošću pruža besplatnu ekspertizu, osobito onih koji u relevantnom području imaju praktično ili stručno iskustvo. Provedba savjetovanja s javnošću može se ostvariti različitim metodama, kao što su javne rasprave, savjetodavni sastanci, fokus grupe, ankete. Kao najučinkovitija metoda koja obuhvaća najširi krug korisnika pokazuje se internetsko savjetovanje. Tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima dužne su provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenata kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba (čl.11., st.1., Zakon o pravu na pristup informacija (ZPRI)). Savjetovanje s javnošću tijela državne uprave provode preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću, a druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s

javnim ovlastima preko internetske stranice ili preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću, objavom nacrt propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem propisa, akta ili drugog dokumenta, sastavom radne skupine koja je izradila nacrt, ako je odlukom čelnika tijela radna skupina bila osnovana te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja (čl.11. st.2., ZPRI) .

2.2.3.1. E-savjetovanje

Aplikacija e-Savjetovanja omogućuje svima zainteresiranim pregled otvorenih javnih savjetovanja, kao i aktivno sudjelovanje u njima. Za aktivno sudjelovanje u javnim savjetovanjima potrebna je registracija u aplikaciju e-Savjetovanja⁴. Korisnički račun može otvoriti bilo koja fizička ili pravna osoba iz Republike Hrvatske ili inozemstva, a koja želi sudjelovati u kreiranju propisa ili samo pratiti aktivnosti na portalu e-Savjetovanja. Račun se otvara jednostavnim postupkom nakon upisa korisničkih podataka uz pomoć navigacije koja se nalazi u gornjem desnom kutu na stranici portala. Kreiranjem korisničkog računa korisnici neće morati svakodnevno posjećivati stranicu kako bi pronašli nova savjetovanja, već mogu obavijesti o novootvorenim savjetovanjima dobivati na vlastitu mail adresu, uz odabir odgovarajuće opcije. U savjetovanju u najvećem broju sudjeluju pojedinci, a potom slijede udruge, jedinice lokalne i područne samouprave, trgovačka društva, ustanove, državna tijela te brojne druge pravne osobe. Pretraživanje je moguće uz pomoć filtera za pretragu – i to prema tome jesu li otvorena ili zatvorena, koje je tijelo bilo nositeljem izrade propisa i provedbe savjetovanja, prema ključnim riječima, kao i prema datumu u godini na koji su savjetovanja bila otvorena.

Na završetku savjetovanja, institucija koja ga je pokrenula odgovorit će na sve komentare i potom objaviti izvješće o provedenom savjetovanju koje će sadržavati pristigle komentare i odgovarajuće odgovore. Prema statističkim podacima koje vodi Ured za udruge Vlade RH, postotak prihvaćenih i djelomično prihvaćenih komentara u posljednje dvije godine kreće se oko 22%.⁵ Na razini upravnih organizacija koja su bila uključena u istraživanje (132 tijela) jedinica lokalne i područne (regionalne)

⁴ Službena web stranica e-Savjetovanje <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard> 16.08.2022.

⁵ Ured za udruge Vlade RH <https://udruge.gov.hr/> 16.08.2022.

samouprave, gledano u apsolutnim brojevima, provele su gotovo dvostruko više e-savjetovanja (2813) nego tijela državne uprave (1319) i agencije (324) na državnoj razini. Međutim, kada se broj provedenih e-savjetovanja u analiziranom periodu stavi u odnos s brojem analiziranih tijela na državnoj, odnosno lokalnoj i regionalnoj razini, proizlazi da je prosječan broj provedenih e-savjetovanja po tijelu dvostruko manji na lokalnoj/regionalnoj razini (27) u odnosu na državnu (55). Dakle, upravne organizacije na državnoj razini u prosjeku su provele 18 e-savjetovanja godišnje, a jedinice lokalne i područne samouprave 9. (Đurman, 2020)

2.2.4. Lokalno civilno društvo

Sve važniji instrument participacije građana je lokalno civilno društvo koje čini zbir raznih asocijacija (udruga) građana koje se osnivaju lokalno, radi zastupanja interesa lokalne naravi, ali i lokalni mediji i javnost (Koprić et al., 2014, str. 317). Lokalne udruge osnivaju se s ciljem utjecanja na rad i funkcioniranje lokalne vlasti i uprave (npr. udruge za promicanje transparentnosti javne vlasti, zaštitu okoliša, očuvanje kulturne baštine, sportske aktivnosti, itd.). One agregiraju i filtriraju različite interese ili potrebe lokalnog stanovništva i tako omogućuju tijelima lokalnog upravljanja da budu o njima obaviješteni (Koprić et al., 2014, str. 317).

2.2.5. Honoracije

Honoracije su bile načelna dužnost određenih slojeva stanovništva da se besplatno prihvate neke lokalne dužnosti ili poslovi. Primjeri su povijesni, jer se u suvremeno doba ta institucija ne primjenjuje, a među poznatijima su mirovni suci u engleskoj lokalnoj samoupravi (Koprić et al., 2014, str. 317).

3. NOVI OBLICI ODLUČIVANJA GRAĐANA

Razvoj društva utjecao je na promjene shvaćanja o tome koje uloge u društvenim odnosima trebaju zauzimati pojedini društveni akteri – vlast, javna uprava i građani u širem smislu (kao pojedinci ili organizirani u različite društvene skupine) (Koprić, 2017). Građanima se pruža mogućnost aktivnog sudjelovanja u procesima kreiranja i neposrednog pružanja javnih usluga radi jasnijeg detektiranja njihovih potreba i želja, uspostave odnosa međusobnog povjerenja, rješavanja kompleksnih društvenih problema i, na koncu, stvaranja javne vrijednosti (Benington i Moore, 2011, prema Džinić, 2021, str. 216). Kako bi se građanima olakšalo sudjelovanje u procesima donošenja i provedbe javne politike te kako bi ih se zainteresiralo za te procese uvodi se korištenje informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT) (Manojlović Toman, 2021, str. 176). Jedan od instrumenata koji je razvijen u svrhu jest participativno budžetiranje, kao oblik sudjelovanja građana u procesima odlučivanja i upravljanju financijskim sredstvima namijenjenim financiranju lokalnih javnih poslova. Isto tako, javlja se i oblik koprodukcije koje spada u kolaborativno upravljanje i obuhvaća raznoliko mnoštvo instrumenata u kojima do izražaja dolazi suradnja javnog, privatnog i civilnog društva (Koprić et al., 2021)

3.1. Informacijsko-komunikacijska tehnologija (IKT)

Razvijanjem i modernizacijom javne uprave dolazi do sve većih potreba korištenja modernijih metoda u sudjelovanju građana. Ističe se potreba povećanja efikasnosti javne uprave pa se korištenje IKT-a vidi kao jedan od načina postizanja ušteda i povećanja efikasnosti rada (Ogonek et al., 2016, prema Manojlović Toman, 2021, str. 176). Upotreba sredstva IKT-a u velikoj većini slučajeva nije uopće predviđena u županijskim statutima, čak ni za aktivnosti koje bi mogle biti korisne za komunikaciju s građanima, poput prikupljanja mišljenja, anketiranja građana ili javnih rasprava kod donošenja propisa (Đulabić, 2021, str. 211). Kada je riječ o tijelima javne vlasti, ponajprije upravnim tijelima, korištenje IKT pozitivno utječe na efikasnost i ekonomičnost rada, ali i na kvalitetu javnih usluga i transparentnost funkcioniranja uprave (Koprić et al., 2014, str. 36-37). Alati i tehnologije značajno podižu kvalitetu komunikacije, povećavaju brzinu razmjene informacija, omogućuju dvosmjernu komunikaciju i interakciju sa sve većim brojem građana, značajno smanjuju troškove komunikacije i daju snažan doprinos transparentnosti javne uprave i procesa

sudjelovanja. IKT je ogroman potencijal za potporu procesa sudjelovanja građana u odlučivanju na razini lokalne zajednice. Predstavnici jedinica lokalne samouprave trebaju promovirati sve intenzivnije korištenje IKT kao jednog od ključnih elemenata procesa sudjelovanja građana u odlučivanju na lokalnoj razini.

3.2. Participativno budžetiranje

U posljednjih 30 godina razvijen je niz različitih modela participativnog budžetiranja koji se međusobno razlikuju po više komponenata, a i za pretpostaviti je da svaki od njih drugačije pridonosi razvoju dobrog lokalnog upravljanja (Džinić, 2021, str. 216). U Hrvatskoj su prakse participativnog budžetiranja u poveljama; manji broj gradova tek unazad nekoliko godina primjenjuje neki oblik sudjelovanja građana u proračunskim procesima, iako se njihov broj kontinuirano povećava (Džinić, 2021, str.217). Participativno budžetiranje je oblik sudjelovanja građana u procesima odlučivanja oko upravljanja financijskim sredstvima usmjerenim na financiranje obavljanja lokalnih javnih poslova. Ono podrazumijeva raspravu o financijskoj i/ili proračunskoj dimenziji, provodi se na razini grada ili četvrti koja ima izabrano tijelo i određene ovlasti nad upravom. Proces participativnog budžetiranja mora se ponavljati i treba obuhvaćati neki oblik javne deliberacije – posebnih skupova/foruma te se zahtjeva određena odgovornost za ostvarivanje rezultata (Sintomer et al., 2013, str. 10-11, prema Džinić, 2021, str. 226). U Republici Hrvatskoj se provode projekti u suradnji gradova i udruga građana, ističu dobre prakse te gradovi najavljuju uvođenje nekog oblika uključivanja građana u raspravu o financiranju gradskih projekata, najčešće malih komunalnih akcija. Otvaraju se određeni kanali komunikacije s javnošću koji ranije nisu bili razvijeni što u određenoj mjeri doprinosi i razvoju informacijsko-komunikacijske tehnologije, ali prije svega zakonske obveze koje nalažu tijelima javne vlasti ostvarivanje načela transparentnosti i otvorenosti proračunskih procesa. Uspostavljen je i zakonski okvir koji, između ostalog, pruža mogućnost uvođenja i provođenja participativnog budžetiranja. Tako, Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15) obvezuje tijela javne vlasti da na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljuju propisane informacije radi ostvarivanja prava na pristup informacijama (Džinić, 2021, str. 235).

Mnogi gradovi objavljuju tzv. proračune u malom nastojeći složene proračunske stavke približiti građanima. No, određena nastojanja gradova da dobiju mišljenja i prijedloge građana rezultirala su slabim odazivom. Na temelju istraživanja provedenog u Gradu Zagrebu, Švaljek et al. (2019) zaključuju kako je izrazito slaba razina aktivnog sudjelovanja građana u proračunskim procesima rezultat percepcije građana da bi njihovo uključivanje predstavljalo samo gubitak vremena, jer bi vlasti ignorirale njihovo mišljenje. Proračunsko participiranje provodi se svega u četiri hrvatska grada: Pazinu, Rijeci, Trogiru i Dubrovniku. Pazin je pionir u provođenju postupka participativnog budžetiranja koji je započeo u okviru projekta "Pazi(n), proračun!" 2014.godine (Džinić, 2021, str. 235). S obzirom na nerazvijenost postojećih oblika participacije građana u odlučivanju o lokalnim financijama može se zaključiti kako je Hrvatska u začetima razvoja participativnog budžetiranja kao elementa dobrog lokalnog upravljanja. Građani još uvijek nisu partneri vlasti nego ih se eventualno informira ili konzultira (OECD, 2004, prema Džinić, 2021, str.242). Kako bi se podizala kvaliteta javnog upravljanja, potrebno je graditi odnose povjerenja koji će onda omogućiti i razvoj institucija poput participativnog budžetiranja o čijoj implementaciji ovisi i razvoj dobrog lokalnog upravljanja (Džinić, 2021, str. 242).⁶

3.3. Koprodukcija

Koncept koprodukcije uključuje različite oblike participacije građana – od planiranja, kreiranja, pokretanja, upravljanja i pružanja do nazora i vrednovanja usluga (Bovaird, 2007, prema Džinić, 2021, str.222). Koprodukcija javnih usluga podrazumijeva kako su usluge stvorene suradnjom profesionalaca i zaposlenika u javnim ustanovama i građanima te zajednicama. Za razumijevanje koprodukcije, potrebno je znanje o javnim politikama, ali i znanje o stanju na terenu o kojem građani imaju boljih uvida. Također, potrebno je uvidjeti u kojoj su mjeri građani uključeni u javnu politiku, njeno stvaranje te koje vrste zadataka obavljaju, a koji su ključni za javnu uslugu. Ako promatramo koprodukciju kao instrument javne politike, ona funkcionira kao instrument javne politike, ali to čini u kombinaciji s drugim suradničkim, birokratskim ili tržišnim alatima. U stvarnoj kalibraciji mikro-razine koprodukcijских

⁶ Džinić J.: Participativno budžetiranje u službi razvoja dobrog lokalnog upravljanja

aranžmana, regulacija lokalne samouprave, nacionalne sheme bespovratnih sredstava, kao i tržišne aktivnosti (kao što je prilika zaraditi novac) mogu se koristiti za poticanje i organizirati različite vrste građana za sudjelovanje i pomoći u postizanju ciljeva politike (Howlett i dr., 2017:498, prema Kuljanac, 2018). S jedne strane, korisnik usluga ili građanin može sudjelovati u javnoj politici kroz koprodukciju zbog želje za društvenim sudjelovanjem u zajednici, odnosno, zajedničko djelovanje postat će društvena aktivnost koja služi svima u zajednici. S druge strane, koprodukcija nije ishod samo sebičnih interesa pojedinaca, već može koristiti kompletnoj zajednici. Građani svojim znanjem pomažu javnim službenicima razumjeti svoje potrebe i mogućnosti te zajedno pronalaze načine poboljšanja kvalitete usluge. Korisnicima se u konačnici nude prikladniji načini pružanja usluga kao dinamičan učinak učenja u koprodukciji. Koprodukcija zahtijeva napore i korisnika, ali i javne vlasti, ona nije besplatna, potrebna su i novčana sredstva ali i napori građana (Kuljanac, 2018).⁷

⁷ Kuljanac Ž.; Pojam koprodukcije i međudodnos aktera u koprodukciji <https://hrcak.srce.hr/file/316535> (14.09.2022.)

4. GRAD ZAGREB

Grad Zagreb kao najveći i glavni grad Republike Hrvatske trebao bi biti primjer velikog opsega sudjelovanja građana u odlučivanju o pitanjima iz samoupravnog djelokruga. Za Grad Zagreb i odnos njegovih upravnih tijela s građanima posebno su značajne odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLPRS), kao i Statut Grada Zagreba o neposrednom sudjelovanju u odlučivanju i izjašnjavanju građana o pitanjima iz samoupravnog djelokruga. Odredbe ZLPRS i Statuta o neposrednom sudjelovanju građana u odlučivanju od posebnog su značenja jer putem instituta neposrednog sudjelovanja građani direktno utječu na donošenje javnih odluka i izražavaju svoje preferencije. To je od posebne važnosti za Grad Zagreb ako se uzme u obzir njegova veličina zbog koje postoji realna opasnost da se neki od tih instituta neće primijeniti (Đulabić, 2008.).⁸

Oblici neposrednog sudjelovanja u odlučivanju i izjašnjavanju građana o lokalnim poslovima iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba prema Statutu Grada Zagreba jesu: lokalni referendum, savjetodavni referendum, mjesni zborovi građana, predstavke, prijedlozi i pritužbe građana (čl. 139., Statut Grada Zagreba).

S obzirom na veličinu Grada Zagreba koji, sukladno popisu stanovništva iz 2021.godine, ima 769.944 stanovnika, zakonom propisan preduvjet od 20% birača upisanih u popis birača iznimno je velik broj za realizaciju prava na raspisivanje lokalnog referenduma.⁹ Isto tako je i sa zahtjevom za 10% birača potrebnih za građansku inicijativu. U suvremenom razvoju informacijsko-komunikacijske tehnologije sve je veća uključenost građana u upravi. Koncept elektroničke uprave postao je obrazac koji treba dovesti do razvoja sustava elektroničke participacije i demokracije. S obzirom na veliki napredak tehnologije i sve veću zainteresiranost i participaciju građana, postoje mnoge web stranice pomoću kojih građani mogu direktno sudjelovati u raspravama, inicijativama i ostalim procesima uprave Grada.

Takav pristup pomaže jačanje demokratskog procesa i jačanja potpore javnosti realizacije gradskih projekata i politika.

⁸ Đulabić V., Građani i javna uprava na primjeru Grada Zagreba (2008.)

⁹ Grad Zagreb, Statistika, Popis stanovništva, kućanstva i stanova 2021. <https://www.zagreb.hr/popis-stanovnistva-kucanstava-i-stanova/1043> 18.08.2022.

4.1. E- Javne rasprave

E-Javne rasprave je usluga koja građanima omogućuje sudjelovanje u javnim raspravama te podnošenje prijedloga, mišljenja ili primjedbi na prijedloge prostranih planova putem online aplikacija. Aplikacija omogućuje uvid u informacije o prijedlogu plana, lociranje zahtjeva u prostoru te sadrži obrazac koji omogućuje upućivanje prijedloga, mišljenja ili primjedbe na prijedlog plana. Za sudjelovanje u e-Javnoj raspravi potrebno je registriranje preko NIAS sustava prijavom u aplikaciju e-Građani, te automatski povezivanje sa sustavom gradske uprave. Na web stranici Grada Zagreba dostupne su aktivne javne rasprave, obrazac za podnošenje primjedbe na javnu raspravu te arhiva javnih rasprava. Tijekom izrade ovog rada, aktivnih javnih rasprava nije bilo, a u arhivi je bilo vidljivo dvanaest javnih rasprava. Ključni ciljevi aplikacije e-Javne rasprave su smanjiti vrijeme zaprimanja mišljenja, prijedloga i primjedbi na prijedlog prostornog plana, smanjiti vrijeme i ubrzati proceduru obrade zaprimljenih mišljenja, prijedloga i primjedbi, osiguranje vjerodostojnosti podnositelja mišljenja, prijedloga i primjedbi, sigurno i povjerljivo jedinstveno mjesto komunikacije sa građanima i poslovnim subjektima, vjerodostojna verifikacija dokumenata te jednostavna i brza produkcija javnih rasprava.¹⁰

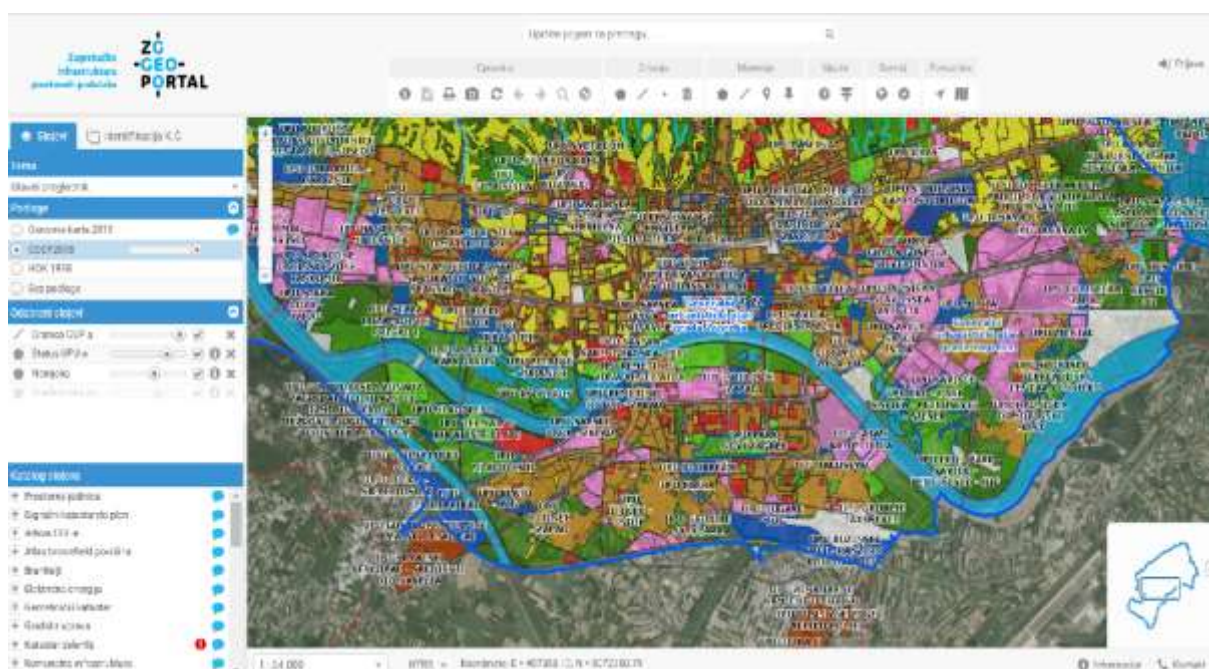


Slika 1. Službena web stranica e-Javne rasprave

¹⁰ Službena web stranica Grada Zagreba- <https://javne-rasprave-zagreb.hub.arcgis.com/> 18.08.2022.

4.2. E- Inicijativa

E-Inicijativa je usluga koja omogućuje podnošenje inicijative za izradu prostornih planova lokalne razine ili njihove izmjene i dopune, sukladno Zakonu o prostornom uređenju. Inicijativu je moguće predati putem obrasca koji je dostupan nakon prijave u sustav e-Građani. Kroz ovu uslugu građani mogu dati inicijativu za npr.: pokretanje izrade novog prostornog plana gdje za to postoji obveza te izmjenu važećeg prostornog plana u smislu promjene namjene zemljišta, promjene uvjeta gradnje ili sličnih situacija. Postoje dvije mogućnosti na web stranici e-Inicijativa, a to su "Podnesi inicijativu" i "Preglednik prostornih planova". Ulaskom u Preglednik prostornih planova omogućen je pregled postojećih prostornih planova na području Grada Zagreba. Odabirom "Podnesi inicijativu" otvara se stranica prijava u sustavu e-Građani, a potom i stranica na kojoj se odabire obrazac za prijavu inicijative.¹¹



Slika 2. Preglednik prostornih planova

¹¹Službena web-stranica Grada Zagreba, E-Inicijative <https://javne-rasprave-zagreb.hub.arcgis.com/pages/e-inicijativa> 18.08.2022.

5. GRAD RIJEKA

Grad Rijeka razvio je različite modele uključivanja građana u procese donošenja odluka, kreiranja proračuna i praćenje rada tijela javne vlasti. Prema Statutu Grada Rijeke građani mogu neposredno odlučivati i sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima putem lokalnog referenduma, mjesnog zbora građana i podnošenja prijedloga u skladu sa zakonom i Statutom (čl. 31., Statut Grada Rijeke). Aktivni građani sudjeluju u društveno-političkom životu najviše preko web-stranica Grada Rijeke. Razvoj transparentnosti gradske uprave podrazumijeva objavljivanje velike količine informacija, ali i dvosmjernu komunikaciju s građanima o svim važnim pitanjima koja utječu na život u gradu. Također, Grad Rijeka kontinuirano potiče razvoj civilnog društva i volontiranje. Na web-stranici Grada Rijeke izraženo je više mogućnosti uključivanja građana u procese donošenja odluka. To su: "Pristup informacijama", "Participativno budžetiranje", "Savjetovanja s javnošću", "Reci glasno", "Zaštita osobnih podataka", "Mogućnost prisustvovanja sjednicama Gradskog vijeća", "Uključivanje djece i mladih u procese odlučivanja", "Civilno društvo i volontiranje", "Izbori", "Važni akti", "Portal otvorenih podataka", "Javna nabava", "E usluge" i "Proračun".¹²

¹² Službena web-stranica Grada Rijeke <https://www.rijeka.hr teme-za-gradane/aktivno-gradanstvo/>
18.08.2022.

5.1. Pristup informacijama

Temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama, fizičke i pravne osobe mogu od tijela javne vlasti zatražiti informaciju koju tijelo javne vlasti posjeduje, njome raspolaže ili ju nadzire. Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN 69/22.) informacije su dostupne svakoj domaćoj ili stranoj fizičkoj i pravnoj osobi u skladu s uvjetima i ograničenjima (čl.6. ZPRI)¹³ Pravo na pristup informacijama ostvaruje se podnošenjem zahtjeva: na za to predviđenom obrascu, e-mailom na adresu informacije@rijeka.hr, pisanim putem na adresu Grada Rijeke te telefonski ili usmeno. Načini ostvarivanja prava na pristup informacijama su: neposrednim davanjem informacija, davanje informacija pisanim putem, uvidom u dokumente i izradom preslika dokumenata koji sadrže traženu informaciju ili na drugi način koji je prikladan za ostvarivanje prava na pristup informaciji.¹⁴

5.2. Participativno budžetiranje

Sudjelovanje građana u planiranju i korištenju proračunskih sredstava na području Grada Rijeke, odnosno participativno budžetiranje, koje se u svijetu sve više promovira kao jedan od važnih načina uključivanja građana u rad javne uprave, omogućeno je u Rijeci kroz četiri modela: Male komunalne akcije, Riječki program lokalnog partnerstva, Edukativna proračunska igra – Proračun(ajme) te slanje prijedloga vezanih za proračun putem elektroničke ili redovne pošte. Na web-stranici Grada Rijeke također su istaknuti "Proračuni u malom" od 2016.godine do 2022.godine.¹⁵ Male komunalne akcije predstavljaju participaciju koja se odvija na razini mjesnih odbora i u kojoj o prioritetima komunalnih akcija odlučuju vijeća mjesnih odbora, dok konačnu odluku donosi Gradsko vijeće. Riječki program lokalnog partnerstva usmjeren je na uređivanje malih javnih površina suradnjom Grada Rijeke i grupe građana, udruga i mjesnih odbora. Program za dodjelu financijske potpore Grada Rijeke pokreće se javnim natječajem na koji se mogu prijaviti projekti koji dovode do pozitivnih i vidljivih promjena na području lokalne zajednice, uključuju doprinos zajednice, neposredno

¹³ Zakon o pravu na pristup o informacijama (NN 69/22) čl. 6.

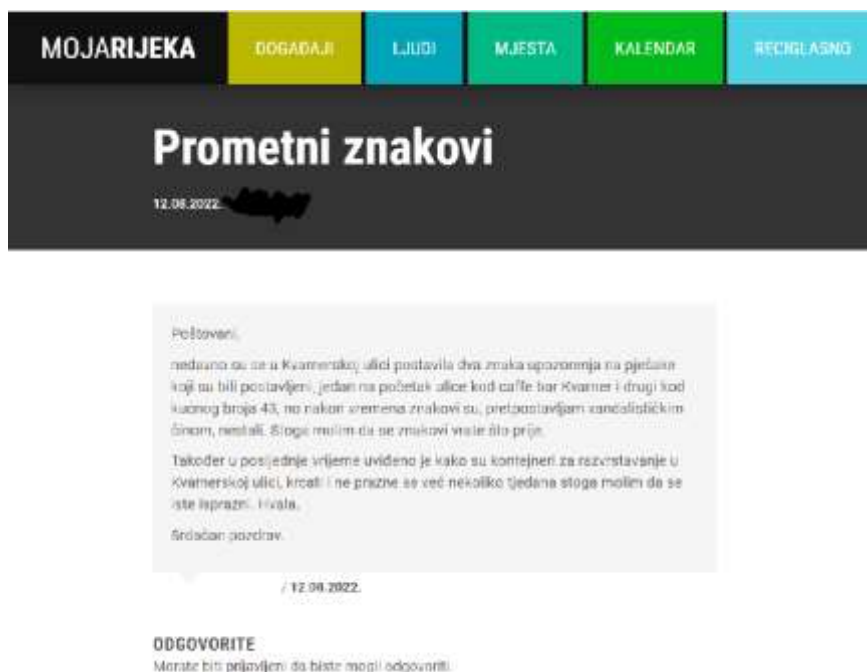
¹⁴ Službena web-stranica Grada Rijeke <https://www.rijeka.hr/teme-za-gradane/aktivno-gradanstvo/pristup-informacijama/> 18.08.2022.

¹⁵ Participativno budžetiranje <https://www.rijeka.hr/teme-za-gradane/aktivno-gradanstvo/participativno-budzetiranje-ukljucivanje-gradana-odlucivanje-proracunu/> 18.08.2022.

doprinosu unapređenju kvalitete življenja, imaju realan pristup rješavanju problema, održivi su i mogu se realizirati u roku od 9 mjeseci. Tim oblikom participativnog budžetiranja ostvaruje se i koprodukcija u realizaciji samih projekata, jer se građani mogu uključiti volonterskim radom (Džinić, 2021, str. 236,237).¹⁶

5.3. Reci glasno

Rubrika Reci Glasno namijenjena je poboljšanju i razvoju zajedničkog životnog prostora. Svojim objavama, komentarima, upitima, pohvalama i pritužbama, riječju i fotografijama građani mogu doprinijeti kvaliteti života u Rijeci. Građani se moraju registrirati, odnosno prijaviti na web stranici Grada Rijeke kako bi nešto objavili ili pitali. Na pitanja odgovaraju osobe iz gradske uprave ili će se odgovor potražiti u širem gradskom sustavu – gradskim komunalnim društvima, javnim gradskim ustanovama i sl.. Rubrika Reci Glasno nije namijenjena komentiranju tuđeg pitanja ili mišljenja, već iznošenju vlastitog i to unutar teme. Nije dozvoljeno vrijeđati druge korisnike te rubrike, institucije ili osobe. Svako ne pridržavanje tih uputa rezultira uklaňanjem objave bez prethodnog upozorenja¹⁷.



Slika 3. Primjer objave u rubrici Reci glasno

¹⁶ Džinić J.; Participativno budžetiranje u službi razvoja dobrog lokalnog upravljanja (2021.), str. 236-237.

¹⁷ Reci Glasno, Službena web-stranica Grada Rijeke <https://www.mojarijeka.hr/reci-glasno> 18.08.2022.

6. GRAD PULA

Grad Pula kao najveći grad Istarske županije i sedmi grad po broju stanovnika prema popisu stanovništva iz 2021.godine. Grad Pula broji 52.411 stanovnika¹⁸. Građani prema Statutu mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima putem lokalnog referenduma, zbora građana, traženjem mišljenja i davanjem prijedloga u skladu sa zakonom i Statutom (čl.22., Statut Grada Pule). Istra i sam Grad Pula slove kao najrazvijeniji i najliberalniji dijelovi Hrvatske pa je očekivano da imaju i iznimno razvijenu participaciju građana. No, suvremenije sudjelovanje i odlučivanje građana u društveno-političkom životu Grada Pule nije previše razvijeno. Na području Grada Pule osnovano je 16 mjesnih odbora kao oblika neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana. Svi su mjesni odbori dužni uvažavati interes Grada Pule u cjelini. Mjesni odbor osniva se za dio Grada koji u odnosu na ostale dijelove čini zasebnu razgraničenu cjelinu, odnosno dio naselja. Građani mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima putem lokalnog referenduma, zbora građana, traženjem mišljenja i davanjem prijedloga u skladu sa zakonom i Statutom Grada Pule. Gradonačelnik saziva po potrebi, posredstvom mjesnih odbora, sastanak s građanima, radi izjašnjavanja građana o pitanjima iz samoupravnog djelokruga koja neposredno i svakodnevno utječu na njihov život i rad. Od suvremenijih oblika sudjelovanja i odlučivanja građana, Grad Pula ima Savjet mladih, koji posljednjih godina nije značajnije ili uopće utjecao na odluke u gradu. Na web-stranici Grada Pule je također istaknut i poziv građanima za sudjelovanje u zajedničkom kreiranju proračuna, u kojem podrazumijevaju proces u kojem se građane izravno uključuje u postupak pripreme prijedloga proračuna za narednu fiskalnu 2023.godinu.

Najznačajniji utjecaj u Gradu Puli građani mogu iskoristiti volontiranjem kroz razne udruge.¹⁹

¹⁸ Državni zavod za statistiku- Popis 2021. <https://popis2021.hr/> 19.08.2022.

¹⁹ Službena web stranica Grada Pule <https://www.pula.hr/hr/> 19.08.2022.

6.1. Zajedničko kreiranje proračuna

Cilj projekta je da građani i gradska uprava zajednički planiraju projekte koji će se održati tijekom sljedeće 2023.godine. Projekt je kreiran na temelju iskustava u provedbi participativnog budžetiranja hrvatskih i europskih gradova. To je informacijska kampanja kojom se poziva građane da sudjeluju u već spomenutom projektu Zajedničko planiranje proračuna. Putem obrazaca građani će predlagati gradskoj upravi potrebe koje bi trebalo financirati sljedeće godine, a Grad procjenjuje dopuštenost provedbe, troškove i rokove. Nakon toga, u drugoj polovini rujna i početkom listopada, održat će se tribine po svim mjesnim odborima o potrebama koje će se financirati. Potrebe se zatim uvrštavaju u plan proračuna za iduću godinu.²⁰



Slika 4. Plakat poziva na "Zajedničko planiranje proračuna"

²⁰ Službena web stranica Grada Pule <https://www.pula.hr/hr/novosti/obavijesti/detail/23549/zajednicko-planiranje-proracuna/> 19.08.2022.

7. GRAD SPLIT

Kao drugi najveći grad po broju stanovnika, Grad Split veliku važnost pridaje građanima kao bitnom faktoru u sudjelovanju i odlučivanju. Prema Statutu Grada Splita građani mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima putem lokalnog referenduma i mjesnog zbora građana i podnošenjem prijedloga sukladno zakonu i Statutu (čl.21., Statut Grada Splita). Aktivno građanstvo pokazatelj je angažmana i brige za svoj grad, stoga je upravo Grad Split na svojoj službenoj web stranici objavio niz mogućnosti uključivanja građana. Na službenoj web stranici Grada Splita postoji izbornik pod nazivom "Uključi se", koji sadrži različite aktivnosti. Osim klasičnih mogućnosti odnosno, prava građana, kao što su: Pravo na pristup informacijama, Pitanja i odgovori, Savjetovanje s javnošću, Prostorno planska dokumentacija i Zaštita osobnih podataka, Grad Split izdvaja i nekoliko drugačijih mogućnosti sudjelovanja građana, a to su: Dječje gradsko vijeće, Planovi grada, Prevencija kriminaliteta, Plan upravljanja gradskom jezgrom, Gradsko oko, Povjerljiva osoba te Otvoreni grad.²¹

²¹ Službena web stranica Grada Splita- <https://www.split.hr/> 19.08.2022.

7.1. Gradsko oko

Sustav Gradsko oko služi za kreiranje, zaprimanje, prosljeđivanje i pregled prijava uočenih problema u domeni komunalnog sustava jedinice lokalne samouprave. Kako bi se postavilo pitanje ili prijavio problem, potrebno je prijaviti se sa svojim korisničkim podacima. Informatički sustav Gradsko oko kreiran je za potrebe gradskog komunalnog odjela, a ujedno omogućava i dvosmjernu komunikaciju i pristup raznim sudionicima i građanima. Sustav omogućuje uključivanje širokog broja sudionika u jednostavno stvaranje evidencije komunalnih problema.²²



Slika 5. Gradsko oko Split

²² Gradsko oko, Grad Split <http://www.split.oko.hr/> 19.08.2022.

7.2. Otvoreni grad

Otvoreni grad, jedinstveno je informatičko rješenje – web platforma koja građanima pruža niz elektroničkih usluga koje se odnose na informiranje ili komunikaciju s gradskim službama, te uvid u funkcioniranje grada. Otvorena je i jednostavna za pristup putem interneta, a dostupna je putem računala, tableta i smartphona i građanima pruža sve servise na jednom mjestu. Neke od usluga koje web platforma Otvoreni grad nudi, su: iProračun, iTransparentnost, mojProračun, Financijske kartice i eNekretnine.²³

iTransparentnost nudi uvid u poslovanje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i pregled financijskog djelovanja te izdanih i zaprimljenih poslovnih dokumenata.²⁴

MojProračun je jedna od bitnijih usluga web platforme Otvoreni grad. Omogućava građanima da sudjeluju svojim prijedlozima u sastavljanju gradskog proračuna čime dodatno podiže razinu transparentnosti i otvorenog načina planiranja proračuna. Jednostavnost aplikacije pruža mogućnost lakog korištenja i razumijevanja određenih stavki Proračuna, a za lakše sudjelovanje u participiranju proračuna i bolje upoznavanje svih proračunskih stavki kao i namjena za trošenja istih, predlaže se prethodni uvid u aktualni proračun koji je također objavljen na službenoj stranici Grada Splita. Aplikacija prvenstveno služi za informiranje građana o aktualnom proračunu, edukaciji o proračunu kao temeljnom dokumentu lokalne samouprave i o načinu njegova donošenja, ali i kao mjesto participiranja građana u donošenju proračuna.²⁵

²³ Službena web stranica grada Splita <https://moj.split.hr/> 19.08.2022.

²⁴ iTransparentnost <https://transparentno.moj.split.hr/isplate/sc-isplate> 19.08.2022.

²⁵ MojProračun https://stproracun.curiouscat.hr/moj_proracun 19.08.2022.

8. ZAKLJUČAK

Kada se spominje sudjelovanje i odlučivanje građana većina u društvu ne razumiju koliko je to zapravo važan pojam. Kao što je već ranije navedeno, pravo svih građana kao i pravnih osoba je sudjelovanje u postupku donošenja odluka kojima se odlučuje o pravima i obvezama građana ili strateških dokumenata. Promatranjem četiri različita grada ovim radom dolazi se do zaključka da se u Hrvatskoj tek posljednjih nekoliko godina razvija participacija građana. Građani su slabo informirani o svojim mogućnostima sudjelovanja i odlučivanja. No, promatranjem suvremene politike, hrvatsko građanstvo ima dosta prostora za stvaranje pravnih i institucionalnih pretpostavki za uključivanje građana u procese donošenja odluka. Iako je participativno budžetiranje praksa koja se sve više prihvaća u jedinicama lokalne samouprave, promatranjem gradova proizlazi da i dalje nije dovoljno razvijeno. Svaki od promatranih gradova ima više različitih mogućnosti participacije građana, no ni jedna mogućnost nije previše u funkciji. Kada se govori o funkciji sudjelovanja i odlučivanja građana svaki grad bi trebao pružiti građanima mogućnost da se uključe već u samome početku procesa oblikovanja politike te planiranja i razvoja projekata, javnosti davati razumljive, pravodobne i široko distribuirane informacije kako bi se potaknulo sudjelovanje građana u političkim i upravnim procesima te pokušati koordinirati zajedničke aktivnosti različitih vladinih ureda i njihove nadležnosti kako bi se potaknulo sudjelovanje građana, odnosno kako bi njihovo sudjelovanje imalo bolji učinak i smisao.

9. LITERATURA

1. Manojlović Toman R., Vukojičić Tomić T.: Načelo demokracije europske povelje o lokalnoj samoupravi i sudjelovanje građana u hrvatskoj lokalnoj samoupravi (2018.), znanstveni rad
2. Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.; Upravna znanost- Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2014.)
3. Ustav Republike Hrvatske (NN 5/2014)
4. Koprić I., Manojlović Toman R. : Participacija građana u lokalnoj samoupravi (2014.)
5. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 144/20)
6. Milošević Boris: Decentralizacija i povjerenje građana: Aktualna pitanja i problemi (2017)
7. Izvješće sa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću i savjetovanja s ključnim dionicima(https://www.istra-istria.hr/media/filer_public/b6/75/b6757579-dce6-42d6-950b-415146fb32b3/20-04-izvjesce_o_savjetovanju_iz_o_te_plomin.pdf) 17.08.2022.
8. Središnji državni ured za demografiju i mlade <https://demografijaimladi.gov.hr/istaknute-teme/mladi-4064/savjeti-mladih-4069/izvjesca-o-savjetima-mladih-4070/4070> 6.9.2022.
9. Zakon o savjetima mladih (NN 41/14)
10. Portal za nacionalne manjine RH <https://nacionalnemanjine.hr/savjet-za-nacionalne-manjine-republike-hrvatske/> 06.09.2022.
11. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (NN 93/11)
12. Službena web stranica e-Savjetovanje <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard> 16.08.2022.
13. Ured za udruge Vlade RH <https://udruge.gov.hr/> 16.08.2022.
14. Koprić I., Staničić F.; Referendum i neposredna demokracija u hrvatskoj (2021)
15. Kuljanac Ž.; Pojam koprodukcije i međuodnos aktera u koprodukciji <https://hrcak.srce.hr/file/316535> 14.09.2022.
16. Đulabić V., Građani i javna uprava na primjeru Grada Zagreba (2008.)
17. Grad Zagreb, Statistika, Popis stanovništva, kućanstva i stanova 2021. <https://www.zagreb.hr/popis-stanovnistva-kucanstava-i-stanova/1043> 18.08.2022.
18. Službena web stranica Grada Zagreba- <https://javne-rasprave-zagreb.hub.arcgis.com/> 18.08.2022.

19. Službena web-stranica Grada Rijeke <https://www.rijeka.hr teme-za-gradane/aktivno-gradanstvo/> 18.08.2022.
20. Državni zavod za statistiku- Popis 2021. <https://popis2021.hr/> 19.08.2022.
21. Službena web stranica Grada Pule <https://www.pula.hr/hr/> 19.08.2022.
22. Službena web stranica Grada Splita- <https://www.split.hr/> 19.08.2022.

10. POPIS ILUSTRACIJA

Slika 1. Službena web stranica e-Javne rasprave

Slika 2. Preglednik prostornih planova

Slika 3. Primjer objave u rubrici Reci glasno

Slika 4. Plakat poziva na "Zajedničko planiranje proračuna"

Slika 5. Gradsko oko Split