

LOKALNA SAMOUPRAVA I GRAĐANI

Sadržaj i autori:

- Funkcioniranje jedinica lokalne samouprave – pravni aspekt - prof. dr.sc. Zvonimir Lauc, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu - HILS Osijek.
- Europska Unija i lokalna samouprava – Miljenko Turniški, Agencija lokalne demokracije - ALD, Osijek .
- Komunikacija sa građanima i uključivanje građana u donošenje odluka – Tatjana Tihomirović, Agencija lokalne demokracije - ALD, Osijek
- Organizacija i mobilizacija zajednice te identifikacija i umrežavanje lokalnih resursa – Milan Medić, Centar za civilne inicijative - CCI, Zagreb
- Sudjelovanje građana – tekst je temeljen na priručniku o Modelu SG - Chmura, Karzen, Kuzmanović - The Urban Institute , Zagreb.
- Temeljne vještine pisanja projektnih prijedloga, elementi strateškog planiranja te pisanje planova aktivnosti – Aleksandra Janjić, dipl.iur Organizacija za građanske inicijative - OGI, Osijek.

Nakladnik:

Organizacija za građanske inicijative – OGI
Kralja Petra Svačića 36
Gradska četvrt «Novi grad»
31 000 Osijek
Tel: 385 031/582-290
Fax: 385 031/582 -291
E-mail. ogi@os.t-com.hr

Za nakladnika:

Sreten Baljak, dipl.iur -Predsjednik
Branislav Vorkapić- Izvršni direktor

Priručnik pripremljen u okviru Projekta «Servis građanima – dobro upravljanje lokalnih vlasti» - . 2005.g.

Pripremljeno i tiskano _____ primjeraka uz potporu Misije OEES-a u RH

FUNKCIONIRANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE - PRAVNI ASPEKT

I.

Uvod

Ovo je jedna od tema određenih projektom "**Servis građanima – dobro upravljanje lokalnih vlasti**". Stoga treba kretati od namjere, projektnog cilja, kao i od projektinih zadataka. Svakako, ova publikacija trebala bi osiguravati kvalitetne podloge za predviđene radionice, ali i kao podsjetnik za dalje aktivnosti. Iz samih naziva edukacijskog programa, evidentno je da isti predstavlja jednu cjelinu, sa dijelovima, koji su međusobno komplementarni. Tako će tek ova publikacija kada bude na raspoložbi svima zainteresiranima, kroz analizu sadržaja, umrežena u ostale dostupne materijale, sa učincima kod ciljane skupine, moći biti i kvalitetno valorizirana. Vjerojatno je onda i nužnost osigurati njezinu elektronsku verziju.

Da bi se moglo promišljati o pravnom funkcioniranju jedinica lokalne samouprave, nužno je ovu temu staviti u kontekst svekolikog društvenog razvitka, objasniti osnovne pojmove, analizirati svjetsko, barem europsko okruženje, prezentirati normativno ustrojstvo lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj, ali i ozbiljenje, primjenjivanje načela i konkretnih relevantnih propisa općenito.

Kod elaboriranja lokalne samouprave nezaobilazno je analizirati: ljudske resurse, teritorij, poslove, organizacijski ustroj, materijalno-financijsku situaciju, te pravne aspekte.

II.

O društvenom razvitku

Vjerojatno najvažnije i najaktualnije pitanje danas je - kako osmišljavati i živjeti kvalitetan društveni razvoj, gdje će pojedinac imati šansu pune emancipacije (moralne, intelektualne, estetske) u ostvarivanju svojih potreba i interesa na način da istovremeno ostvaruje i opće dobro zajednice.

Društveni razvitak može se definirati kao:

(i) individualni; (ii) organizacijski; (iii) gospodarski; (iv) kulturalni razvitak

Kako se ljudska aktivnost odvija kroz osjećanje, mišljenje, komunikaciju i djelovanje, nužno je razvijati emocionalne, fizičke, intelektualne i estetske potencijale čovjeka. Iako je osjećanje "startno" za ponašanje, ono je prilično znanstveno ne istraženo. Ipak, radost, strah, srdžba i tuga, svaki po sebi i u međuzavosnosti daju emocionalne dimenzije ličnosti, što se reflektira na potrebe, odnosno osviještene potrebe kao interese, koji su pokretači aktivnosti čovjeka. Odmah se tu javlja problem motivacije, odnosno usmjeravanje volje. Nužno je da kod čovjeka samorazvojno dođe do potrebe za radom i stvaranjem (nakon što zadovolji fiziološke potrebe, potrebe sigurnosti, potrebe društvenosti, potrebe prestiža). Mišljenje se razvija znanjem, vještinama, sposobnostima - do razine da je najveća slast glasno misliti. Čovjeku je svojstveno komunicirati s drugim ljudima, što je pretpostavka i njegova djelovanja. Djelovanje je refleksija svega prethodnoga, a poželjno je da što više zadovoljava kriterije Dobra, Istine, Ljepote.

Organizacijski razvoj svodi se na znanstveno-tehnološku revoluciju. Mikroelektronika i biotehnologija, nove tehnologije i informatičko društvo u svijetu su strateška opredjeljenja. Cjelokupnom procesu proizvodnje pristupa se na potpuno novi način, gdje živi rad dominira minulim radom, gdje je imperativ proizvesti sa što manje "inputa" (ulaza) sirovine, energije i kapitala, da bi se postigao što kvalitetniji "output" (izlaz), koji rezultira u što više funkcionalnijih, tehnološkičnijih i eksploatabilnijih proizvoda, a što manje škarta. Suvremena teorija i praksa dokazuju da je moguća proizvodnja bez defekata i na vrijeme ("just in time"). Organizacijski razvoj traga za odgovorima kako osigurati razvoj proizvoda, znači novih programa, kako osigurati bolje i nove tehnološke procese i uopće kako unapređivati i razvijati tehničku organizaciju rada. Drugim riječima, svodi se na efikasnost poslovanja.

Individualni razvitak kao živi rad i organizacijski razvitak kao minuli rad, produciraju gospodarski razvitak.

Kod gospodarskog razvitka traga se za optimalnom alokacijom resursa, odnosno odgovorom, koja je stopa povrata ulaganja u ljude, sredstva rada, prostor. U sklopu gospodarskog razvitka uvijek se pokušava iznaći adekvatne načine vrednovanja rezultata poslovanja. Unaprijed vrednovanje je planiranje, a naknadno vrednovanje omogućava tržište.

Kulturalni razvitak sadrži razvoj morala, prava, ideologije, politike, znanosti i umjetnosti. Ovdje se između ostalog traga za adekvatnim političkim sustavom.

Mi se zalažemo za cjeloviti društveni razvitak, tj. holistički pristup. Drugim riječima, svaki od ovih razvitaka treba težiti maksimumu, ali zajedno u sinergiji daju optimum. Upravo na lokalnoj razini sveukupni društveni razvitak je "najopipljiviji", najprepoznatljiviji, prvenstveno kroz dosegnutu razinu osobnog i društvenog standarda.

Svjetski trendovi

Smatramo nezaobilaznim elaborirati najznačajnija zbivanja, koja su i najvažnija za kvalitetno ocjenjivanje razvoja društva i države, na svim razinama, od lokalne, regionalne, nacionalne do nadnacionalne. U zadnjih desetak i nešto više godina, u svijetu su se odvijale vrlo važne mijene, osobito u Europi. Prvenstveno se navedeno odnosi na:

- *proces globalizacije svijeta,*
- *proces tranzicije iz jednog u drugi režim,*
- *proces diferenciranja i integracije.*

Pod **globalizacijom** se podrazumijeva transnacionalno društvo, gdje državno (nacionalno) okruženje je samo dio svjetskog (globalnog) poretka. U ekonomskoj sferi kombinacijom učinaka tehnološkog napretka, racionalizacijom upravljačkih metoda i optimalizacijom produktivnosti, velike se korporacije globaliziraju i međusobno umrežuju. Mijene su i u financijskoj sferi gdje dominira deregulacija uz globaliziranje financijskog svijeta. Nadalje, to je redefiniranje zaštite okoliša u ambijentu održivog razvoja, uz kontrolu rasta stanovništva, međunarodnog kriminala, opakih bolesti - što se ne može prevladavati s razine pojedine države. Proces demokratizacije, i općenito način mišljenja, se također univerzalizira. Nameće se nova solidarnost na međunarodnoj razini. Značajnije se pojavljuje nužnost privatne participacije. Na novi način se promišlja mir i sigurnost, osobito zbog pojave međunarodnog terorizma. Sve to rezultira i novim svjetskim poretkom. Neki to nazivaju **Informacijskim društvom** (istina neki govore već o Biotehnologijskom društvu), neki to nazivaju postindustrijskim dobom, a neki postmodernom. Nas osobito zanima proces globalizacije u njegovoj refleksiji na moderno pravo, a šire i na proces demokratizacije u ambijentu građanskog (civilnog) društva. Tako se svijet sve više univerzalizira po pitanju standarda i mjerila. Pravila igre više nisu omeđena državnim granicama, nego postaju sve više svjetska. Na određeni način tzv. klasično pravo, definicije i pojmovi, u ambijentu čipovske tehnologije, zahtijeva redefiniranje. Drugim riječima, karakteristika klasičnog prava jest isključivanje, dok postmodernom pravo prati uključivanje, informatičkim rječnikom iskazano - umreživanje. Mi definiramo da je **pravo društvena tehnologija**, ono mora osiguravati uključivanje ne samo u *bussinesu*, nego i participaciju u političkom životu, prvenstveno na lokalnoj razini. Sve bliže smo konsenzusu oko zajedničkih univerzalnih vrednota, što posebice dolazi do izražaja kod ispunjavanja uvjeta za učlanjenje u nadnacionalne asocijacije.

Proces **tranzicije** ostvaruje se u postkomunističkim zemljama. U načelu, problemi sa kojima se zemlje u tranziciji suočavaju su slični, svjesni da je nužno ukalkulirati i niz specifičnosti. Zemlje u tranziciji, mijenjaju i adaptiraju projekte svog društvenog razvitka. Bitne mijene odnose se na gospodarstvo, socijalu, politički sustav, pravo i dr. Tako iz državnog i planskog privređivanja treba otvarati proces tržišnog i poduzetničkog gospodarstva. Državno i društveno vlasništvo zamjenjuje se privatnim vlasništvom. Iz jednopartijskog sustava treba stasati u višestranačje. Iz atmosfere straha i neizvjesnosti trebalo bi se kretati u prostoru slobode i odgovornosti, itd, itd. Pojednostavljeno, gotovo sve bi trebalo značajno promijeniti. Mi ćemo akcent staviti na pravni sustav. Uglavnom ugledajući se na Zapad, manje više imitirajući i kopirajući, bez dovoljno kritičkog i kreativnog pristupa odvija se reforma pravnog sustava. Ipak, smatramo najjačom kontaminacijom komunizma da je to nevjerovanje u čovjeka kao pojedinca, gdje se mora "koljektivno" misliti, gdje se sve rješava "odozgo" (država, partija, vođa). Navedeno je uškopilo kod individua razvoj njihovih emocija, motiviranosti, intelektualnih i estetskih potencijala. Nažalost to je vrlo teško otklonjivo, traži dosta vremena, jer zahtijeva kopernikansko mijenjanje odgoja, obrazovanja, organiziranosti, kulture.

Rezultat je evidentan kroz analizu korištenja resursa u komunističko vrijeme, jer najviše se ulagalo u prostor (tvornice giganti, radnointenzivno privređivanje i sl.), značajno manje u opremu (ne samo u novu opremu, nego i korištena nije kvalitetno održavana), te najmanje u ljude (*human capital* kao nepoznanica), a trebalo bi da taj proces ide obrnuto. Na navedeno se nadovezuje logika sve se rješava donošenjem propisa i političkih programa. Sve ovo je još jako prisutno i nakon normativne promjene režima.

Proces **diferenciranja i integracije**, može se svesti na to da cijela evolucija je sve veće diferenciranje (dijeljenje) i sve konkretnija i harmoničnija integracija (spajanje). Pod diferenciranjem razumijevamo procese koji idu iz jednostavnog u raznovrsno. Pod integracijom razumijevamo procese ponovnog sastavljanja pojedinačnih diferenciranih pojava u novu cjelinu. Kod svake integracije postavlja se pitanje oblika, da li će ostajati jaki subjektivitet na dijelovima koji ulaze u cjelinu, ili će cjelina predstavljati glavni entitet, a dijelovi postaju nešto periferniji. Ovdje je najvažnije pitanje, moglo bi se reći, gdje je kraj diferencijacije i kako izvoditi integraciju?

Najzainteresiraniji smo za Europske integracije. To je proces europeizacije.

Što se podrazumijeva pod europeizacijom?

Prvenstveno se to odnosi na Europu oblikovanu kao Europska Unija, koja ima za cilj biti što je moguće bliža Zajednica među ljudima Europe, u kojoj se odluke donose što je moguće bliže građanima. Namjera je promicati gospodarski i socijalni progres s uravnoteženim dostatnim razvojem. U tom ozračju konstituens je "državljanin" Europe, a to znači dijeliti zajedničke vrijednosti, razvijati osjećaje o pripadnosti zajedničkom socijalnom i kulturnom miljeu. Proces europeizacije ima i poteškoća. osobito je to evidentno kod ratificiranja Europskog ustava. Neke zemlje (Francuska i Nizozemska, za sada) odbacile su taj nacrt. Građani su nezadovoljni svojim utjecajem (tzv. deficit demokracije) na projekt iznjedren od političke, pa i znanstvene i gospodarske europske elite. Ovo je izuzetno aktualno osobito za postkomunističke zemlje u tranziciji. Drugim riječima, ipak je imperativ (ostale alternative su manje atraktivne?) otvaranje procesa **osposobljavanja za europsku razinu življenja** (rješavanje problema, rada, kulture, tolerancije) do individualnih zahtjeva za kvalitetnim životom novog informacijskog doba. Subjekti su građani, obitelji, institucije: gospodarske, društvene, političke. Preduvjet svega je kvalitetno iskazivanje pravila igre.

Kriteriji su:

- *gospodarska efikasnost, što podrazumijeva gospodarski razvoj u kojem dolazi do izražaja makroekonomska i institucionalno tržišno okruženje,*
- *politička demokratičnost, gdje se provodi ideja diobe (horizontalna i vertikalna) vlasti i pravne države, gdje je vlast ograničena, a najvažnija su ljudska prava,*
- *strateška sigurnost, to je osiguranje mira i pružanje sigurnosti svim stanovnicima.*

Sažeto iskazano kriteriji i uvjeti za zemlje koje pretendiraju postati članicom EU, su prilagodba političkog, gospodarskog i socijalnog života (Copenhagen 1993., Madrid 1995). Politički kriterij jesu **"uspostava stabilnih institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, poštivanje ljudskih i manjinskih prava"**.

Tako pluralistička demokracija, poštivanje ljudskih prava i vladavina prava su i statutarna načela Vijeća Europe. Ova načela moraju biti u akcijama vlade i drugih autoriteta, kao i u sudstvu i zakonodavstvu, odnosno u dosljednoj primjeni načela diobe vlasti.

Pluralistička demokracija podrazumijeva višestranačke izbore koji se moraju održavati u vremenskom razdoblju, tajnim glasovanjem i općim pravom glasa, za parlamente koji uživaju visoki stupanj suvereniteta i uključivanja predstavnika političkih partija koje su slobodne da se organiziraju i iskažu.

Poštivanje ljudskih prava znači sadržaj liste prava koje moraju biti zajamčene svakom unutar jurisdikcije države članice. Ona su popraćena i konkretnim nadzorom i procesualnim jamstvima na europskoj razini.

Vladavina prava je načelo zakonitosti, pravo ispitivanja uprave od sudova, pristup sudu, jamstvo poštenog i javnog saslušanja, neovisnost sudaca, srazmjerno kažnjavanje.

Moglo bi se reći da su zemlje u tranziciji, uglavnom, apsolvirale normativno koncipiranje moderne države,

donošenjem Ustava i zakona, te niza drugih propisa. To nikako nije jednokratni posao, nego aktivnosti koje su trajne. Jedan značajniji dio relevantnih zakona je primijenjen, istina neki zakoni su donášani i po načelu "volje svih" (Rousseau), a ne "opće volje", uz "griješ struktura" (kardinal Božanić).

Drugim riječima pravo (zakoni) moraju se naslanjati na moralitet.

Zalažemo se da bi konkretna društvena uređenja trebala vrednovati kroz tošto vodi kvalitetnijem razvitku - produktivnosti rada i humanizaciji odnosa, kao i emancipaciji čovjeka, obitelji, timova, tvrtki, lokalnih zajednica, regionalnom ustroju, središnjoj vlasti do nadnacionalnih asocijacija. Nažalost još uvijek čovjek služi u najvećem dijelu reproduciranju kapitala i/ili države.

Svakako zemlje u tranziciji danas polažu ispit pred sobom, ali i pred čovječanstvom. U svakoj tranziciji bitno je definirati **telos - cilj** (strategiju), kako bi se u svakom trenutku moglo kvalitetno vrednovati gdje su akteri u odnosu na ciljnu orijentaciju. Prvenstveno se tu misli na proces demokratizacije, a unutar njega na temeljna ljudska prava i slobode. Pri tome valja imati na umu da nema skupne, zajedničke slobode bez slobode svakog pojedinca. Danas je opće poznato i prihvaćeno da učinkovito tržišno gospodarstvo i poduzetništvo, visoki standardi očuvanja prirode i okoliša, te ljudska prava po standardima ozbiljenja uz učinkovitu i demokratsku zaštitu i promičbu su temeljni kriteriji **civilnog društva**, a što je uvjet bez koga se ne može, nakon ustrojavanja države. Civilno (građansko) društvo (*civic community*) podrazumijeva slobodu samoorganiziranja ("odozdo") od obitelji do države. Tako civilno društvo je oblik demokracije u kojoj individue aktivno participiraju u javnom životu. Ovaj oblik ima "horizontalnu" kooperaciju (*local, face-to-face*). Informatičkim rječnikom iskazano, to je umreženo društvo, koje najvećim dijelom timski priprema, donosi i provodi odluke. Procesu globalizacije, tranzicije, diferenciranja i integracije zahtijevaju novo promišljanje i primjenjivanje. U tradicionalnim autoritarnim organizacijama, dogma je bila upravljanje, organiziranje i kontroliranje. U tzv. učećoj organizaciji (*learning organization*) nova "dogma" biti će vizija, vrijednosti i uzajmani modeli. Na sceni, prvenstveno u *businessu*, je novi tip organizacije, koja je decentralizirana, nehijerarhijska, namijenjena za opće dobro i rast zaposlenih kao i za uspjeh. Međutim, i političke asocijacije poprimaju nove oblike, na konsenzualnoj osnovi.

Država se mijenja, privatni sektor također, sve jači je utjecaj javnog sektora, koji bi trebao biti negacija negacije u pružanju usluga države i privatnog sektora.

Europa, pa i cijeli svijet susreću se s nužnošću reformiranja institucija s namjerom ubrzanja i kvalitetnijeg procesa odlučivanja, njihove veće učinkovitosti i demokratičnosti. Navedeno se može svesti na; **kako kreirati vladu (na svim razinama) koja će bolje (učinkovitije) raditi; koštati manje; koja će se brinuti o uravnoteženom proračunu.** To je pitanje "good governance" (dobra vlada, dobro upravljanje i sl.).

Učinkovita i jeftina vlada odnosi se na sve razine ustrojavanja države, od lokalne do nadnacionalne. Drugim riječima, danas je vrlo važno da proračuni budu takvi, opet na svim razinama, kojima će se osiguravati optimalni društveni razvitak te zajednice, strogo vodeći računa o njegovu planiranju i korištenju. Ovo stoga, što je svaki proračun izdvajanje građana putem plaćanja poreza i drugih "nameta", te se njima i moraju polagati računi. Nema dileme, ili barem je ne bi smjelo biti, da li Europa-država ili Europa-naroda i građana. Jedno drugo ne isključuje, naprotiv u kvalitetnom odnosu obogaćuje i uzajamno razvija.

Vrlo aktualno pitanje je razine donošenja relevantnih odluka. I po tom pitanju svjedoci smo kopernikanskih mijena, jer se nastoji donositi odluke što je više moguće bliže građanima, pri čemu se primjenjuje **načelo supsidijarnosti**. Predmijeva se da najveći broj najznačajnijih odluka treba donositi na lokalnoj razini, zatim na regionalnoj, pa onda na nacionalnoj i na kraju na nadnacionalnoj razini. Drugim riječima reafirmira se proces "odozdo" ("*bottom up*"), koji uz nužnost i procesa "odozgo" ("*top down*"), osigurava kvalitetnije odlučivanje jer odgovara potrebama i interesima građana. Ovo je način preuzimanja odgovornosti i samostalnosti u odlučivanju, gdje je jedina granica zakon, a ne i zaštita pod hijerarhijskom strukturom. Akcent je na "samo", na **samoodgoju, samoobrazovanju, samoorganizaciji**. Više razine nisu isključene iz donošenja odluka, ali one se javljaju kao korektori, ukoliko niže razine odlučivanja nisu donijele odgovarajuće odluke. Navedeno upućuje na nužnost koordinacije i kooperacije, a ne konfrontacije, različitih vertikalnih razina odlučivanja, koje su koncentrični krugovi. Mjeru ne predstavlja zajednica, nego pojedinac - građanin. Nikakva se nadležnost ne smije postaviti višom nego li je to nužno. Ono što može

pojedinaac ne smije se zahtijevati od zajednice. Što može manja/niža zajednica, veća/šira joj ne smije uskratiti. Supsidijarnost je prava mjera ograničenja državne moći. To su rješenja koja se zasnivaju na načelu decentralizacije i "necentralizacije", na načelu samouprave, gdje lokalne i regionalne vlasti su kvalitetan odgovor na proces globalizacije i uopće europeizacije. Ustrojavanjem ovakvog pristupa osigurava se solidarnost, harmonizira se gospodarski razvitak i omogućava se jednakost u šansama za sve ljude i krajeve. U Europi, prvenstveno tu mislimo na EU, koja se oprezno, ali nezaustavljivo širi na ostale zemlje, iskristalizirao se sustav zajedničkih prava i obveza kao kohezivni bitni elemenat zajedništva kroz europsko pravo (*Acquis communautaire* ili *Community patrimony*).

Republika Hrvatska u svom približavanju europskim integracijama mora harmonizirati, između ostalog, i svoj pravni sustav sa *acquis*. Ovo nije samo formalno i sadržajno usaglašavanje. Akcent je i na primjeni. Drugim riječima, bitno je ovladati teorijom i praksom, ali i prihvaćati način promišljanja i djelovanja. Kod lokalne samouprave to se prvenstveno odnosi na duh (načela) europske lokalne samouprave.

Smatramo da se novi izazovi ne mogu adekvatno prevladavati bez **teorije samoorganizacije i teorije *autopoiesis*** (samotvorba). Kao što je tehnologija pretvaranje ideje u proizvod, tako je to isto i s autopoietičnom tehnologijom. Ova tehnologija nam omogućava pozitivno preuzimati, a negativno eliminirati, ili bar svođenje na najmanju moguću mjeru. Pri tome, naslanjajući se na prirodne zakonitosti, sve je istovremeno i dio i cjelina, omeđeno opnom, koja osigurava entitet kao jedinstvo, dovoljnu otvorenost za spoznajno, ali i normativnu zatvorenost. Pri tome se ne ugrožava identitet i subjektivitet dijelova i cjelina, gdje svatko od njih ima svoju autonomiju, ali istovremeno i odgovarajuće umreženje u ozračje. U samoorganiziranom sustavu svaki participant je, također, i manager tog sustava. Akcent je na **samoreferentnosti**, na takmičenju sa samim sobom. Valja polaziti od sebe, prvo sebe definirati.

III.

O lokalnoj samoupravi

Kako promišljati demokraciju i lokalnu samoupravu? Možda je to najprihvatljivije iskazao De Tocqueville: "***U lokalnim institucijama leži snaga slobodnih naroda. One su za slobodu ono što je pučka škola za znanost. Bez njihovog postojanja jedan narod može imati slobodnu vladu, ali ne i duh slobode***".

Lokalna samouprava je ključni element u političkom sustavu europske liberalne demokracije. Lokalna samouprava civilizacijska je tekovina, te je teorijski i praktično sastavnica svih suvremenih demokratskih političkih sustava u svijetu.

Najjednostavnija i općeprihvatljiva definicija lokalne samouprave je da je to razina vladavine najbližija građaninu, s ulogom predstavljanja važnosti i stajališta lokalnog. Upravo u ovoj problematici dolazi do izražaja tradicija, kao pozitivna povijest, svakog naroda i države, ali istovremeno i njena univerzalizacija kroz zajedničke vrijednosti prvenstveno kvalitetnog života. Sve više kvalitet života je opravdano preokupacija modernog društva. Ovdje osim gospodarske učinkovitosti (profitabilnosti) istovremeno se vodi računa o demokratskom političkom životu, o čuvanju čovjekova okoliša. Javlja se pojam koji je izuzetno u posljednje vrijeme eksploatiran "održivi razvoj" (*Sustainable development*), "odgovorno investiranje" (*Responsible Investing*), "etičke investicije" i dr. Inače valja što je brže moguće redefinirati stajališta, društvene vrijednosti i aspiracije, osobito po pitanju novog modeliranja društvenih institucija i uopće sustava odlučivanja u ambijentu tzv. ekološkog deficita. Nadalje to znači unapređenje lokalne participacije do prava na "zeleni veto". Znači, nužno je promišljanje nacionalne države kao dio političkog prostora unutar kojega, ostvaruje se i jamči vladavina osobne slobode, građanske jednakosti i društvene pravednosti, te u tom smislu se i oblikuje ustroj lokalne i regionalne samouprave.

Najčešći pojmovi, kao ključne riječi, u ovoj problematici odnosi se na: lokalnu samoupravu, lokalnu jedinicu, lokalnu upravu, lokalnu zajednicu, mjesnu samoupravu, općinu.

Lokalna samouprava je oblik upravljanja u temeljnim i širim lokalnim zajednicama (naselje, mjesto, općina, grad, kotar, oblast, županija, departman, provincija, vojvodstvo, oblast). Lokalna samouprava je rezultat traganja za odgovorom, kako pomiriti političku potrebu da se stvori protuteža monopolu organizirane fizičke sile u društvu (središnja državna vlast), i upravnu potrebu da se stvore posebne organizacije koje će služiti redovitom zadovoljavanju specifičnih lokalnih potreba, bilo da se radi o

potrebama koje su proizašle iz samog postojanja naselja, bilo da je riječ o djelatnostima koje su po svojoj prirodi uvjetovane blizinom korisnika. Tako lokalna samouprava razrađuje i zaokružuje ideju diobe vlasti u hroizontalnom poimanju (zakonodavna, izvršna, sudbena vlast) s jedne strane, te tehniku kontrole državnog aparata, sve to u vertikalnom odnosu viših/širih i nižih/užih upravno teritorijalnih razina (od lokalnih, preko regionalnih, do nacionalnih i nadsudbena). Znači, to je razina vlasti najbližija građaninu, s naglaskom predstavljanja važnosti lokalnog.

Od pamtvjeka ljudi su produbljivali vezu sa zemljom, tlom, područjem na kojem žive, te se (samo)organiziraju u plemena, bratstva, te vremenom u sve šire organizacijske cjeline zaključno s pojavom države. Povijesno nije moguće lokalnu samoupravu osobito u Europi podvoditi pod uniformne modele. Hrvatska ima svoju tradiciju u razvoju lokalne samouprave.

Zbog ustroja države, njene veličine, uobičajeno je da se državni teritorij dijeli na uže teritorijalne jedinice, koji odnos se regulira ustavom i zakonima.

Tri vrste takvih odnosa su poznate:

(1) **dekoncentracija** - u kojem je na lokalna (mjesna) tijela prenesen određeni skup ovlasti, koje ostaju u statusu središnje vlasti, te se samo dislocirano obavljaju sukladno uputstvima i pod punim nadzorom središnje vlasti.

(2) **decentralizacija** - u kojem na lokalna (mjesna) tijela je prenesen određeni opseg poslova, u kojem su ta tijela vezana obvezom pridržavanja propisa i pravom nadzora nad tim pridržavanjem koje pripada središnjoj vlasti. U sferi prenesenih poslova lokalne vlasti su samostalne i odgovorne, sukladno ustavu i zakonu.

(3) **lokalna samouprava** je najviši stupanj samostalnosti lokalnih tijela sa pravom samoorganiziranja i samostalnog donošenja propisa (autonomija). Za razliku od državnog ustroja koji ide "odozgo", lokalna samouprava je oblik organiziranja društva "odozdo".

"Lokalna jedinica" označuje pojedino područje na kojem djeluje neki lokalni sustav upravljanja.

"Lokalna zajednica" predmijeva oblik neposredne međusobne povezanosti ljudi na temelju prostorne bliskosti. Lokalna zajednica je oblik neposredne međusobne povezanosti ljudi na temelju prostorne bliskosti ("duh zvonika") sa karakterom "temelnog oblika društvenosti" ili "globalnog društva". Osnovno vezivo zajednice je pripadnost pojedinca grupi, asocijaciji s osnova srodstva, vlasništva (rob), zajedničkog ostvarivanja interesa, rješavanja konflikata i dr. Lokalna zajednica nastaje radi održavanja određenog skupa običaja, tradicije i vrijednosti, osiguranje reda i sigurnosti, učvršćivanje društvene solidarnosti, zastupanje općih interesa, arbitriranje sporova i interesnih sukoba. Povijesno lokalne zajednice nastaju pri stabilizaciji naselja i razvojem poljoprivrede, kada zemlja postaje glavno proizvodno sredstvo. Slijedi urbanizacija kojom se pretvara i sam teritorij u funkcionalni kriterij. U početku to su gradovi-utvrde oko kojih se okuplja okolno stanovništvo, a kasnije središta u kojim djeluju većinom obrtnici, a od industrijalizacije i urbanizacije gradovi pokreću razvoj i oblikuju civilizaciju, kao osnovni životni ambijent ljudi.

Lokalna zajednica sa upravnog aspekta predstavlja dio jedinstvenog aparata državne uprave obavljajući poslove i za središnje organe vlasti, a istovremeno sa političkog aspekta ona je oblik lokalnih političkih snaga i samostalnosti lokalnog stanovništva i njegova predstavništva u ostvarivanju političke autonomije. Tako se lokalna zajednica pojavljuje kao mjesto decentralizacije vlasti, ali i kao mjesto ostvarivanja *lokalne samouprave*. Drugim riječima, to je "periferija" države i temelj za građansko društvo.

U sociološkom poimanju lokalnu zajednicu čine prostorno određen kolektivitet ljudi koji uspostavljaju međusobne odnose u zadovoljavanju svojih potreba i interesa. U svijetu globalizacije, lokalna zajednica dobiva na važnosti kao šansa za sačuvanje, obranu i promidžbu identiteta lokalnog i nacionalnog. Značajno mjesto ona ima u osiguravanju kvalitetnog društvenog održivog razvoja.

"Lokalna uprava" predstavlja ukupnost lokalnih sustava upravljanja unutar države, prvenstveno s motrišta državnog sustava.

Lokalna samouprava traga za odgovorima, kako jamčiti harmoniju između građanina kao pojedinca i institucija, ali i između lokalnih jedinica i države. Utvrđivanje djelokruga rada i nadležnosti jedinica lokalne samouprave obavlja se pravilom enumeracije i/ili pravilom generalne klauzule.

Mjesna samouprava je oblik (samo)organiziranja građana u najmanjim teritorijalnim zajednicama - naseljima ili njihovim dijelovima, gdje građani neposredno sudjeluju u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na njihov život i rad.

Općina - sinonim je komuna, je temeljna jedinica lokalne samouprave na čijem području djeluje neki lokalni sustav upravljanja, ali je i lokalna zajednica u kojoj se ostvaruje oblik neposredne međusobne aktivnosti i povezanosti ljudi radi zadovoljavanja potreba i interesa na osnovi prostorne bliskosti. Danas nema niti jedne demokratske zemlje koja u svojoj upravnoj strukturi nema lokalne jedinice. Općina je pojmovno varirala, ovisno o karakteru društvenog i političkog uređenja. O. je poželjno promišljati s aspekta organizacije vlasti (koncentracija, decentralizacija, lokalna samouprava), odnosno sa aspekta upravljanja društvenim poslovima (tehnički i interesni elementi, lokalno - središnje), danas sve prepoznatljivije kao javni menagement u višestupnjevanim zajednicama, gdje se odvija proces diferencijacije i integracije.

Lokalna samouprava traga za odgovorima, kako jamčiti **harmoniju između građanina kao pojedinca i institucija, ali i između lokalnih zajednica i države**. Pri tome valja iznalaziti rješenja za postavljena pitanja, koji se mogu svesti na:

- *sudjelovanje građana u političkom odlučivanju, bilo izravno, bilo preko svojih izabраниh predstavnika,*
- *obavljanje (bitnog) dijela javnih poslova,*
- *odlučivanje o potrebama i interesima od lokalnog (i općeg) značaja,*
- *širina nadzornih ovlasti viših tijela,*
- *opseg financijske samostalnosti lokalnih jedinica,*
- *više razinsko uobličavanje političko-upravnog ustrojstva,*
- *te ostalo.*

Nas ne zanima samo normativno reguliranje kako bi trebalo biti, nego i zbilja, tj. kako jest. Stoga nametanje i pokoravanje valja zamjenjivati konsenzusom, kako u procesu modeliranja ponašanja, tako i u njegovoj primjeni. Navedeno je moguće samo ako se realizira kvalitetan projekt lokalne samouprave. Međutim, nije dovoljno samo regulirati odnose, nego to valja činiti na najkvalitetniji način, jer uvijek se može postaviti pitanje kvalitete tog normiranja. Uvijek kod normiranja valja imati osjećaj za ravnotežu, odnosno iznalaženje pravih kriterija i mjerila. Kriterij, kao dobrotu nekog rješenja, za lokalnu samoupravu, smatramo trebao bi biti - **zadovoljstvo građana kvalitetom života, odnosno namirenje njihovih potreba i interesa**, a mjerilo - kvantifikacija istih (prehrana, stanovanje, snabdjevenost, društvenost, afirmacija do samoaktualizacije). Što se tiče razdjelnice za normiranje obzirom na njenu razinu, prihvatljivo i preporučljivo je "da stanovnici lokalno samoupravne jedinice odlučuju sami o onim pitanjima gdje se radi samo o njihovim interesima, a da suodlučuju tamo gdje su, pored njihovih interesa, tangirani i interesi drugih." (Pusić)

Već smo konstatali nužnost da u fazi nastajanja ustrojavanja države, treba prevladavati pristup "odozgo". Bez povjerenja u narod, u manje skupine, u čovjeka kao pojedinca, nema modernog razvoja. Informatička tehnologija mijenja recepte u proizvodnji roba i usluga, hitno napušta rigidnu, komandirajuću organizaciju, nije više princip rada isključivanje, nego naprotiv uključivanje, odnosno umreživanje ravnopravnih partnera, od kojih se zahtijeva visoka kompetentnost i odgovornost. Drugim riječima, proces je obrnut, polazište je samoorganiziranje, od pojedinca, obitelji, do države.

Naravno da je samoorganiziranje svojstveno uvijek najnižim administrativno-teritorijalnim zajednicama - lokalnoj samoupravi. Na toj razini se polažu najvažniji ispiti kvalitetnijeg života.

Odgovore, između ostalog, valja potražiti u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi (Povelja), prvenstveno u njenim načelima, koja ćemo detaljnije upoznati u tekstu koji slijedi.

IV.

NORMATIVNI IZVORI LOKALNE SAMOUPRAVE

Popis zakona koji uređuju sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave u HRVATSKOJ

1. **Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi**
Narodne novine, broj 33/01 i 60/01 (vjerodostojno tumačenje)
2. **Zakon o Gradu Zagrebu**
Narodne novine, broj 62/01
3. **Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**
Narodne novine, broj 33/01, 10/02 (odluka Ustavnog suda RH), 155/02 (čl. 43. st. 2. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina), 45/03, 43/04 (odluka Ustavnog suda RH) i 40/05
4. **Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj**
Narodne novine, broj 10/97, 124/97, 50/98.
5. **Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**
Narodne novine, broj 117/93, 69/97 (čl. 28. st. 3. Zakona o porezu na promet nekretnina) 33/00, 73/00, 127/00 (članak 172. podst. 11. Općeg poreznog zakona), 59/01, 107/01, 117/01 (ispr.), 150/02 i 147/03
6. **Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi**
Narodne novine – međunarodni ugovori, broj 14/97
7. **Zakon o potvrđivanju Europske okvirne konvencije o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih jedinica ili vlasti**
Narodne novine – međunarodni ugovori, broj 10/03

U normativne izvore lokalne samouprave spada Ustav Republike Hrvatske, ali i posebni zakoni, te statuti jedinica lokalne samouprave.

Europska povelja o lokalnoj samoupravi

Europska povelja o lokalnoj samoupravi (EPLS) je prvi multilateralni pravni instrumentarij za definiranje i zaštitu načela lokalne samouprave, jedan od kamena temeljaca demokracije. Lokalna samouprava prema Povelji je pravo i stvarna mogućnost lokalnih jedinica, da u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova. Ovo pravo će se provoditi preko vijeća ili skupština sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasovanjem na temelju općeg i jednakog biračkog prava. Povelja ističe načelo decentralizacije i dekoncentracije vlasti i načelo demokratizacije, načelo srazmjernosti, načelo financijske samostalnosti i solidarnosti u financijskom ujednačavanju, načelo savjetovanja s mjesnim vlastima, načelo jasnoća, pravne sigurnosti - sudske zaštite i, te pravo na udruživanje. Najvažnije je načelo supsidijarnosti, prema kojem javne vlasti neće uzimati ovlasti kada to može biti riješeno odgovarajuće i učinkovito od samih građana, na razini najbližoj građanima, gdje više razine vlasti samo djeluju ukoliko niže vlasti ne mogu to učiniti zadovoljavajuće.

EPLS ponudila je načela i kriterije utvrđivanja djelokruga lokalne samouprave određujući:

- Temeljne ovlasti i dužnosti lokalnih jedinica biti će određene ustavom ili zakonom. Ovo određenje ne sprječava da, u skladu sa zakonom, lokalnim jedinicama se dodijele ovlasti i dužnosti u specifične svrhe.
- Jedinice lokalne samouprave imaju, u zakonskim okvirima, slobodu pokretati inicijativu o svakom pitanju, ako nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodijeljeno nekoj drugoj vlasti.
- Javne će se ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima. Prilikom dodjele ovlasti nekoj drugoj vlasti mora se voditi računa o širini i prirodi zadaće i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.
- Nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite. Njihovo obavljanje ne smije biti onemogućeno ili ograničeno od neke druge središnje ili regionalne vlasti osim kada to dopušta zakon.

- U slučaju kada središnja ili regionalna vlast prenese ovlasti na lokalne jedinice, one će, koliko to bude moguće, slobodno prilagoditi njihovu primjenu lokalnim uvjetima.
- Lokalne jedinice će se, koliko to bude moguće, pravovremeno, na odgovarajući način, pitati za mišljenje u postupku pripremanja i donošenja odluka koje ih se neposredno tiču.

Međunarodna zajednica, u ovom slučaju **Vijeće Europe**, ne zadovoljava se više samo kvalitetnim donošenjem međunarodnih dokumenata (povelja, konvencija i sl). Svoju pozornost osobito posvećuje nadgledanju (monitoring) kako se isti primjenjuju u državama članicama i potpisnicama tih dokumenata. Tako **Kongres lokalnih i regionalnih vlasti** Vijeća Europe je oformio posebnu skupinu nezavisnih stručnjaka za EPLS, temeljem čijih nalaza i mišljenja se donose Rezolucije i Preporuke.

Ustav Republike Hrvatske

Ustav Republike Hrvatske iz 1990 godine, sa izmjenama i dopunama iz 2000/2001 godine definira Republiku Hrvatsku kao državu i to - jedinstvenu i nedjeljivu, demokratsku i socijalnu, u kojoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu (teorija narodnog suvereniteta) kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana.

Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem. Jedan od načina ostvarivanja vlasti svakako je lokalna, područna (regionalna) samouprava.

Kod definiranja državne vlasti, osim horizontalne dimenzije sada je uključena i vertikalna dimenzija. Na taj način obje vrste vlasti ravnopravno sudjeluju u reguliranju države i društva.

"U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu a ograničena je ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom". (Članak 4 Ustava RH)

Glava VI Ustava glasi: **Mjesna, lokalna i područna (regionalna) samouprava**. Već iz samog naziva ove glave Ustava RH evidentno je da se ista odnosi na cjelokupan administrativno-teritorijalni ustroj unutar države. Odmah se (opravdano) postavlja pitanje - zašto je "srednja" razina, između lokalne i državne označena kao "područna (regionalna) samouprava"? Kod nas i nadalje egzistiraju županije. One su na način kako su utvrđene "skrojene" odozgo, temeljem zakona, te se odnose na određena područja. Zato i ono "područno". Međutim, u vrijeme ustavnih izmjena bilo je razvidno da je današnji trend, osobito u Europi, proces formiranja regija i općenito dobivanje na važnosti problematike regionalizacije. Stoga je i napravljen kompromis, a to znači da se u definiranju "srednjeg" stupnja administrativno-teritorijalnog organiziranja, potvrdilo sadašnje stanje - tj. županije kao područne jedinice, ali se ipak u samom Ustavu naznačila, istina samo u zagradi, i nužnost osmišljavanja regionalnih zajednica u RH.

Građanima se jamči pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu. Na taj način ovo pravo je izjednačeno sa svim ostalim ljudskim pravima i temeljnim slobodama (osobnim pravima, političkim pravima, gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima), kojima se jamči ustavnosudska zaštita. Ovo pravo ostvaruje se preko predstavničkih tijela (lokalnih i regionalnih) koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava. Na taj način ostvaruje se posrednička demokracija. Međutim, građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima putem zborova, referendumima i drugih oblika neposrednog odlučivanja.

Načelo nadzora zakonitosti znači da tijela lokalne i regionalne samouprave u pravilu su samostalna, a da podliježu nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela. Znači, nema nadzora svrsishodnosti od više razine. Nema općenite samostalnosti, ukoliko pored ostalog, nema i financijske samostalnosti jedinica lokalne i regionalne samouprave. Stoga im Ustav jamči pravo na vlastite prihode, kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svog djelokruga. Također za ravnomjerniji razvoj pojedinih jedinica lokalne samouprave, nužna je solidarnost, koja se ostvaruje tako da je država dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave.

Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, a zakonom se mogu ustanoviti i druge jedinice. Njihovo područje se određuje zakonom.

Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva.

Grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije, te svako mjesto koje ima više od 10000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja. Međutim, ima i iznimaka, gdje postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni), gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava gore naznačene uvjete.

Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnog (regionalnog) interesa.

Područje svih ovih jedinica, njihov naziv, sjedište, osnivanje novih te ukidanje ili spajanje postojećih općina/gradova, izdvajanje pojedinih naselja iz sastava općine/grada i uključivanje tih naselja u sastav druge općine/grada, promjene granica i ostalo uređuju se posebnim zakonom. Područje općine, grada, županije određeno je popisom naselja koja ulaze u sastav općine i grada, odnosno popisom općina i gradova koje čine područje županije. Naziv općine, odnosno grada, određen je prema nazivu naselja u kojem je sjedište njegovog predstavničkog tijela. Granice između općine/grada predstavljaju granice rubnih katastarskih općina, odnosno granice rubnih naselja.

Pri svakoj promjeni područja općina, gradova, županija prethodno se mora tražiti mišljenje stanovnika tih jedinica.

Svaka jedinica ima svoj statut i pravna je osoba. Mogu imati svoj grb i zastavu. Također mogu dodjeljivati priznanja i proglašavati počasne građane.

Najvažniji autonomni opći akt kojeg donose jedinice lokalne, područne (regionalne) samouprave je **statut**. Statutom se detaljnije uređuje njihov samoupravni djelokrug, obilježja, javna priznanja, ustrojstvo, ovlasti i način rada tijela, način obavljanja poslova, oblici konzultiranja građana, provođenje referenduma u pitanjima iz djelokruga, mjesna samouprava, ustrojstvo i rad javnih službi, oblici suradnje jedinica, te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obveza. Statut donosi predstavničko tijelo, na prijedlog izvršnih tijela i to nadpolovičnom većinom svih vijećnika.

Djelokrug poslova koji se utvrđuje kao nadležnosti općina, gradova i županija, dijeli se na:

- **povjerene poslove** od strane državne uprave,
- **izvorne** - to je samoupravni djelokrug.

Jedinice lokalne samouprave u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove od lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a to su poslovi uz primjenjenu tzv. generalnu klauzulu, koji nisu dodijeljeni državnim tijelima.

Općine i gradovi obavljaju poslove, a osobito (to znači primjerice se nabrajaju):

- uređenje naselja i stanovanja;
- prostorno i urbanističko planiranje;
- komunalne djelatnosti;
- brigu o djeci;
- socijalnu skrb;
- primarnu zdravstvenu zaštitu;
- odgoj i osnovno obrazovanje;
- kulturu, tjelesnu kulturu i sport;
- zaštitu potrošača;
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša;
- protupožarnu i civilnu zaštitu.

Poslovi lokalnog djelokruga uređuju se zakonom, te prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su bliža građanima (načelo supsidijarnosti). Prilikom određivanja djelokruga općina i gradova mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.

Županija u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove od područnog (regionalnog) značaja, a osobito poslove koji se odnose na:

- školstvo;
- zdravstvo;
- prostorno i urbanističko planiranje;
- gospodarski razvoj;
- promet i prometnu infrastrukturu;
- planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine ove djelatnosti određuje se koje poslove je županija dužna obavljati, a koje može, ako je osigurala uvjete za njihovo obavljanje.

Gradovi sa više od 30000 stanovnika mogu obavljati i poslove koji pripadaju županiji, ako su osigurali uvjete za njihovo obavljanje.

Pojedini poslovi iz samoupravnog djelovanja, mogu se sukladno odluci predstavničkog tijela i statutima, prenijeti na županiju, odnosno mjesnu samoupravu. Poslovi državne uprave koji se obavljaju u općini, gradu, županiji određuju se posebnim zakonom, a troškovi se podmiruju iz državnog proračuna.

Da bi jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave mogla ostvarivati svoju zadaću i smisao postojanja, ona ustrojava odgovarajuća tijela.

Predstavničko tijelo - općinsko vijeće, gradsko vijeće, županijska skupština, su tijela koja su građani izabrali općim i jednakim biračkim pravom na neposrednim izborima tajnim glasovanjem. Za razvoj lokalne demokracije vrlo značajno je kvalitetno sudjelovanje građana u lokalnom životu. Temeljno pitanje jest kako animirati što je moguće veći broj građana za aktivno i izravno participiranje u lokalnom javnom životu. Pod neposrednim sudjelovanjem građana, prema definiciji stručnjaka Vijeća Europe, razumijevamo sudjelovanje građana kao birača i kao korisnika djelatnosti i usluga čije je pružanje u domeni lokalne samouprave, bilo zajedno bilo umjesto njihovih na izborima izabranih lokalnih predstavnika, u odlučivanju o svim onim pitanjima gdje se odluka temelji na izraženoj volji građana ili gdje je pribavljanje mišljenja građana preduvjet donošenja odluke lokalne jedinice. Za lokalne i regionalne izbore pored općih uvjeta (državljanstvo, navršeno 18 godina), uobičajeno je da se biračko pravo odnosi na građane koji imaju prebivalište (stalno boravište) na području te jedinice. Članu predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave može prestat i prije isteka vremena na koji je izabran. To su slučajevi: ako podnese ostavku; ako mu je pravomoćnom sudskom odlukom oduzeta poslovna sposobnost; ako je pravomoćnom sudskom presudom osuđen na bezuvjetnu kaznu zatvora u trajanju dužem od 6 mjeseci; ako prihvati izbor ili imenovanje koje je nepodudarno sa statusom vijećnika. Stoga hrvatski izborni zakon poznaje i zamjenika člana predstavničkog tijela, koji nastupa u slučajevima prestanka mandata članu u predstavničkom tijelu. Broj članova predstavničkog tijela jedinica lokalnih i županijskih utvrđuje se njihovim statutom.

Redoviti izbori za članove predstavničkih tijela održavaju se svake četvrte godine. Kandidate za članove predstavničkog tijela mogu kandidirati političke stranke, više političkih stranaka zajedno (tzv, koalicije) i birači izravno. U Republici Hrvatskoj za izbore za predstavnička tijela - općinska i gradska vijeća, županijske skupštine, Sabor, primjenjuje se razmjerni sustav. Ovo se odnosi čak i na tijela mjesne samouprave, njihove odbore. Razmjerni sustav je taj koji osigurava pravednost odnosa biračkih glasova i predstavničkih mjesta. Međutim, on sve više udaljava birača od pravog biranja, jer ostaje mu samo da se izjasni za stranku, a ona onda određuje pojedince koji će biti članovi predstavničkog tijela.

Broj članova predstavničkog tijela općine, grada i županije ovisi o broju stanovnika:

Općinsko vijeće	Gradsko vijeće	Grad Zagreb	Županijska skupština
7-9 članova	7-35 članova	51 član	31-51 član

Predstavničko tijelo:

- donosi statut
- donosi odluke i druge opće akte kojima se uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga;
- bira i razrješava općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihove zamjenike;
- bira članove poglavarstva;
- osniva i bira članove radnih tijela vijeća odnosno skupštine;
- imenuje i razrješuje druge osobe određene zakonom, drugim propisom ili statutom;
- uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela;
- osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu;
- obavlja i druge poslove koji su zakonom ili drugim propisima stavljeni u djelokrug predstavničkog tijela.

Da bi prvovaljano predstavničko tijelo odlučivalo mora biti kvorum (nazočnost) većine članova. Odluke se donose običnom većinom glasova.

Statut, proračun i godišnji obračun donose se većinom glasova svih članova predstavničkog tijela (apsolutna većina).

Predstavničko tijelo osniva stalne i povremene odbore i druga radna tijela u svrhu pripreme odluka iz njegovog djelokruga.

Unutarnje ustrojstvo i način rada predstavničkog tijela uređuje se poslovníkom.

Izvršna tijela općine, grada, županije su:

- **općinski načelnik i općinsko poglavarstvo**
- **gradonačelnik i gradsko poglavarstvo**
- **župan i županijsko poglavarstvo.**

Poglavarstvo čine:

- predsjednik (općinski načelnik, gradonačelnik, župan)
- potpredsjednik (zamjenik općinskog načelnika, gradonačelnika, župana)
- članovi čiji broj ovisi o broju stanovnika.

Općinsko poglavarstvo	Gradsko poglavarstvo	Poglavarstvo grada Zagreba	Županijsko poglavarstvo
3-7 članova	3-9 članova	9-15 članova	7-13 članova

Općine do 3000 stanovnika nemaju poglavarstvo, te dužnosti poglavarstva obavlja općinsko vijeće. Općine od 3001 do 10000 stanovnika mogu imati (što se utvrđuje statutom), a općine iznad 10001 stanovnika imaju poglavarstvo.

Općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan zastupa općinu, grad, odnosno županiju. Oni predsjedavaju poglavarstvima, osiguravaju provedbu općih akata, obavljaju nadzor nad zakonitošću rada, te obavljaju i druge poslove utvrđene statutom.

Oni su odgovorni središnjim tijelima državne uprave za obavljanje poslova državne uprave prenijetih u djelokrug tijela općine, grada, odnosno županije.

Napomena: U Hrvatskoj, poput trenda u Europi, razmišlja se o soluciji izravnog biranja načelnika, gradonačelnika, odnosno župana. Kako svako rješenje ima prednosti i nedostataka, treba izanalizirati što bi takvo rješenje značilo za uspješnije djelovanje lokalne, područne (regionalne) samouprave. Inače, nužno je analizirati učinke pojedinih rješenja, kritički ih promisliti, pratiti svjetsko i europsko okruženje, te tragati za optimalnim rješenjima. Optimalna rješenja su uvijek mjera, određena uravnoteženost, do njih se dolazi često kompromisima.

Poglavarstvo.

- priprema prijedloge općih akata,
- izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata predstavničkog tijela,

- usmjerava djelovanje upravnih tijela jedinice u obavljanju poslova iz njihovog samoupravnog djelokruga te nadzire njihov rad,
- upravlja i raspolaže nekretninama i pokretninama u vlasništvu jedinice kao i njezinim prihodima i rashodima, sukladno sa zakonom i statutom.

Poglavarstvo donosi odluke većinom glasova ako je sjednici nazočna većina svih članova. Poglavarstvo je odgovorno predstavničkom tijelu. Najmanje trećina članova predstavničkog tijela može pokrenuti pitanje povjerenja načelniku, gradonačelniku, odnosno županu i njihovim zamjenicima, kao i pojedinom članu poglavarstva. To može pokrenuti i sam predsjednik poglavarstva. Odluka o povjerenju je prihvaćena ako je za nju glasovala većina svih članova predstavničkog tijela.

Općine, gradovi i županije radi ostvarivanja zajedničkih interesa međusobno surađuju na unapređenju gospodarskog i društvenog razvitka svojih zajednica. Oni mogu osnivati svoje udruge radi promicanja i ostvarivanja zajedničkih interesa. Radi promicanja zajedničkih interesa i unapređivanja suradnje općine, gradovi i županije mogu osnivati nacionalnu udruhu. Nacionalne udruge mogu se udružiti u nacionalni savez jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave. Otvorena je mogućnost suradnje s odgovarajućim jedinicama lokalne i regionalne samouprave drugih država.. Građani mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima putem referenduma i mjesnog zbora građana.

Zakon sukladno Ustavu, predviđa i **neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju**.

Oblici takvog sudjelovanja su **referendum i mjesni zbor građana**. Građani imaju pravo predstavničkom tijelu predlagati donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegovog djelokruga. Tijela jedinica dužna su omogućiti građanima i pravnim osobama podnošenje pretdstavki i pritužbi na svoj rad kao i na rad njihovih upravnih tijela te na nepravilan odnos zaposlenih u tim tijelima.

Hrvatski ustavotvorac prepoznao je važnost lokalne i regionalne samouprave prvenstveno što je to pravo građana u cijelosti izjednačio sa ostalim ljudskim pravima i temeljnim slobodama, kao što su to osobne i političke slobode i prava (npr. pravo na život, pravo na slobodu, nepovredivost doma i dr.) gospodarska, socijalna i kulturna prava (npr. pravo vlasništva, pravo na rad i sloboda rada, pravo na zdrav život i dr.). Stoga je utvrđena ustavnopravna zaštita tog prava, putem ustavne tužbe pred Ustavnim sudom. Upravo to je i najjača zaštita, jer ista ne završava unutar nacionalne granice, nego se ostvaruje i pred Sudom za ljudska prava u Strasbourgu.

U zakonodavnom postupku, istina nakon donošenja zakona u materiji lokalne i regionalne samouprave, otvorena je mogućnost utjecaja tih razina na kvalitet konačnih propisa. Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu, kod postupka ocjene suglasnosti zakona s Ustavom (načelo ustavnosti) otvorena je mogućnost da se kao ovlaštene predlagači mogu pojaviti i predstavnička tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. To je situacija kada ova tijela (općinsko vijeće, gradsko vijeće, županijska skupština) smatraju da zakon kojim se uređuje ustrojstvo, djelokrug ili financiranje tih jedinica nije u skladu s Ustavom. Tada ta tijela imaju pravo podnijeti zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu suglasnosti tog zakona ili pojedinih njegovih odredbi s Ustavom. Inače što nije uobičajeno, a to je da se utvrđuju rokovi za djelovanje Ustavnog suda, ovdje je iznimka, te je određen rok da je ustavni sud dužan odlučiti o zahtjevu po hitnom postupku, a najkasnije u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva.

Ovdje se treba imati u vidu da ova materija spada u tzv. organske zakone, koji se donose po posebnom postupku, tj. za njihovo donošenje potrebna je apsolutna većina glasova u Saboru.

Međunarodni dokumenti i lokalna samouprava

Hrvatska je prihvatila u svom Ustavu određenje da međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni (ratificirani) u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava. Drugim riječima, takvi ugovori su obvezatni za primjenjivanje i za sudove, za državne organe i za tijela s javnim ovlastima, ali i za tijela lokalne i regionalne samouprave.

Na taj način Hrvatska u cijelosti prihvaća europske standarde po pitanju odnosa između nacionalnog i međunarodnog prava. Stoga načela EPLS su obvezatna i izravno primjenjiva putem interpretacije prvenstveno sudova, ali i osatlih koji primjenjuju propise.

Drugi međunarodni dokument je **Nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi**. Još uvijek je to

samo nacrt, ali otvoren za pristupanje. Nadalje tu su Okvirna Konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, Konvencija o pranju, traganju i privremenom oduzimanju prihoda stečenih kaznenim djelima, Europska Konvencija o sprečavanju mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, Europska okvirna konvencija o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih jedinica ili vlasti i dr. Osobito važna je Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava sa protokolima.

Zakoni o lokalnoj, područnoj (regionalnoj) samoupravi

Nakon donošenja ustavnih promjena iz 2000. i 2001. g. slijedila je nužno zakonska regulativa i u materiji lokalne i regionalne samouprave.

Sabor je donio Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine, broj 33. od 11. travnja 2001.).

Ovim zakonom napušten je monotipni ustroj jedinica na lokalnoj razini, odnosno općina i gradova. Kriterij za raznolikost prvenstveno je broj stanovnika općine/grada.

Definicije jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave, njihove nadležnosti i dr. naprijed smo objasnili.

Zakonom je otvorena mogućnost međusobne suradnje općina, gradova i županija, te oni mogu osnivati svoja nacionalna udruženja, a ona se mogu udružiti u nacionalni savez. Inače to je uvriježeni oblik u demokratskim državama, gdje se zajednički ostvaruju interesi tih jedinica, ali i osigurava odgovarajuća suradnja sa istim/sličnim asocijacijama u drugim državama.

Suradnja općina, gradova i županija s jedinicama lokalne i regionalne samouprave drugih država je legalizirana.

Zakon razrađuje, između ostalog, samoupravni djelokrug općine, grada, županije, neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju, upravni odjeli i službe jedinica, mjesna samouprava, imovina i financiranje, akti jedinica, državni nadzor i zaštita i dr.

Što to najčešće obnašaju jedinice lokalne samouprave?

Imajući u vidu prirodu misije ovih jedinica, koja je evidentna iz njena definiranja, uzimajući u obzir sadržaje i ovlaštenja na djelovanje, može se utvrditi da egzistiraju slijedeće funkcije:

- regulatorna (normativna)
- usmjeravajuća i koordinirajuća
- organizacijska (izvršna)
- financijska
- funkcija zadovoljavanja javnih potreba
- razvojna.

Regulatorna funkcija je autonomnog karaktera, a to znači da sama donosi propise (statut, odluke i dr.), u skladu s ustavom i zakonom. Ovim propisima uređuje se unutarnji ustroj, djelokrug i način rada njenih tijela, uređuju se odnosi sa srodnim jedinicama (u zemlji i inozemstvu), te odnosi unutar pojedinih djelatnosti (odnosno vrsta politika) na svom području kada joj je to povjereno (delegirana nadležnost).

Uvijek su to u većini pitanja iz samoupravnog djelokruga.

Nositelj regulatornih aktivnosti je pretežito njeno predstavničko tijelo (općinsko i gradsko vijeće). Odluke koje donosi mogu biti interesnog značenja i tehničkog. Odluke od interesnog značenja odnose se na utvrđivanje javne potrebe na razini jedinice lokalne samouprave, a tehničke kojima se u provođenju zakonskih rješenja pobliže uređuju određeni odnosi.

Usmjeravajuća i koordinirajuća funkcija odnosi se na planiranje i organiziranje i kreiranje zajedničkih aktivnosti različitih subjekata kao što su ustanove, komunalna trgovačka društva, nevladine udruge i dr. Ovdje sve više dolazi do izražaja javno i privatno partnerstvo. To su različiti sporazumi, ugovori i sl.

Radi ostvarivanja zadaća koje ima jedinica lokalne samouprave osniva upravna tijela, ustanove i druge javne službe, trgovačka društva i druge pravne osobe, što se razrađuje nizom posebnih zakona. Njena upravna djelatnost prvenstveno se odnosi na samoupravni djelokrug. To su razna rješenja oko izbora i imenovanja, donošenje pravilnika, uputstava i sl.

Upravni odjeli i službe (upravna tijela) ustrojavaju se za:

- obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga

- obavljanje poslova državne uprave povjerenih jedinicama,
- obavljanje drugih poslova na temelju zakona i statuta.

Radi racionalnosti i rentabilnosti poslovanja u općinama i gradovima do 3000 stanovnika za obavljanje svih poslova iz njihova djelokruga ustrojavaju se jedinstveni upravni odjel. Također dvije i više jedinica mogu osnovati zajednički upravni odjel i službu.

Poslove u upravnim tijelima obavljaju **službenici i namještenici**. Službenici obavljaju upravne i stručne poslove iz djelokruga tijela u kojima rade, a zapošljavaju se temeljem natječaja. Namještenici obavljaju prateće i pomoćno-tehničke poslove, a zapošljavaju se temeljem oglasa.

Pripadnici **nacionalnih manjina** u općini, gradu, županiji ostvaruju određena posebna prava sukladno Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina. Njima se mora osiguravati odgovarajuća zastupljenost u predstavničkom tijelu, kao i u izvršnom tijelu. Također ostvaruju pravo zastupljenosti u upravnim tijelima. Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na službenu uporabu svog jezika i pisma. Imaju pravo isticanja odgovarajućeg znamenja i simbola. Za realiziranje odgovarajućih programa imaju pravo na proračunska sredstva za sufinanciranje istih. Njima se osigurava osnivanje vijeća nacionalnih manjina, te izbor predstavnika, kao i osiguranje sredstava za njihov rad.

Mjesna samouprava u Hrvatskoj ostvaruje se u mjesnim odborima, gradskim kotarevima ili gradskim četvrtima, koji se osnivaju statutom općine odnosno grada. Tijela mjesnog odbora su vijeće mjesnog odbora i predsjednik vijeća mjesnog odbora. Mjesni odbor može sazivati mjesne zborove građana, radi raspravljanja o potrebama i interesima građana te davanja prijedloga za rješavanje pitanja od mjesnog značaja. Mjesnom odboru može se povjeriti obavljanje pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga općine ili grada.

Sve pokretne i neokretne stvari te imovinska prava koje pripadaju jedinicama čine njezinu **imovinu**, kojom moraju upravljati, koristiti i raspolagati pažnjom dobrog domaćina.

Financiranje jedinica

Jedinica ima prihode kojima u okviru svoga samoupravnog djelokruga slobodno raspoložu. Kod prihoda trebalo bi se ostvarivati načelo srazmjernosti, ali i izdašnosti.

Prihodi su:

- općinski, gradski, županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe,
- prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava,
- prihodi od naknada za kocesiju koje daje njeno predstavničko tijelo,
- novčane kazne i odzeta imovinska korist za prekršaje koje sama propiše u skladu sa zakonom,
- udio u zajedničkim porezima s Republikom Hrvatskom,
- sredstva pomoći i dotacija Republike Hrvatske predviđena u državnom proračunu,
- drugi prihodi određeni zakonom.

Ukupno materijalno i financijsko polsovanje općine, grada i županije nadzire njihovo predstavničko tijelo. Županijski porezi: porez na automate za zabavne igre, porez nasljedstava i darovanja, porez na plovila, porez na cestovna i motorna vozila.

Općinski i gradski porezi: porez na korištenje javnih površina, porez na tvrtku ili naziv, porez na neizgrađeno građevno zemljište, porez na neiskorištene poduzetničke nekretnine, porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište, porez na kuće za odmor, porez na potrošnju alkoholnih i bezalkoholnih pića u ugostiteljskim objektima i prirez porezu na dohodak.

Gradovi i županije koji obavljaju određene poslove u području školstva, zdravstva, socijalne skrbi i vatrogatstva, a koji su im prenešeni temeljem decentralizacije, imaju pravo na dodatni udio u porezu na dohodak.

Lokalne jedinice imaju udio i u ostalim zajedničkim приходima kao što su: spomenička rent, naknada za koncesiju za crpljenje mineralnih i termalnih voda, naknada za koncesiju za zahvaćanje vodda za javnu vodoopskrbu, prihod od prodaje poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu, naknada za iskorištavanje mineralnih sirovina.

Prihodi kao proračunska sredstva troše se na tzv. tekuće rashode (za zaposlene, materijalne troškove, subvencije, nakande i dr.) i na kačitalne rashode (za građevinske objekte, nabavu opreme i dr.) te otplatu kredita.

Danas u Republici Hrvatskoj oko 92% ukupno prikupljenih poreza u državi odlazi u državnu blagajnu, a 8% ostane u jedinici lokalne samouprave. Od tih 8% polovica se odnosi na proračun grada Zagreba dakle sve ostale jedinice lokalne samouprave raspolažu s oko 4% ukupno ubranih poreza. To je pokazatelj jake centralizacije zemlje, odnosno da proces decentralizacije nije saživio.

O lokalnom ekonomskom razvoju osobito se vodi skrb. Tako Svjetska banka izdala je priručnik o lokalnom ekonomskom razvoju. Obavljati tu vrstu razvoja znači izravno raditi na izgradnji ekonomske konkurencije lokalnog područja s ciljem poboljšanja njegove ekonomske budućnosti.

Nadzor ustavnosti i zakonitosti rada i akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obnaša Središnji državni ured uprave. Nadzor svrsishodnosti odvija se nad obavljanjem prenijetih poslova državne uprave na jedinice.

Zakon predviđa i taksativno nabroja slučajeve kada se raspušta predstavničko tijelo prije isteka mandata na koje je izabrano. To je:

- ako donese odluku ili drugi akt kojim ugrožava suverenitet teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske,
- ako predstavničko tijelo novoustrojene jedinice ne donese statut u roku od 60 dana od dana konstituiranja,
- ako učestalo donosi opće akte suprotne Ustavu, zakonu ili drugom propisu ili zbog učestalih, težih povreda zakona i drugih propisa,
- ako ne izabere načelnika, gradonačelnika, župana u roku od 30 dana od konstituiranja ili od iskazanog nepovjerenja, odnosno od podnošenja njihovih ostavki,
- ako iz bilo kojih razloga trajno ostane bez minimalnog broja članova potrebnih za rad i donošenje odluka,
- ako ne može donositi odluke iz svog djelokruga dulje od tri mjeseca,
- ako u zakonom određenom roku ne donese prostorni plan.

U tim slučajevima Vlada RH imenuje povjerenika. Vlada će imenovati povjerenika i u slučaju kada u jedinici ne održe, u skladu sa zakonom, izbore za novo predstavničko tijelo. Također i kada se ni u roku od 90 dana od dana objave službenih rezultata izbor ne konstituira predstavničko tijelo.

Izvršna funkcija vezana je za izvršna tijela - načelnik, gradonačelnik, poglavarstva.

Financijska funkcija obuhvaća poslove financiranja javnih potreba u okviru raspoloživih resursa. Prvenstveno je to proračun jedinice.

Zadovoljavanje javnih potreba temeljna je zadaća lokalne zajednice. To su one potrebe koje se financiraju iz proračuna. Opseg potreba zavisi o broju i strukturi stanovništva, kao i o veličini područja te jedinice. Također on zavisi i od razvijenosti djelatnosti i broju njenih nositelja.

Razvojna funkcija iako nije izrijekom naznačena, ona je implicite u misiji jedinica lokalne samouprave. Svaka zajednica mora imati određenu viziju - ciljeve, kao poželjnosti, koje želi ubudće ostvarivati. To je planiranje i programiranje, ex ante, unaprijed definiranje strategije svog razvitka. Naravno da ova vrsta funkcija zahtjeva visoka stručna znanja i vještine, jer je nužno identificirati potrebe i interese stanovništva, osmisliti putove, načine, oblike - institucionalirati procese, te umrežiti se u šire asocijacije. Osobito ovo dolazi do izražaja kod donošenja prostornih planova, urbanističkih rješenja. Prostornim uređenjem osiguravaju se uvjeti za gospodarenje, zaštitu i upravljanje prostorom države kao osobito vrijednim i ograničenim nacionalnim dobrom. Općine i gradovi moraju poznavati stanje u prostoru, probleme koji se javljaju u korištenju i zaštiti prostora, te mogućnosti koje prostor pruža sa svim svojim osobitostima. Stoga je nužno i poželjno ustojiti informacijski sustav podataka o prostoru. Jedinice su dužne donositi dvogodišnje izvješće o stanje u prostoru, ali i programe mjera za unapređivanje tog stanja. Općina i grad donose prostorni plan, a za naselja u kojima je sjedište županije i ona koja imaju više od 15000 stanovnika obvezatno se donosi i generalni urbanistički plan. Upravo kod donošenja tih planova obvezatno se organizira javna rasprava, kao oblik participiranja svih zainteresiranih od građana do pravnih osoba.

Kod razvojne funkcije, treba podsjetiti na lokalni ekonomski razvoj. Međutim, razvoj lokalne demokracije je isto tako važan za kvalitetan ukupni društveni razvitak. Stoga se vraćamo na početak ovog rada - nužno je imati u vidu sve dimenzije društvenog razvitka.

Upravo stoga što motivacija, znanja i vještine, informatička oprema, te prostor, kao i odgovarajuća financijska sredstva su čimbenici društvenog razvitka - to je nužno iznalaziti oblike obrazovanja i treninga svih aktera - od političara, preko stručnjaka, do građana/građanki.

EUROPSKA UNIJA I LOKALNA SAMOUPRAVA

Da bismo mogli govoriti o odnosu Europske Unije prema nacionalnim državama pa onda i prema lokalnim i regionalnim vlastima i pitanjima sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka potrebno je najprije barem u osnovi reći što je Europska Unija.

Prema nacrtu Ustava Europske Unije koji je donešen i potpisan od strane europskih lidera 29. listopada 2004. godine u Rimu, a čija ratifikacija uz neke poteškoće (negativni referendum u Francuskoj i Nizozemskoj) upravo traje, Europska Unija se definira kao zajednica država koja će imati ustav a da pri tom neće postati država, a pogotovo ne superdržava.

Istina je da EU već sada ima neke značajke savezne države pri čemu posebno treba uzeti u obzir postojanje eura i ovlasti Europske središnje banke. Još je jedna značajka državnosti i načelo primarnosti europskog prava, koje ima prvenstvo pred nacionalnim zakonodavstvom. Europski sud, kojemu se pojedinci pod određenim uvjetima mogu obratiti, zasigurno predstavlja više od tipičnog sastava za rješavanje sporova između država predviđenog u sklopu neke međunarodne organizacije. Novi ustav dodaje još jedan atribut, a to je pravna osobnost EU, zahvaljujući kojoj ona na međunarodnoj razini može djelovati u ime država članica.

U Ustav nije uključeno ništa što bi se odnosilo na uspostavu federacije, iako je to u početku rada u nacrtu predlagano. Postoje tri razloga zbog kojih se Unija ne treba miješati s europskom superdržavom:

I. U pravnom smislu suverenost država jamči „načelo prijenosa“ (čl. I.-11.). To znači da Europska Unija može djelovati samo u granicama ovlasti koje su na nju prenijele države članice. Drugim riječima, države članice zadržavaju svoj nacionalni suverenitet i Unija ne može djelovati sve dok joj one ne daju potrebne ovlasti za to.

II. U Ustavu se navodi da „Unija poštuje nacionalne identitete (država članica) koji su nedvojivo povezani sa njihovim temeljnim ustrojstvom, političkim i ustavnim, uključujući i regionalnu i lokalnu samoupravu. Ona poštuje njihove osnovne državne funkcije, uključujući i osiguravanje teritorijalne cjelovitosti države, očuvanje javnog poretka i zaštitu nacionalne sigurnosti (čl. I.-5.)“

III. Građani EU-e i dalje ostaju prije svega građani pojedinih država. Status europskog građanstva nema narav državljanstva i temelji se na nacionalnom državljanstvu, a pravila glede primitka u to državljanstvo države članice utvrđuju autonomno. Europsko građanstvo ne zamjenjuje nacionalno državljanstvo već ga nadopunjuje. Ustav jamči poštovanje bogate jezične i kulturne raznolikosti (čl. 1.-3.) koja pak postaje moto Unije: „Ujedinjeni u raznolikosti“. Glede mogućnosti građana da budu saslušani i da utječu na odluke bitnih tijela Europske Unije, Ustav donosi neka od rješenja koja bi mogla biti kvalitativan pomak naprijed. Prvi je put u članku I.-1. rečeno da Unija „**odražava volju građana**“ i država Europe. U izjavi o vrijdnostima Unije u članku I.-2. nalazi se izraz „uključujući i prava pripadnika manjina“; test otvorenosti svake institucije prema građanima jest njezino postupanje prema manjinama. Drugi je test jednako postupanje prema ljudima: „U svim svojim aktivnostima Unija poštuje načelo jednakosti svojih građana, koji uživaju jednaku pažnju svih njezinih institucija, tijela, ureda i agencija“ (čl. I.-45.). To je polazište za poglavlje o „demokratskom životu Unije“ u kojemu su utvrđena načela predstavnika demokracije (uloga političkih stranaka) sudioničke demokracije (uloga civilnog društva) te načina na koji se Unija odnosi prema poslodavcima i sindikatima, crkvama i nevjerskim organizacijama. To poglavlje govori i o europskom pravobranitelju i otvorenosti u institucijama. Osnovno načelo o kojemu se u Uniji uvijek govorilo sada je pravno obvezujuće: „Svaki građanin ima pravo sudjelovati u demokratskom životu Unije. Odluke se donose što je moguće otvorenije i bliže građanima.“

Također, Ustav utvrđuje da će „institucije na odgovarajuće načine građanima i predstavničkim udrugama pružiti mogućnost izražavanja i javne razmjene svojih mišljenja na

svim područjima djelovanja Unije“. To, prema članku I.-47-, podrazumijeva pravo na informiranje, odnosno obvezu institucija da informiraju građane. Ono što se naziva „sudioničkom demokracijom“ jednostavno neće funkcionirati sve dok ljudi prije svega ne budu bolje informirani.

Ispitivanja javnog mišljenja pokazuju da se ljudi ne osjećaju dovoljno informirani za sudjelovanje u europskim poslovima. Istodobno traže više informacija o svojim europskim pravima i aktivnostima Unije. Nema sumnje da je novi Ustav, i to ne samo njegovi tekstovi nego i bitka za njegovu ratifikaciju, usmjerio pozornosti onih koji su odgovorni za politiku EU-e prema boljoj komunikaciji sa građanima.

Glede dokumenata „svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba koja ima prebivalište odnosno sjedište u nekoj državi članici ima, pod uvjetima utvrđenim u III. Dijelu, pravo na pristup dokumentima institucija, tijela, ureda i agencija Unije bez obzira na njihov medij.“

Sve se više rabe i „zelene knjige“ u kojima se prikupljaju mišljenja prije predlaganja zakonodavstava i rasprave. Internetska stranica Europa se od stranice za dionike i lobije sve više pretvara u stranicu za građane. Građani ondje mogu pronaći informacije, savjete i mehanizme za rješavanje problema, te doznati za mnogobrojne mogućnosti sudjelovanja u kreiranju politike. Prava su novost u Ustavu **građanske inicijative** iz članka I.-47., koji predviđa da „najmanje milijun građana koji su državljani znatnog broja država članica može pokrenuti inicijativu čiji je cilj pozvati komisiju da, u sklopu svojih ovlasti, podnese sve odgovarajuće prijedloge o pitanjima za koja građani smatraju da je u svrhu provedbe Ustava potreban pravni akt Unije.“ Inače, predstavničku demokraciju, ovlasti Europskog parlamenta i ulogu nacionalnih parlamenata, Ustav ispravno smiješta iznad sudioničke demokracije. Ovdje je riječ o iznimci. Tu su one ravnopravne jer milijun građana ima jednako pravo podnošenja inicijative kao i Europski parlament.

Općenito govoreći, ukoliko žele da se njihov glas čuje građani trebaju biti dobro organizirani u **transnacionalnim udrugama** koje povezuju **europsku, nacionalnu i lokalnu razinu**.

U cjelini gledano može se reći da novija administrativna rješenja Europske Unije i rješenja koja propisuje prvi Ustav Europske Unije daju nešto više od ovlasti EU institucijama ali uz snažno prisustvo i zaštićeno („sustav uzbune“) **načelo supsidijarnosti**.

Ovo načelo je u originalu tj. svojim porijeklom katolički socijalni princip koji kaže da se društvo ne bi trebalo miješati u područja života koje obitelji mogu samostalno riješiti.

Princip supsidijarnosti prvi put je službeno uveden u dokumente EU Ugovorom iz Maastrichta (1992) kao generalni princip primjenjiv na sva područja gdje već ne postoji neka isključiva nadležnost. U svojoj modernoj verziji načelo supsidijarnosti se pokušava organizirati od dolje prema gore (bottom-up) a ne više od gore prema dolje (top-down). Sjednica Europskog Vijeća u Edinburghu (11.-12. prosinca 1992) uspostavlja globalni pristup za primjenu principa supsidijarnosti.

Prije no što je artikulirano u Ustavu EU ovo je načelo nastalo i razvijano na originalne načine u većini pojedinih država koje sada čine Europsku Uniju.

To je naprosto bio odgovor na nužnost reformiranja institucija s namjerom ubrzanja i kvalitetnijeg procesa odlučivanja, njihove veće učinkovitosti i demokratičnosti.

Navedeno se može svesti na pitanje: Kako kreirati vlast (na svim razinama) koja će učinkovitije raditi a manje koštati, tj. brinuti se o uravnoteženom proračunu? Učinkovita i jeftina vlada odnosi se na sve razine ustrojavanja države, od lokalne do nadnacionalne. Danas je sve važnije da proračuni na svim razinama budu takvi da omogućuju optimalni društveni razvitak te zajednice, strogo vodeći računa o njegovu planiranju i korištenju. Naime, svaki je proračun izdvajanje građana putem plaćanja poreza i drugih „nameta“, te se njima moraju plagati i računati i osigurati mehanizmi komunikacije i sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka.

Upravo stoga EU razvija načelo supsidijarnosti i inzistira na njemu. Podrazumijeva se da najveći broj najznačajnijih odluka treba donositi na lokalnoj razini, zatim na regionalnoj, slijedi nacionalna i na kraju nadnacionalna razina. Ovakav način osigurava kvalitetnije odlučivanje koje odgovara potrebama i interesima građana. Ovo je način preuzimanja odgovornosti i samostalnosti u odlučivanju gdje je jedina granica zakon, a ne i zaštita pod hijerarhijskom strukturom.

Više razine nisu isključene iz donošenja odluka ali one se javljaju kao korektori u slučaju da niže razine odlučivanja nisu donijele odgovarajuće odluke. Stoga sve važnija postaje koordinacija i kooperacija, a ne konfrontacija različitih vertikalnih razina odlučivanja koje su koncentrični krugovi. Mjeru ne predstavlja zajednica nego pojedinac, tj. građanin. Nikakva se nadležnost ne smije postaviti višom nego li je nužno. Ono što može pojedinac ne smije se zahtijevati od zajednice. Što može manja tj. hijerarhijski niža zajednica viša joj ne smije uskratiti. Može se stoga još jednom naglasiti da je supsidijarnost prava mjera ograničenja moći.

Ustrojavanjem ovakvog pristupa stimulira se i osigurava solidarnost, uravnotežuje se gospodarski razvitak i omogućava se jednakost u šansama za različite ljude i dijelove EU.

Cijelo vrijeme ne treba gubiti iz obzora da EU u bitnome čine europske institucije i razna konzultativna i operativna tijela ali i zemlje članice. Mnogo je toga što se na razini pojedinih država potpuno nezavisno (naravno unutar nekih generalnih standarda) operacionalizira. Tako je naravno i kada je riječ o pitanju komunikacije sa građanima i realna decentralizacije tj. stvarno prenošenje vlasti na lokalne razine.

Valja odmah napomenuti da bez lokalnih novaca nema niti lokalne demokracije tj. stvarne mogućnosti lokalnih zajednica i njihovih građana da u bitnom utječu na kvalitetu svog života. Stoga je potrebno razmotriti detaljnije nekoliko primjera različitih zemalja Europe i njihovo iskustvo sa pitanjima fiskalnog federalizma tj. financiranja lokalnih zajednica i komunikacije sa građanima u procesu donošenja odluka

PROCESI DECENTRALIZACIJE I NEKI PRIMJERI FINANCIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE U EUROPI

Dugo vremena teoretičarima društvenih znanosti ekonomska osnova funkcioniranja lokalne samouprave nije bila osobito zanimljiva tema.

Termine i koncepte policentrizma u lokalnim javnim ekonomijama i fiskalni federalizam uobličila je skupina politologa i ekonomista tijekom 1960.-tih i 1970.-tih, okupljenih oko Vincenta i Elinor Ostrom (*Vincent Ostrom – Policentricity, part I*) Primjena tog koncepta postupno je dovela do stvaranja teorije lokalne javne ekonomije. Postupno se uobličavala politička ekonomija lokalne samouprave kao istraživačka orijentacija unutar suvremene političke znanosti, odnosno kao granično područje političke i ekonomske znanosti.

Osnovni predmet istraživanja spomenute orijentacije jesu načini na koje se različite jedinice regionalnih i lokalnih vlasti organiziraju u pribavljanju i proizvodnji javnih dobara i usluga, načini na koje organiziraju svoje financiranje, te različite vrste veza koje se pri svemu tome uspostavljaju s nacionalnom vladom ili s vladama federalnih jedinica.

Polazna ideja policentrizma vrlo je jednostavna. Naime poklazalo se da postojanje višestrukih područja nadležnosti daje građanima veću mogućnost izbora u pružanju lokalnih usluga dopuštajući im biranje među alternativnim pružateljima usluga. Mogućnost biranja najčešće rezultira većom efikasnosti u pribavljanju lokalnih usluga.

Kod pristupa zasnovanog na policentrizmu važno je također razlikovati pribavljanje javnih dobara od njihove proizvodnje. Pri tome je uputno imati na umu da nesposobnost da se

proizvodi ne znači nužno i nesposobnost da se pribavlja neko javno dobro. Cjelovitija istraživanja uglavnom pokazuju da širenje odgovornosti za pribavljanje i pružanje lokalnih usluga povećava efikasnost lokalnog sektora. Vrlo često se smatra da postojanje velikog broja malih lokalnih jedinica vodi neefikasnosti i rasipavanju javnog novca, no analize ponovno pokazuju da do još većeg rasipanja dovodi prevelika koncentracija odlučivanja o proizvodnji i pribavljanju lokalnih usluga na jednom mjestu.

Drugi ključni termin prilikom modernog razmatranja financiranja lokalne samouprave jest već spomenuti fiskalni federalizam, čije najjednostavnije određenje označava podjelu fiskalnih ovlasti među različitim razinama vlasti.

U gotovo svim državama javni se sektor sastoji od nekoliko razina vlasti, od kojih svaka pribavlja određena dobra i usluge. Fiskalni federalizam označava način na koje su podijeljene nadležnosti u pribavljanju dobara tj. za koje vrste dobara odgovara lokalna samouprava a za koje centralna vlast ili u federaciji vlada federalne jedinice, odnosno na koji se način sva ta dobra financiraju.

Tradicionalna teorija fiskalnog federalizma npr. u radovima Roberta Husgravea, polazi od teze da središnja državna vlast mora imati nadzor nad stabilizacijskom i distributivnom funkcijom javnih financija, dok bi nižim razinama vlasti trebala biti prepuštena lokacijska funkcija. Drugim riječima pretpostavljalo se da niže razine vlasti imaju niz ograničenja u uspostavljanju stabilnosti i jednakosti u ekonomskim odnosima.

Skeptičan pogled na ekonomske funkcije lokalne samouprave proizlazilo je najvećim dijelom iz snažnog uvjerenja u snagu središnje države, ojačane kejnzijanskim mehanizmima kontrole realnog sektora ekonomije i velikim projektima nacionalizacije do kojih je došlo nakon Drugog svjetskog rata. Rast države blagostanja i državnog nadzora ekonomije tekao je usporedno s umanjivanjem ekonomske važnosti lokalne samouprave. Sve se počelo mijenjati s prvim znacima krize države blagostanja sredinom 1970.-tih, a do većih promjena shvaćanja ekonomske uloge lokalne samouprave došlo je tijekom 1980.-tih i naročito tijekom 1990.-tih.

Također sa napredovanjem procesa globalizacije gotovo paralelno rasla je potreba za osnaživanjem lokalnih vlasti i zajednica.

Smatra se da takva povezanost proizlazi iz neuspjeha središnje države da na efikasan i djelotvoran način pribavlja niz javnih dobara i usluga. Razlozi koji su doveli do politike decentralizacije ne mogu se pri tome svesti na jedan ključni razlog.

U razvijenim zemljama zapadne Europe decentralizacija je prije svega označavala zahtjeve za efikasnijom i djelotvornijom vladom koja će moći osigurati konkurentnost nacionalnog gospodarstva. Postupno «usavršavanje» pojedinih tradicionalnih funkcija države blagostanja potaknulo je prenošenje mnoštva socijalnih funkcija na lokalnu sredinu, za koju se pretpostavljalo da bi mogla primjerenije reagirati na socijalne zahtjeve stanovništva. U zemljama u razvoj politike decentralizacije najčešće su bile potaknute zahtjevom za izbjegavanje ekonomske nerazvijenosti i nestabilnosti. Odveć centralizirani sutsavi vlasti pokazali su se neprimjerenim mehanizmima stabiliziranja i razvoja takvih društava. Decentralizacija u tranzicijskim zemljama poprimila je funkciju jednog od ključnih institucionalnih aranžmana za prijelaz u tržišno gospodarstvo i uspostavljanje demokratskog odlučivanja.

Neovisno od različitih interpretacija, decentralizaciju bismo općenito mogli odrediti kao: «prijenos odgovornosti u planiranju, upravljanju, preuzimanju i alociranju resursa središnje vlasti i njezinih agencija, na dislocirane jedinice ministarstava središnje vlade ili njezinih agencija, na jedinice ili korporacije, na regionalne ili funkcionalne vlasti unutar nekog

područja ili pak na nevladine privatne, odnosno dragovoljne organizacije.» (Rondinell, Nellis, 1986, „*What is Decentralization?*“, *Istraživačka studija Svjetske banke*)

Glede uspoređivanja financiranja lokalne samouprave u Europi može se odmah reći da se oni po mnogo čemu bitno razlikuju.

Razlike u načinu financiranja lokalnih razina vlasti u zemljama EU-a jedna su od dokaza da integriranje njezinih članica u ekonomsku uniju ne znači nužno i ukidanje raznolikosti. Razlike u načinu financiranja opsega usluga koje pružaju lokalne vlasti izrazito su velike. U osnovi, postoji razlika između zemalja Sjeverne i Južne Europe.

Skandinavske mjere a u određenoj mjeri i Njemačka i Nizozemska čine prvu skupinu. Za njih je karakterističan vrlo razvijen sustav lokalne samouprave, s velikom autonomijom lokalnih vlasti u osposobljavanju i financiranju javnih usluga.

S druge strane, zemlje poput Španjolske i Italije primjer su druge skupine zemalja. Njih odlikuje viša razina centralizacije javnog sektora i niža razina lokalne samouprave, neovisno o tome što je posljednjih godina i u većini tih zemalja na djelu trend decentralizacije.

Posebnu skupinu čine tranzicijske zemlje kojih se dio 1. svibnja 2004. pridružio Europskoj uniji.

Razina razvijenosti sustava lokalne samouprave određuje unaprijed i način njezina financiranja. Zemlje s najvećom autonomijom lokalnih vlasti, primjerice skandinavske zemlje, imaju visok udio poreza u ukupnim prihodima lokalnih razina. No visok udio poreza u strukturi prihoda imaju i lokalne vlasti u Španjolskoj, u kojoj je razina usluga što je pruža lokalna samouprava bitno niža nego u spomenutim zemljama.

Također, moglo bi se zaključiti da nižoj razini razvijenosti lokalne samouprave odgovara veće oslanjanje na dotacije. Primjeri Italije i Irske to možda potvrđuju, no primjer Nizozemske, koja i bez znatnijeg udjela lokalnih poreza ima razvijen sustav lokalne samouprave, to opovrgava.

U kojoj je mjeri politička ekonomija municipalnih i regionalnih vlasti daleko od uniformnosti, najbolje pokazuju podaci iz njihovih poraćuna. Vlastiti prihodi variraju od 84 posto u Švedskoj do tek 20 posto u Italiji. Udio poreza u proračunima lokalne samouprave varira od 8 posto u Nizozemskoj do 70 posto u Švedskoj.

Značajan broj zemalja sa snažnom tradicijom države blagostanja oslanja se u financiranju svojih municipaliteta i regija na oporezivanju dohotka. U Švedskoj, Finskoj i Luksemburgu ta vrsta prihoda čini praktično 100 posto poreznih prihoda, a tek nešto manje u Danskoj. Ta vrsta poreza znatan je izvor prihoda i u zemljama kao što su Njemačka, Belgija i Austrija.

Porezi na imovinu jedini su porezni izvori iz kojega se financiraju lokalne vlasti u Irskoj, a vrlo su važni i u Nizozemskoj, gdje čine više od 40 posto poreznih prihoda, te u Španjolskoj i Francuskoj.

Oporezivanje potrošnje različitim porezima na dobra i usluge najznačajniji je izvor prihoda lokalnih vlasti u Portugalu i Španjolskoj, gdje čini oko 50 posto svih poreznih prihoda, te u Austriji, gdje udio tog fiskalnog prihoda premašuje 30 posto. Naposljetku, u Velikoj Britaniji postoje glavarine koje čine praktično 100 posto poreznih prihoda lokalnih vlasti.

Neporezni prihodi koji se prikupljaju ubiranjem različitih vrsta komunalnih naknada, renti, pristojbi, i doprinosa, također pokazuju velike razlike u svom značenju za lokalne proračune. U Njemačkoj ta vrsta prihoda tradicionalno čini više od trećine ukupnih prihoda lokalnih vlasti. U svim ostalim zemljama udio te vrste prihoda znatno je manji i u pravilu ne prelazi 10 posto. U Italiji, Belgiji i Danskoj ta vrsta prihoda čini nešto manje od 10 posto ukupnih fiksalnih prihoda.

Uloga dotacija u financiranju lokalne samouprave zemalja EU-a poseban je problem. O njihovu značenju u financiranju lokalnih vlasti govori i podatak da čak u pet zemalja ta vrsta prihoda čini više od 50 posto ukupnih prihoda. U Italiji iznosi oko 80 posto ukupnih prihoda, u Irskoj, Velikoj Britaniji i Nizozemskoj nešto više od 70 posto, a u Belgiji malo više od 50 posto ukupnih prihoda. U idućih šest zemalja; Danskoj, Finskoj, Francuskoj, Luksemburgu, Njemačkoj, Portugalu, i Španjolskoj, dotacije čine više od trećine ukupnih prihoda lokalnih proračuna.

Lokalna samouprava u Hrvatskoj organizirana je na dvije razine; lokalnoj (gradovi i općine) i područnoj (županije). U relativno centraliziranom hrvatskom sustavu neusporedivo su najmoćniji gradovi, na koje otpada 85 posto lokalnog javnog novca (valja naglasiti da se najveći dio tog novca odnosi na proračun grada Zagreba). Za Hrvatsku je karakterističan sustav financiranja lokalne samouprave koji je vrlo sličan austrijskome i njemočkome. Naime, najveći dio prihoda jedinice lokalne samouprave dobivaju od tzv. zajedničkog poreza a to su porez na dohodak, porez na dobit, porez na promet nekretnina i porez na igre na sreću. U općinama i gradovima praktički dvest desetina poreznog novca dolazi od zajedničkih poreza. Najvažniji od spomenutih poreza je porez na dohodak. Središnja vlada određuje osnovicu i stope tog poreza, te omjere koje pripadaju pojedinim razinama vlasti. Iznimku predstavljaju prirezi za koje gradovi, unutar propisanih limita, samostalno određuju visinu stopa. Zahvaljujući uglavnom velikoj izdašnosti poreza na dohodak, porezni prihodi, promatrani ukupno, predstavljaju najznačajniji izvor prihoda lokalne samouprave. Pri tome valja napomenuti da je i udio neporeznih prihoda (korisničke nkanade, pristojbe, rente) također vrlo značajan, a u slučaju općine i najznačajniji. U manjim ruralnim sredinama, na koje se odnosi najveći broj općina, ne postoji razina zaposlenosti koja bi bila usporediva s urbanim sredinama. Porez na dohodak, kao najvažniji zajednički porez, ne može stoga imati značenje kakvo ima u razvijenim urbanim sredinama. U općinama je stoga veći dio neporeznih prihoda.

Politike decentralizacije pojedinih javnih usluga, koje su započele 2001. godine, dovele su i do manjih promjena u načinu financiranja lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. Povećani su udjeli općina, gradova i županija u porezu na dohodak, tako da je općinama i gradovima povećan udio s 25 na 32 posto, a županijama s 5 na 8 posto.

Osim toga, svim općinama i gradovima dana je mogućnost uvođenja prireza na dohodak. Za razliku od predhodne zakonske odredbe prema kojoj su prirez mogli uvesti samo gradovi s više od 40 000 stanovnika, novim zakonskim odredbama dana je mogućnost općinama da uvedu prirez od 10 posto, gradovima s manje od 30 000 stanovnika prirez od 12 posto, gradovima s više od 30 000 stanovnika prirez od 15 posto, a za grad Zagreb je predviđena mogućnost uvođenja prireza od 30 posto. Povećan je i udio u porezu na promet nekretnina, tako da prema novoj zakonskoj odredbi gradovima i općinama ostaje 60 posto, a državi 40 posto prihoda po toj osnovi. Jedinicama lokalne samouprave prepušteni su i određeni prihodi od Koncesija, za crpljenje mineralnih sirovina i termalne vode (50 posto) i vode za javnu opskrbu (30 posto). Uvedena su i tri nova poreza; porez na neobrađeno poljoprivredno zemljište, porez na neizgrađeno građevno zemljište i porez na neiskorištene poduzetničke nekretnine.

Navedenim izmjenama u financiranju jedinica lokalne samouprave povećan je udio poreznih prihoda u ukupnim приходima, a ujedno je uvažena i preporuka stručnjaka iz područja javnih financija o potrebi povećanja udjela lokalne samouprave u zajedničkim porezima.

U zaključku može se reći da relevantna istraživanja pokazuju kako i dalje traje postojani proces fiskalne decentralizacije u najvećem broju zemalja. Postignute razine decentralizacije dijelom potvrđuju postavku da su mnogobrojnije i teritorijalno veće zemlje sklonije decentralizaciji od manjih zemalja. Nisu pronađeni snažni dokazi za postavku da dominacija **izvornih** poreza omogućuje veći razvoj lokalne samouprave, od situacije u kojoj dominiraju zajednički porezi.

Teorijske postavke razvijene unutar pristupa zasnovanog na policentrizmu i fiskalnome federalizmu potrebno je nadopuniti poredbenim analizama lokalne samouprave. Na taj način može se doći i do boljih analiza o poželjnim razinama decentralizacije u pojedinim zemljama.

Pitanje poželjne razine decentralizacije nije stoga moguće izvesti samo teorijski, već je potrebna i temeljita analiza institucionalnih aranžmana, povijesne tradicije i društvenih vrijednosti koje postoje u pojedinoj zemlji kao dio ukupnog društvenog kapitala.

KOMINAKCIJA S GRAĐANIMA I UKLJUČIVANJE GRAĐANA U DONOŠENJE ODLUKA

Općenito govoreći komunikacija se može, između ostalog opisati i kao vrlo složen proces s dosta šumova tj. grešaka ili gubitaka u prijenosu. Nadovezujući se na ovu konstataciju lako je zaključiti da komunikacija s javnošću tj. građanima je također kompleksan i kontinuiran proces.

Funkcioniranje modernog oblika predstavničke demokracije naprosto je teško, gotovo i nemoguće čak i zamisliti bez ovog oblika komunikacije. Broj stanovnika gradova, općina i država se uvelike i bitno umnožio od antičkih vremena te je više nemoguće okupiti se na trgu, drevnoj agori ili forumu i odlučivati o nečemu bitnom za lokalnu zajednicu kroz direktni dijalog svih punoljetnih građana.

Stoga je moderni politički, ali i poslovni i osobni život nemoguće organizirati bez stalnog i sve bržeg protoka informacija i kvalitetnih povratnih informacija.

Proces komunikacije postaje sve zahtjevniji u tehničkom i edukacijskom smislu tj. Zahtjeva sve više sofisticiranih tehničkih pomagala i sve više znanja i vještina.

U komunikaciji lokalne samouprave s građanima sve više se treba usmjeriti na uključivanje samih građana u proces donošenja odluka te lakši i bolji pristup informacijama.

Na taj način lokalne vlasti uključuju potrebe i interese građana, svrsishodnije koriste raspoložive dionike i resurse te poboljšavaju svoj ugled u javnosti, a građani s druge strane postaju odgovorniji za stanje u svojoj zajednici.

Demokracija znači mnogo više od slobodnih izbora i vlade, iako su oni polazna osnova. Vlast u demokratskom društvu mora ostati i postati partner između građana i izabраниh službenika kojima su građani dali svoje povjerenje.

Ovo povjerenje se mora proširiti na javne službenike i vladine institucije.

U demokratskim zemljama svijeta, ovo je povjerenje postignuto:

- transparentnošću rada izabраниh službenika;
- danoj mogućnosti građanima da igraju važnu ulogu u vlasti, čak i u svakodnevnim aktivnostima

Sudjelovanje građana u donošenju odluka je postupan proces, koji podrazumjeva određene faze koje se moraju proći. Ove faze su sastavni dio građanskog sudjelovanja.

1. Prvi nivo sudjelovanja je **informiranje**, što znači da se moraju uložiti naponi kako od strane građana tako i od vlasti. Javna vlast ima dužnost da izdaje informacije građanima vezanim za njihove aktivnosti i planove, kako bi građani razumjeli prioritetne pravce u politikama i poslovanju izabраниh službenika. Ovaj nivo najčešće se provodi putem medija.

2. Drugi nivo se odnosi na **građanske konsultacije**, što je aktivnost vlasti da identificira potrebe građana, odrede prioritete ili prikupe ideje i sugestije za određena pitanja. Građanske konsultacije najčešće se događaju na javnim sastancima, debatama isl.

3. Treći nivo odnosi se na **uključivanje građana u donošenje odluka putem koncenzusa**. Svi zajedno rade na realizaciji zajedničkih ciljeva.

4. Četvrti nivo sudjelovanja građana u donošenju odluka je **delegiranje**, kada lokalna samouprava prebacuje donošenje odluke i implementaciju na građane.

Postoje četiri elementa koja su osnova građanskog sudjelovanja:

- Aktivni i informirani građani koji znaju da imaju obavezu sudjelovati u aktivnostima vlasti kao jednak partner, jer razumiju problematiku.
- Efikasni načini skupljanja informacija građana o njihovim potrebama, mišljenjima i prioritetima.
- Zainteresiranost građana za uključivanje u sve aktivnosti vladinog procesa.
- Konstatni transfer informacija od građana prema vlastima

Građansko sudjelovanje je kombinacija - informacija, komunikacije i uključivanja u odnose uspostavljene između vlasti i građana. Aktivnosti vlasti su razvijene i održive sve dok susreću potrebe i želje građana, koliko god je to moguće.

Koji su drugi načini za sudjelovanje građana?

- informiranje o problemima i izabranim predstavnicima kroz pisane medije
- pisanje o problemima i izabranim predstavnicima
- rasparvljajući o problemima u formalnim i neformalnim okvirima
- radeći u zajednici na podršci za određeno opće dobro ili u protestu protiv vladinih odluka, možda volontirajući u velikim NVO-ima u
- formirajući ili pridružujući se:
 - aktivnim grupama u zajednici
 - grupama za mlade
 - profesionalnim organizacijama
 - poslovnim grupama
 - političkim strankama
 - vjerskim grupama/organizacijama
- posjećujući sastanke zajednice ili političke sastanke
- postajući vođa političke stranke, sindikata radnika, lokalne zajednice
- glasanjem na izborima
- kampanjama za one koji se natječu za mjesto u lokalnoj samoupravi
- natjecanjem za mjesto u lokalnoj samoupravi i služenjem ukoliko ste izabrani
- plaćanjem poreza
- prikupljanjem podrške za slučajeve od općeg interesa, možda putem peticije
- angažiranjem u aktivnostima lobiranja s predstavnicima vlasti ili pružajući potporu kampanjama lobiranja
- koristeći legalne puteve u traženju pravde
- angažiranjem u mirnim protestima kao što su demonstracije, štrajkovi i bojkoti

Zašto je potrebno građansko sudjelovanje?

Na nivou lokalne vlasti, ideja građanskog sudjelovanja u valsti, ima duboko značenje. To je zbog toga što ljudi žive u gradovima, zajednicama i selima, i tu:

- odluke valsti imaju najviše utjecaja na ljude,i
- građansko sudjelovanje se najlakše postiže

Naravno, građani bi također trebali razumjeti svoje odgovornosti u procesu demokratske vlasti. U lokalnim zajednicama, gdje su građani i vlada aktivno uključeni u proces građanskog sudjelovanja, lokalna vlada će biti spremna da:

- dijeli iskrene, sveobuhvatne, jasne informacije;
- pruži građanima mogućnost da izraze svoja mišljenja i utječu na građanske odluke na fer i otvoren način
- ohrabri građane da iskoriste prednost ovih mogućnosti;
- založi se i objasni način na koji su odluke donešene, osiguravajući sve argumente koji potvrđuju ove odluke.

U isto vrijeme građani će:

- razumjeti prava i obveze koje su im postavljene, kako bi sudjelovali u donošenju odluka u svojoj lokalnoj zajednici, jer ove odluke mogu utjecati na njihove živote, direktno ili indirektno;
- biti spremni raditi iskreno i konstruktivno kako bi podržali predstavnike lokalne vlasti u rešavanju pitanja.

Osnovne vrijednosti u implementaciji građanskog sudjelovanja

1. Javnost bi trebala imati riječ u odlukama koje utječu na njihove živote.
2. Javno sudjelovanje uključuje obećanje da utječu na donošenje odluka.
3. Javno sudjelovanje razmjenjuje interese i susreće potrebe svih sudionika.
4. Javno sudjelovanje poziva sudionike da definiraju svoje uključivanje.
5. Javno sudjelovanje pokazuje sudionicima način na koji je njihov doprinos utjecao na odluke.
6. Javno sudjelovanje obezbjeđuje sudionike s neophodnim informacijama koje im pomažu da njihovo sudjelovanje bude značajnije.

Građanin kao stup civilnog društva

S obzirom da je građansko sudjelovanje nova ideja za mnoge ljude, i predstavnici vlasti i građani bi trebali biti inicijatori ovog procesa. To nalaže jako zalaganje lokalnih lidera za građansko sudjelovanje, počevši od načelnika i njegovih najbližih savjetnika. Načelnik i njegovi suradnici bi trebali jasno, iskreno i što češće izražavati svoje zalaganje za građansko sudjelovanje.

U planiranju građanskog sudjelovanja, korisno je da vlasti misle o građanima kao o klijentima u poslu. Ideja je da dok god građani plaćaju poreze i doprinose, trebali bi biti u mogućnosti

"kupiti" one usluge koje trebaju i žele. Ako je vlada plaćena iz ovih poreza i doprinosa, trebala bi težiti da se obezbjeđi najbolja i najkorisnija kvaliteta usluga.

U vlasti orjentiranoj prema građanima (klijentima) postoje neki od načina u kojima su građani viđeni od strane vlasti kao:

- GRAĐANIN je najvažnija osoba za civilnog službenika.
- GRAĐANIN ne ovisi o vlasti - vlast ovisi o njemu.
- GRAĐANIN ne ometa rad vlasti - on je sama svrha rada i postojanja vlasti. Služeći mu vl@sti ne čine uslugu njemu - on čini uslugu vlastima omogućavajući im da ga služe.
- GRAĐANIN nije izvan aktivnosti vlasti - on je dio tih aktivnosti.
- GRAĐANIN nije prazna statistička figura.
- GRAĐANIN nije netko protiv koga bi se vlasti trebale boriti i odmjeravati snage.
- GRAĐANIN iznosi svoje želje javno. Misija vlasti je da se tretiraju ove želje na obostrano koristan način.

Građansko sudjelovanje nije samo odgovornost predstavnika vlasti.

Građani također imaju odgovornosti.

Građanske dužnosti su sljedeće:

- da razumiju što vlada radi i koja je svrha
- da budu spremni dati svoj doprinos kada vlada planira nešto što bi moglo utjecati na njihove interese
- da pristupi predstavnicima vlasti s pozitivnim stavom
- da pokaže interes u razumjevanju problema, uključujući sprege u odnosu na što vlada može napraviti
- da izraze svoje ideje i mišljenja jasno i u potpunosti
- pod odgovarajućim uvjetima da konstruktivno surađuju sa službenicima lokalne vlasti, kao bi pronašli i sproveli obostrano zadovoljavajuća rješenja

Nakon što dobiju doprinos od građana, odgovorni službenici vlasti imaju obavezu da saslušaju ono što građani kažu i uzmu u obzir njihove ideje. Ideja koja dolazi od građana može biti prihvaćena ili odbačena i predstavnici vlasti bi trebali objasniti zašto ideja ne može ili ne treba biti stavljena u praksu. U slučaju da predstavnici vlasti ne informiraju građane o razlozima neprihvatanja njihovih ideja, građani mogu i trebali bi tražiti objašnjenje za takve njihove odluke. Sugestija ili žalba od građana može biti prihvaćena ili odbačena, ali ne biti trebala biti ni ignorirana.

Koje su oblasti građanskog sudjelovanja?

Partnerstvo između građana i vlasti ovisi o pristupu građana informacijama koje rukovode njihovim životima. Na primjer, građani bi trebali biti uključeni u proces planiranja lokalnog proračuna. Oni bi trebali biti svjesni načina na koji se donosi proračun i trebali bi biti u mogućnosti utjecati na njega kroz javne sastanke, debate i savjetodavne grupe građana. Izražavanje mišljenja, intervjui, fokus grupe, javni sastanci i drugi alati građanskog sudjelovanja su neki od načina koji mogu pomoći građanima i vlastima naučiti kako sakupiti i koristiti mišljenja građana vezano za obezbjeđenje svih vrsta javnih usluga.

Građansko sudjelovanje, iako prijeko potrebno u demokraciji, nije uvijek lako postići. nekada postoji potreba za političkom voljom, istrajnosti i praktična naklonost da se educiraju i vlasti i građani o svojim obvezama u demokraciji.

Mnoge lokalne vlasti bi trebale razumjeti važnost građanskog sudjelovanja i imati određeno iskustvo na tom polju.

Proje svega, važno je da je građansko sudjelovanje integrirano u glavne aktivnosti lokalnih vlasti, na primjer u pravljenju proračuna. Korištenje građanskog sudjelovanja u ovim situacijama omogućit će se poticaj novih inicijativa građanskog sudjelovanja u sličnim aktivnostima i u budućnosti.

Koje su koristi od građanskog sudjelovanja?

Kada građani sudjeluju u donošenju odluka, tada se:

- Uspostavlja i izgrađuje **povjerenje** između lokalne vlasti i građana.
- Pomaže lokalnoj javnoj vlasti da postane i ostane **transparentna**.
- Dozvoljava svakom građaninu da ima **pristup informacijama** vezanim za određena pitanja.
- Omogućava lokalnoj samoupravi **da identificira potrebe zajednice** brže i sa većim zadovoljstvom za građane.
- Ohrabruje "**lice u lice**" **debate**, tako da građani mogu direktno čuti različite stavove.
- **Usmjerava zajednicu** ka odgovornim i političkim podržanim odlukama.
- **Vodi zajednicu** ka konsenzusu.
- Pomaže **promociju novog zakonodavnog okvira**, u skladu s novim modelom suradnje i partnerstva.
- Pomaže lokalnoj vlasti da riješi **potrebe građana** prije njihovih posebnih interesa.

Nekada lokalne vlasti moraju dijeliti i loše vijesti s javnošću, na primjer: deficit proračuna, projekti u zakašnjenju ili čak greške koje su počinjene. Građani imaju pravo biti informirani o planovima i projektima od njihovog početka do završetka. Ako je projekt teži ili košta više nego što je predloženo, građani imaju pravo znati te informacije. Na dugoročnom planu, iskrenost gradi povjerenje, iako stvara poteškoće na kratkoročnom planu.

Na koji način se obavlja građansko sudjelovanje?

Smisao ideje građanskog sudjelovanja je **dvosmjerna komunikacija**:

- od vlasti prema građanima
- od građana prema vlasti

Dvosmjerna komunikacija znači da građani mogu otkriti prednosti u predstavljenim mogućnostima, naučiti što se događa u njihovim zajednicama i u vlasti te dijeliti svoja razmišljanja s vlastima. Oni bi trebali aktivno tražiti nove načine komunikacije s vladom. Taj proces nije lak, čak ni u naprednim demokracijama.

Javne, edukativne i kampanje podizanja svijesti mogu biti neophodne da pomognu građanima razumjeti važnost njihovih odgovornosti da djeluju prema vlasti na konstruktivan način.

Vlada i NVO-i mogu i trebali bi upravljati tim kanalom. Organiziranjem javnih sastanka neki su od načina koji mogu utjecati na poboljšanje komunikacije s između vlasti i građana.

Milan Medić – CCI, Zagreb
Organiziranje zajednice

Kada govorimo o problematici organiziranja zajednice, onda na najizravniji način dotičemo samu srž civilnog društva. Načela i pristupi organiziranja zajednice se svode na samu bit pitanja o “biti ili ne biti” civilnog društva, jer rade rade s organiziranjem samih građana i preuzimanjem stvari u svoje ruke od strane onih kojima je to pravo sustavno uskraćivano gotovo kroz cijelu ljudsku povijet. Ne smatramo pretjeranim tvrdnju da problematika organiziranja zajednice izravno dotiče ključna pitanja svukupne budućnosti i razvoja ljudske zajednice, kao i da ujedno predstavlja temeljno pitanje u uspješnom pokretanju i vođenju organizacija civilnog društva općenito. Načini i pristupi koji su se razvili tijekom posljednjih 70 ili nešto više godina u primjeni vještina organiziranja zajednice, sada predstavljaju osnovne vještine potrebne za pokretanje i vođenje bilo koje vrste udruga građana. Danas više ne možemo reći da je organiziranje zajednice neko posebno i izdvojeno područje društvenog rada. Nešto što bi bilo toliko različito od recimo pokreta za zaštitu ljudskih prava, inicijativa kulture, umjetnosti i obrazovanja, sindikalnog organiziranja ili zaštite prirode i okoliša. Vještine i zakonitosti koje su otkrili, razvili i stavili u primjenu vodeći teoretičari organiziranja zajednice se pokazuju kao ključne i temeljne vještine kojima udruge građana mogu pospješiti svoj rad u zajednici na bilo kojem području društvenog rada. Zato ova tema plijeni svojom sveobuhvatnom mogućnošću primjene u svakodnevnom životu bilo kojeg društvenog radnika, bez obzira na područje rada kojim se netko bavi, jer nas uči na koji način da postavimo svoje udruge građana u odnosu na vlastitu zajednicu, kako da prepoznamo i okupimo ključne pojedince, vođe i saveznike u zajednici te kako da pokrenemo same građane prema naprednim društvenim promjenama u svojim sredinama. Bez obzira koliko se to možda na prvi pogled može nekome činiti čudnim, uspješnost bilo koje udruge građana ovisi o sposobnosti njezinog vodstva da primjeni znanja organiziranja zajednice. Stoga, nije pretjerano tvrditi da znanja i vještine organiziranja zajednice predstavljaju samu sustina suvremenog društvenog rada, a ne jedno zasebno i tematski izdvojeno područje bavljenja civilnog društva. Pitanja organiziranja zajednice se izravno odnose na to da li će sami građani preuzeti odlučivanje o svojim životima u svoje ruke, i razviti vlastite načine donošenja odluka u kojima oni sami imaju presudnu ulogu, ili će se prepustiti vođenju od strane otuđenih političkih elita? Da li će se lokalne udruge građana, sindikati, zadruge i ostale organizacije civilnog društva uspjeti razviti u poduzetne i pokretne organizacije sposobne za suočavanjem s ključnim društvenim i ekonomskim problemima svojih sredina, ili će civilno društvo ostati marginalizirano i svedeno na obavljanje dodatnih, sporednih i manje važnih djelatnosti. Da li će građani sami razviti svoje vlastite načine privrednog i ekonomskog oslobođenja i zadovoljenja vlastitih potreba, ili će se prepustiti upravljanju sve otuđenijeg i sve anonimnijeg kapitala usmjerenog jedino na ostvarenje zarade za uske skupine ulagača, koji više nemaju niti imena niti lika? Sve ovo su pitanja pred kojima stoji suvremeno društvo, a na njihovo rješenje izgleda sustavno nude odgovore upravo teoretičari rada u zajednici koji su otkrili i stavili u primjenu načela organiziranja zajednice.

“Sve definicije barataju s ljudima!”
(Hillery)

Što je to organiziranje zajednice? Da bi smo uspješno odgovorili na ovo pitanje, potrebno je prije svega odgovoriti na pitanje što je to zajednica? Postoje mnoga tumačenja pojma zajednice, i ovdje svakako ne bi bilo dovoljno prostora da se sustavno iznesu sva određena pitanja zajednice koja postoje na području socijalnih teorija i socijalnog rada. Stoga ćemo za potrebe ovog rada iznijeti samo osnovne autore, kao i najznačajnija tumačenja ovog pojma.

Općenito se smatra da je zajednica određena psihološkim, društvenim (sociološkim) zemljopisnim (geografskim) i političkim značenjima i odrednicama. Društvena skupina koja prihvaća zajedničke načine ponašanja i društvene vrijednosti, potrebe i zajedničke interese, može se označiti kao zajednica. Određeno zemljopisno ili političko područje na kojem ljudi

žive također se tradicionalno smatra zajednicom. To područje može biti manje naselje, selo ili veće sredine kao što su grad, županija, pokrajina ili cijela država. Sociološko tumačenje zajednice podrazumijeva spoj psihološkog i geografskog značenja zajednice. Izraz se odnosi na zajedništvo interesa i oblika odnosa koje ljudi imaju na osnovu zajedničkog stanovanja. No, samo sličnosti u interesima ljudi još ne čine zajednicu. Većina autora smatra da tek uzajamnost društvenih odnosa u povezanosti s određenim područjem određuje zajednicu. Pri tome ne smijemo zanemriti niti psihološko, ideološko ili moralno određenje zajednice, po kojem o pripadnosti određenoj zajednici bitno odlučuju osjećaji utemeljeni na povezanosti članova zajednice koji uključuju porijeklo, svjetonazor ili vjerovanje njezinih članova.

Tönnies dijeli zajednicu od društva. Po njemu je zajednica određena prirodnom solidarnošću, zajedničkim vlasništvom, općom voljom, kolektivizmom, interesima zajednice, običajima, navikama, religijom i tradicijom. Dok se društvo zasniva na ugovornoj solidarnosti, privatnom vlasništvu, pojedinačnoj volji njegovih članova, individualizmu, osobnim interesima, pravu, modi, doktrinama i javnom mnijenju. Barnes jasno dijeli zajednicu od države. Ona može biti razmatrana kao jedan element civilnog društva, ili čak nerazlučiva od njega. Zajednica upućuje na privatni život ljudi koji se odvija kroz odnos s obitelji, prijateljima i drugima s kojima se oni druže putem dobrovoljnih udruživanja. Povezujuća obilježja njezinih članova mogu biti prostor, etnička pripadnost, profesionalni, spolni ili bilo koji drugi identitet. Zajednička obilježja, interesi ili date okolnosti dovode do međusobnog razumijevanja članova zajednice. Čak i oni pojedinci koji su isključeni iz zajednice, bilo uslijed socijalne politike koja ih je odvojila unutar različitih ustanova, bilo uslijed diskriminatornih stavova i prakse unutar same zajednice, mogu na osnovi svojih zajedničkih obilježja i pripadnosti stvoriti novu osnovu za uspostavu svojih zajednica koje djeluju zasebno, usporedno ili unutar većinske zajednice. Uobičajeno i svakodnevno razumijevanje ovog pojma ukazuje i na činjenicu da se zajednica obično odnosi na skupine koje ne zauzimaju visok društveni položaj i ugled. Ovo s jedne strane ukazuje na činjenicu da pojam potječe iz ranog korištenja koji je upućivao na tzv. "obične ljude", a s druge strane na to da je društvena nepravda bila i još uvijek jeste globalni fenomen u ljudskom društvu i sastavni dio svakodnevnog života svih zajednica. Obespravljenost i bijeda su također poslužili kao osnova za izgradnju društvene pripadnosti i povezanosti širih skupina u zajednicu, a pošto je većina članova zajednice pripadala, ili još uvijek pripada, u tu skupinu, uobičajeno je tvrditi da "pravi" članovi zajednice nisu malobrojna i povlaštena elita na vrhu. Na koncu navedimo i američkog teoretičara Hillery-ja (razradio sustav od 94 različita određenja pojma zajednice), koji je vrlo jednostavnim riječima zaključio...: "postoji jedan čimbenik koji se može naći u svim postavkama i on je određen uglavnom da stvori pozitivno razgraničenje u tolikoj raznorodnosti: sve definicije barataju s ljudima."

S obzirom na postojeća tumačenja pojma zajednice, vidljivo je da je ona raznorodno tijelo sastavljeno od više ili manje povezanih društvenih skupina. S obzirom na to, sasvim je jasno da unutar zajednice vrlo često dolazi do sukoba interesa, pa je znanstveno bavljenje ovom problematikom od najranijih dana svojeg postojanja prepoznalo potrebu djelovanja na harmoničnom povezivanju raznorodnih društvenih skupina, u kojem je sudjelovanje građana s ciljem postizanja društvenog sklada bilo od presudne važnosti. Još je 1925. god. američki teoretičar Steiner uvidio da pored građana postoje i grupne vođe, čija bi uloga bila odstranjivanje proturiječnosti opterećenih građanskih skupina te njihovo međusobno približavanje kroz sudjelovanje građana. Uloga vođa u zajednici će kasnije dobiti svoje puno priznanje u radovima suvremenijih teoretičara socijalnog rada. Tako je rad na organiziranju zajednice prepoznat kao koordinacija svih resursa u zajednici koja vodi rješavanju problema, osobito u društvima u kojima postoje mnogobrojne i međusobno suprotstavljene privatne inicijative (McClenahan). Načela organiziranja zajednice se mogu primjeniti u vrlo širokom rasponu društvenog rada, od akcija u području politike i privrede, preko zaštite okoliša, do prometa, urbanog ili ruralnog planiranja, organiziranja školskih zajednica, skupina za samopomoć i rješavanju svih ostalih društvenih problema. Ne radi se uvijek samo o društvenom području rada, nego o svim nevoljama, problemima i potrebama koje zajednica

može imati. Bowman, kao jedan od ranijih teoretičara socijalnog rada, organiziranje zajednice opisuje kao način zajedničkog rada lokalnih skupina i ustanova (socijalnih službi i sl.) na stvaranju zajedničkog socijalnog fonda, ili osnivanja centara za samopomoć u zajednici s ciljem koordinacije pružanja pomoći, savjetovanja, obrazovanja i provođenja slobodnog vremena. Warren opisuje organiziranje zajednice kao svjestan i dugotrajan pokušaj osnaživanja vodoravne razine zajednice. Organiziranje zajednice je shvaćeno i kao nastojanje da se ljudima pomogne naći učinkovit put suradnje s drugima radi poboljšanja njihovih socijalnih uvjeta (McMillen). Američki teoretičar Ross (vidi M. Ross: "Community Organization – Theory and Practice, 1955.) određuje zajednicu kao geografsku i funkcionalnu zajednicu te prepoznaje dva neodvojiva procesa organiziranja zajednice: planiranje i uključivanje. On postavlja definiciju organiziranja zajednice kao procesa putem kojega zajednica određuje i vrednuje svoje potrebe ili ciljeve, razvija povjerenje i nastoji raditi na zadovoljavanju potreba i ispunjenju ciljeva, pronalazi dostupne izvore (vanjske i unutarnje) radi zadovoljenja potreba i ispunjavanja svojih ciljeva, poduzima akcije usmjerene njima te na taj način proširuje i razvija suradnju i međusobnu pomoć unutar zajednice. Rossovo razumijevanje pojma organiziranja zajednice je veoma prihvaćeno, jer ono posjeduje sve važne kriterije suvremenog rada u zajednici (usaglašavanje potreba, sudjelovanje članova zajednice, namjera poboljšanja međuljudskih odnosa i sl.). Uključivanje građana je važan dio Rossovog tumačenja organiziranja zajednice, jer putem uključivanja građana u rješavanje problema svoje zajednice raste njihov osjećaj predanost jednoj većoj i široj zajednici, kao i odgovornost za stanje te zajednice. Ross također prepoznaje potrebu profesionalnog i zaposlenog radnika u zajednici, koji ima zadatak da pokreće procese organiziranja zajednice, osvještava probleme kod građana, ukazuje na mogućnosti pomoći i puteve izlaska, rukovodi i usaglašava aktivnosti i potrebe, razvija rad društvenih skupina i ustanova, upravlja brzinom društvenog procesa, izravnavajući podvojenosti, osvještava ciljeve, pomaže rješavati organizacijske probleme, pruža podatke i savjete za pojedina područja. U drugoj polovici 20. st. teoretičari poput Lippitta, Watsona i Westleya (vidi: Lippitt/Watson/Westley "Planned Change"), ukazuju na tri glavna problema rada u zajednici s kojima se organizator zajednice mora suočiti: lošu raspodjelu moći, nezadovoljavajuće organizirane snage zajednice i manjkavu komunikaciju i opažanje okoline. Oni dodatno naglašavaju da je cilj organiziranja zajednice pojačati odnos građana i njegove zajednice (okoline). Autori poput Spechta, Alinskog ili Muellera, suočeni s izazovima američkog pokreta za građanska prava crnačkog stanovništva, studentskim pokretima, mirovnim pokretima protiv rata u Vijetnamu, rastućim siromaštvom i represijom u svijetu, naglašavaju sve veću potrebu korištenja agresivnih načina organiziranja zajednice, ukoliko sva druga dozvoljena sredstva ostanu bez uspjeha. Alinsky i Mueller osobito zastupaju radikalni pristup koji podrazumijeva izgradnju profesionalno vođenih udruga koje žele riješiti probleme građana na vrlo pragmatičan i društveno angažiran način, bez dugog pregovaranja i oklijevanja u primjeni socijalnih i političkih akcija. Svi ovi pristupi su oblikovali suvremeno razumijevanje problematike organiziranja zajednice, s čijim ćemo se osnovnim pristupima radu u zajednici upoznati u slijedećim poglavljima.

Procjena potreba

Nikada nije dovoljno naglašena potreba provođenja procjene potreba. Ovo pitanje predstavlja ključan korak u pokretanju rada u zajednici i temeljnu razliku između uspješnog pristupa radu u zajednici, i onoga koji to nije. Stoga je prvi korak u pokretanju rada u lokalnoj zajednici uspješno provođenje procjene potreba. Ona je ujedno glavni i najjači pokazatelj uspješnosti rada neke udruge ili bilo kojeg pojedinačnog organizatora zajednice na terenu. Procjena potreba nam daje okvir za pokretanje našeg rada u zajednici, među običnim ljudima – našim budućim korisnicima. Pravilno provedena procjena potreba nam treba dati podatke o svim postojećim problemima u zajednici u kojoj namjeravamo pokretati svoje djelatnosti. Podatke o stanju svih javnih službi i ustanova, mogućnostima koje daje privatni sektor, kao i podatke o svim ostalim udrugama, javnim ustanovama ili pojedincima koji pružaju neku vrstu društveno korisnog rada u zajednici. Uz to, ona je ujedno i prvi korak u budućoj mobilizaciji lokalnih ljudi, bez kojih uspješno provođenje društvenog rada u njihovoj zajednici ne bi bilo moguće.

Osnovna razlika između suvremenog i klasičnog pristupa radu u zajednici upravo leži u provođenju ili neprovođenju procjene potreba.

Klasični pristup radu u zajednici	Suvremeni pristup radu u zajednici
Stručno osoblje: Pretpostavljalo se da zna bolje od samih korisnika koje su njihove potrebe i/ili što je za njih bolje	Polazi se od činjenice da NE ZNAMO koje su potrebe lokalne zajednice, stoga: - provodimo procjenu potreba - učimo od zajednice
Udruga ili javna služba: Doživljavala je sebe kao onu koja pruža pomoć korisnicima sve dok traje problem	Udruga pomaže korisnicima da sami učine nešto za sebe, ojačava korisnike da razviju održive načine samo-pomoći
Korisnici: Doživljajni su kao pasivni primatelji naše pomoći	Korisnici se doživljavaju kao aktivni sudionici promjena
Pristup problemu: Polazilo se od problema i slabosti	Polazi se od snaga i mogućnosti koje zajednica ima u prevladavanju trenutnih problema. Problemi su od drugorazrednog značaja, naglasak je više na našim sposobnostima da ih riješimo.
Mobilizacija: Slabo uključivanje lokalnih korisnika u svoj rad, planiranje i donošenje odluka	Uključuju se lokalni ljudi u planiranje, odlučivanje i rad udruge koja radi u njihovoj zajednici
Odnos: Udruga se doživljava kao strana, djeluje neko vrijeme, a onda odlazi iz zajednice.	Udruga se doživljava kao dio zajednice u kojoj radi, a njezine tekovine nastavljaju provoditi sami članovi zajednice.

Kao što ova tablica pokazuje, klasičan pristup radu u zajednici uglavnom nije prepoznavao potrebu vršenja procjene potreba. Pretpostavljalo se da osoblje jedne udruge ili javne službe već unaprijed i bolje od samih članova zajednice (korisnika) zna koje su njihove potrebe i kakva im je pomoć najprikladnija. Pretpostavljalo se da je osoblje udruge ili neke javne službe već dovoljno dobro obrazovano i osposobljeno da bolje od samih korisnika prepozna njihove potrebe. Iako takav obrazac društvenog rada podrazumijeva visoku stručnost osoblja koje pruža pomoć u zajednici, on u osnovi trpi od ozbiljnih unutarnjih pogrešaka i predrasuda, od kojih je vjerovatno najveća bila precijenjena uloga usko stručnog obrazovanja osoblja u odnosu na mogući širok raspon profesionalne stručnosti korisnika ili čak samo bogata životna i praktična iskustva čak i nedovoljno formalno obrazovanih korisnika.

Jedan od prvih suvremenih društvenih radnika koji je uvidio ovu pogrešku, bio je legendarni brazilski narodni prosvjetitelj Paolo Freire (vidi: P. Freire, Pedagogija obespravljenih, Odraž, Zagreb, 2002). Freire je, tijekom svojeg vođenja narodnih tečajeva za opismenjavanje siromašnih narodnih slojeva u zabačanim i nerazvijenim pokrajinama Brazila, razvio sustav podučavanja kroz razgovor s korisnicima, prepoznavajući i poštujući znanja koja su ti siromašni i formalno neobrazovani ljudi imali. On je shvatio da su njegovi korisnici možda jedva ili nimalo pismeni, ali da osim toga posjeduju druga vrlo korisna i upotrebljiva znanja i vještine koje mogu prenijeti drugim članovima svoje zajednice. Tako je razvio sustav međusobnog podučavanja u kojem je opismenjivanje bilo samo jedan dio općeg obrazovanja cijele zajednice, a glavni cilj njegovog programa je postao razvijanje svijeti o vlastitoj vrijednosti i načinima samo-pomoći u obespravljenim zajednicama.

Iskustvo je pokazalo da bez obzira koliko društveni radnik bio formalno obrazovan ili imao praktičnog životnog iskustva, nikada ne može bolje od samih ljudi na terenu znati koje su njihove potrebe. Također, ako želimo mobilizirati lokalne ljude za napredne promjene u svojoj sredini, o čemu ćemo nešto više reći u poglavlju o mobilizaciji, moramo stalno prepoznavati snage koje ti ljudi posjeduju i poticati ih da ih izraze. Klasičan pristup

društvenom radu pretpostavlja da su korisnici bespomoćni i nesposobni učiniti nešto sami za sebe. Stoga se vjerovalo da je dovoljno da postoji udruga ili javna služba koja u ugroženo područje dolazi sa strane i pruža pomoć lokalnim korisnicima. Ovakav pristup polazi od problema i slabosti koje postoje u lokalnoj zajednici i pokušava ih riješiti.

Za razliku od toga, suvremeni pristup radu u zajednici polazi od snaga i mogućnosti koje lokalna zajednica ima u rješavanju svojih problema, iako nikada ne zatvara oči pred postojećim problemima, ali prije svega prepoznaje mogućnosti lokalne zajednice da pomogne sama sebi i pokuša razviti vlastite snage samo-pomoći što je više moguće. Vlastita udruga se promatra samo kao pogodno sredstvo za uključivanje lokalnih ljudi u programe pomoći sebi i svojoj zajednici, a organizator zajednice pri tome igra ulogu pomagača, voditelja, informatora, pa čak i terapeuta. Ovdje se mora naglasiti da on ne poduzima ništa za korisnike, da ne radi ništa umjesto njih, nego djeluje zajedno s njima kao jedan od njih. U ovome se organiziranje zajednice bitno razlikuje od *zagovaranja i zastupanja*, iako organizator zajednice ponekad koristi metode zagovaranja i zastupanja, osobito na početku svojeg rada u zajednicama koje su izrazito obespravljene i nemaju dovoljno samopouzdanja. Pa čak i tada, organizator se ne pojavljuje kao odvjetnik i pregovarač potlačenih koji za njih ishođuje ustupke kod nadležnih osoba ili službi. Organizator samo priprema pregovarače zajednice u kojoj radi za pregovaranje o svojim zahtjevima, a sam na pregovore ide tek kao sastavni dio pregovaračkog tima sastavljenog od samih članova lokalne zajednice. U ovom pristupu društvenom radu korisnici ne ostaju pasivni primatelji nečije pomoći o kojoj nakon nekog vremena razvijaju ovisnički odnos, nego postaju djelatni sudionici promjena u svojoj sredini. Na koncu recimo i nekoliko riječi o odnosu korisnika i udruge građana.

S obzirom da suvremena udruga građana njeguje načela razvoja vlastitih snaga i sposobnosti kod svojih korisnika, ona nužno provodi i uključivanje korisnika u svoje vlastito planiranje i odlučivanje. Prije svega, njezini članovi tijekom provođenja procjene potreba među korisnicima uzimaju u obzir potrebe i težnje mjesnog stanovništva. Stoga, kao što ne možemo kvalitetno započeti rad u zajednici ukoliko ne ponudimo odgovor na potrebe te zajednice, tako ne možemo niti nastaviti s radom ukoliko na rješavanju problema ne uspijemo uključiti domaće ljude, kojima je ta pomoć namjenjena. U suprotnom slučaju dobivamo klasičnu sliku organizacije koja dolazi sa strane, pruža pomoć jedno vrijeme i na koncu odlazi, a da zajednica time nije niti na kakav osnažena da se sama podigne na noge. Vrlo je česta slika da u tom slučaju korisnici razvijaju ovisnički odnos prema organizaciji koja im pomaže, pa se nađu u čudu kada ona jednog dana prestane s radom u njihovoj sredini.

Iskustva iz Hrvatske:

U Hrvatskoj su tijekom rata 90'tih godina mnoge domaće i strane udruge ponavljale ovu istu staru grešku. Kako je svaka greška tim veća i uočljivija što je poduzeta s primjenom većih kapaciteta, tako je ona kod nas u prvi mah bila vidljivija na djelovanju stranih humanitarnih organizacija koje su na našem prostoru radile s mnogo više sredstava i opreme od domaćih udruge koje su tada bile uglavnom u nastajanju. Neki dobronamjerni ljudi, tisućama kilometara udaljeni od nas, vjerovatno s najboljim namjerama u uredima humanitarnih organizacija u Genevi, Washingtonu ili Bruxelessu smišljali su planove što je najbolje učiniti za ljude na Balkanu, a da nikada nisu pitali te iste ljude što oni sami misle da im je potrebno. Vjerovatno je dobar primjer pogreške koja se uzastopno kod nas ponavljala u prvim godinama nakon rata bila da se Hrvate i Srbe, a u Bosni vjerovatno i Bošnjake, guralo u neke vrste psiho-socijalnih programa koji su za cilj imali njihovo "izmirenje" kroz zajednička druženja, psihološke radionice i slično. Psiholozi bi vjerovatno imali dosta toga za reći o pogrešnosti ovakvog pristupa i sa psiho-socijalne strane tog problema, ali mi smo kao organizatori zajednice primjetili, prilikom provođenja vlastitih procjena potreba u selima i gradovima u kojima smo radili, nekoliko jednostavnih stvari koje su govorile o neprimjerenosti takvog postupanja. Svi ispitanici u zajednici koja je tek nedavno prošla kroz ratno iskustvo su govorili o nezaposlenosti, o problemima obnove njihovih u ratu uništenih sela, o pokretanju

neke nove proizvodnje kada se već posao nije mogao naći kao prije rata u tvornicama i državnim javnim službama i tako dalje. Nitko nije govorio o potrebi pomirenja i uspostavi povjerenja s drugim etničkim skupinama?! Kada bi smo ih pitali o odnosima sa susjednim zajednicama, različitog etničkog sastava, najčešće bi odgovarali da su odnosi prilično dobri – naime, ne razgovaraju s njima! Gledajući sa strane, nekome bi se to moglo učiniti vrlo čudnim, i odmah bi mogao pomisliti da je toj zajednici upravo hitno potrebno pomirenje i uspostava međuetničkog povjerenja sa susjedima, ali uzimajući u obzir činjenicu da su ti isti ljudi do prije koju godinu međusobno ratovali, sadašnje je stanje doista bilo prilično zadovoljavajuće! Uvijek slušajte što vam govore ljudi na terenu i pokušajte iskreno razumjeti njihove potrebe bez nametanja svojih ciljeva. Mnogi su govorili o teškoćama da svojoj djeci osiguraju zadovoljavajuće obrazovanje nakon završetka obavezne osnovne škole, a i potreba da se poradi na čišćenju divljih odlagališta smeća i uređenju sela nakon plajčke i paleži koju su pretrpjeli u ratu je također zauzimala prilično visoko mjesto u njihovim razmišljanjima. Nije onda čudno da programi “pomirenja” nisu mogli potaknuti domaće ljude te da su prošli potpuno nezapaženo od strane lokalne zajednice. Dok su se želje i potrebe korisnika kretale u jednom smjeru, programi humanitarnih udruga su se kretali u drugom i ne čudi da je mnogo novaca potrošeno uzalud na podupiranje djelatnosti koje nisu naišle na potporu lokalnog stanovništva, a često su izazvale i otvoreno protivljenje samih korisnika. U isto vrijeme je naš tim, okupljen u u Centru za civilne inicijative (CCI) iz Zagreba, pokušavao odgovoriti na stvarne potrebe stanovnika ratom uništenih sela. Neke probleme su korisnici mogli rješavati sami unutar svojih zajednica, ali u nekima su morali surađivati sa susjednim, često omraženim zajednicama. Ispostavilo se da ljudi, recimo, nemaju osigurano snabdjevanje tekućom vodom, jer su u ratu uništeni vodovodi. Ispostavilo se da taj problem pogađa jednako različite etničke skupine, a da isti vodovod često povezuje nekoliko sela, od kojih su mnoga do nedavno međusobno ratovala, a sada uopće ne održavaju međusobne veze. Naš tim je poticao ljude da poprave vodovod jer su njime uzajamno povezani, a kada voda jednom poteče jednako svojom cijelom dužinom, neka se slobodno i dalje ne pozdravljaju kada se slučajno sretnu. Često smo im govorili da nas ne zanima njihovo “pomirenje”, ili bilo koja druga vrsta mirovne politike, da iskreno poštujemo njihove osjećaje i povrijeđenost te da je ono što nas zanima jedino rad na rješavanju njihovih stvarnih životnih problema. Ljudi su shvatili da mogu sami riješiti mnoge od svojih problema, bez da vječno čekaju da to za njih učini lokalna vlast, država ili neka humanitarna organizacija. Shvatili su da mogu kvalitetno početi rješavati jedan po jedan od svojih problema, a da ih se ne prisiljava da mijenjaju svoje uvriježene stavove. Konačno, mnogi su uvelike promijenili svoje prijašnje nepopustljive stavove uslijed rada na način koji iziskuje suradnju sa susjedima koji su možda pripadnici različitih etničkim zajednica. Ovakav pristup je urodio plodom i mnogi su lokalni problemi riješeni. Mnoga su sela dobila ponovno vodu, struju, ceste, škole i domove zdravlja. Možda još uvijek postoje ljudi koji gaje određeno nepovjerenje, ali sada svi piju vodu iz istog vodovoda kojeg su zajednički popravili, ili odlaze istom liječniku u dom zdravlja kojeg su zajednički obnovili. Vjerovatno će neka buduća procjena uspješnosti odgovoriti da li je ovakav pristup donio i neka dodatna psiho-socijalnih postignuća na polju pomirenja i uspostave međusobnog povjerenja u mješovitim sredinama neposredno nakon rata, iako nama to nije bio glavni cilj.

Načini provođenja procjene potreba

Kao što smo rekli, procjena potreba nam daje okvir za rad u odnosu na probleme s kojima se susreće lokalna zajednica. Postoje tri osnovna načina provođenja procjene potreba, od kojih su dva u osnovi vrlo slična:

- razgovor s članovima lokalne zajednice
- pupunjavanje upitnika
- korištenje postojećih službenih podataka

Možete samo razgovarati s članovima zajednice u kojoj namjeravate pokrenuti svoje djelatnosti i na taj način od njih saznati o problemima koji ih muče i na kojima su spremni uz vašu pomoć raditi. Ako hoćete svojoj procjeni potreba dati jedan određeniji oblik, možete

sastaviti kratki upitnik na koji će vaši ispitanici odgovarati ili ćete vi sami upisivati odgovore koje su vam oni dali. Uvijek je bolje da ih vi ispitujete u obliku razgovora, a da dobivene podatke sami unosite potom u upitnik. Prednost uvijek treba dati formalnom upitniku, jer na taj način lakše i preglednije možete pohraniti i obraditi dobivene podatke koje kasnije možete koristiti u različite svrhe, od opravdavanja financijskih zahtjeva za prikupljanje sredstava za neku akciju, do vlastite procjene svoje uspješnosti nakon nekog vremena. Osim toga, podaci koje imate pregledno obrađene na standardiziranom upitniku mogu također dobro poslužiti nekom drugom tko nakon vas provodi neku svoju procjenu potreba na istom području. Važna stvar koja mora proizaći jednako iz metode razgovora, kao i iz provođenja vašeg upitnika jeste da iza sebe ostavi sustavno svrstane bilješke. Ipak, u nekim slučajevima, kada radite u nerazvijenim zajednicama u kojima ljudi nisu navikli na popunjavanje bilo kakvih obrazaca, ili kada radite s određenim skupinama korisnika kojima bi takav način bio prezahtjevan, kao što su stari ljudi, djeca, mentalno zaostali ili neobrazovani ljudi, tada u svakom slučaju trebate s njima izvršiti samo razgovor. Prednost razgovora leži i u tome što s korisnicima možete razviti vrlo prisran odnos i od njih u slobodnom razgovoru dobiti mnogo više podataka nego što bi ih oni sami ikada upisali u bilo kakav upitnik. U isto vrijeme, u tome leži i mana ovog načina provođenja procjene potreba, jer neiskusni ispitivač može potpasti pod utjecaj ispitanika i preglasiti određene potrebe u zajednici, ako su one previše i osjećajno naglašene od strane korisnika koje se ispituje. Svakako bi bilo savršeno kada biste imali stručne i iskusne suradnike koji su prošli obuku u provođenju ispitivanja putem upitnika. Međutim, kako to najčešće nije moguće, sami članovi vaše udruge trebaju provesti procjenu potreba nastojeći pri tome zadržati nepristarnost u odnosu na ispitanike i problematiku na koju nailaze na terenu. Treba naglasiti da prilikom ispitivanja potreba djece, osoba bez poslovne sposobnosti i sličnih skupina korisnika bez vlastite ili smanjene sposobnosti odlučivanja, ispitivanje treba provesti s njihovim roditeljima ili skrbnicima.

Ne postoji neko osobito pravilo kako treba sastaviti upitnik, ali postoji jedna vrlo važna stvar na koju morate obratiti pažnju bez obzira da li procjenu potreba provodite upitnikom ili slobodnim razgovorom s korisnicima! Naime, osim toga što trebate ispitati koje su to sve poteškoće koje osjećaju članove lokalne zajednice, obavezno trebate ispitati i njihovu spremnost da se uključe u njihovo rješavanje. Inače se možete dovesti u stanje u kojem više ne možete razlučiti koje su potrebe stvarno važne, a koje ispitanici navode samo iz pomodne dokonosti ili zato što su za njih tek negdje čuli, ali sami za njima ne osjećaju stvarnu potrebu. Vrlo često će vam ispitanici odgovoriti da je potrebno ovo ili ono, a da ustvari sami nemaju niti namjenu namjeru da se uključe u rješavanje tog problema. Pri tome treba biti mudar i ne postavljati izravna pitanja, nego ona koja na posredan način oslikavaju spremnost članova zajednice da se sami poduhvate rada na rješavanju problema koje navode kao bitne za svoju zajednicu. Prilikom provođenja procjene potreba u jednom malom mjestu na Kordunu, velika većina ispitanika (preko 60%) je izrazila potrebu za postojanjem javne čitaonice novina u njihovoj zajednici. Mjestu gdje bi građani mogli pročitati dnevni i tjedni tisak, a osobito veliki broj žena je izrazio potrebu za mjestom gdje bi mogle čitati specijalizirane časopise o temama koje ih zanimaju. S obzirom da se radi o ruralnoj zajednici u kojoj većina ljudi ima vrlo male prihode, i gdje žene općenito nemaju mjesto za izlazak i provođenje slobodnog vremena, prirodno smo zaključili da je potreba utemeljena, pa smo bez dodatnog provjeravanja da li korisnici doista imaju naviku čitanja, ili samo navode dokone zamisli o nečemu što su negdje možda čuli, ali sami za time ne osjećaju stvarnu potrebu. Kada je CCI konačno u svojem društvenom centru otvorio čitaonicu novina, samo je dvoje korisnika redovito dolazilo čitati novine, usprkos pozivanju građana plakatima i lecima, nuđenju besplatne kave i upornom održavanju pretplate na brojne novine i časopise u razdoblju od preko dvije godine?! Na koncu se program morao obustaviti, jer je imao premalo redovnih korisnika. Razlog tome je što naša udruga nije uspjela razlučiti neobavezna maštanja lokalnih korisnika, od stvarnih potreba u zajednici.

Da bi ste ovo izbjegli trebate uz pitanja o potrebama, postavljati i pitanja koja govore o tome koliko se korisnici sami žele uključiti u njihovo rješavanje. Tako na primjer, ako korisnici

kažu da su putevi i kanali za obrinske vode zapušteni te da su ulice i parkovi u njihovom gradu neuređeni i prljavi, treba ih pitati i o tome koliko su se oni puta do sada već uključivali u radne akcije na rješavanju sličnih problema, da li znaju tko je u njihovoj zajednici odgovorna osoba ili služba za provođenje takvih djelatnosti, i da li postoje skupine građana koje su već samoinicijativno pokretale takve akcije i slično. Ako se pokaže da je ispitanik već obilazio javne službe i pokušavao ih pokrenuti da nešto učine, da pozna osobno odgovorne dužnosnike pod čiju ovlast spada ta problematika ili da je već sudjelovao u pokušajima drugih građana da se po tom pitanju nešto poduzme, izvjesno je da je ta potreba utemeljena te da će se ispitanik na njezinom provođenju i sam uključiti. Ako ispitanik naglašava potrebe da se u njegovoj sredini nešto učini za invalidne osobe, a sam nije niti doborovoljni davalac krvi, niti darovatelj organa, nema invalidne osobe u svojoj obitelji ili susjedstvu, nikada nije bio niti na jednom sastanku ili javnom predavanju aktivista koji se bave pomoći invalidima, niti je sam ikada čitao stručne časopise ili literaturu o toj problematici... postoji velika vjerovatnost da ovu potrebu navodi iz čistog dokonog pomodarstva, ili zato što je za tako nešto nedavno čuo na TV, ali bez pravog osobnog zanimanja da se i sam uključi u ozbiljno provođenje takvih djelatnosti. Na ovaj način ćete dobiti ne samo podatke o potrebama ispitane skupine, nego ćete i pitanjima o razini vlastite uključenosti i zainteresiranost sudionika dobiti podatke o tome koliki se broj članova zajednice želi aktivno uključiti u njihovo rješavanje. Na ovaj način ćete moći prepoznati buduće vođe u zajednici koji imaju volje i snage pokrenuti rješavanje tih problema. Ovo je s mobilizacijske stane još važniji podatak od samog popisa potreba ispitane skupine.

Drugo važno pitanje na koje trebamo odgovoriti kada govorimo o provođenju procjene potreba jeste s koliko ljudi u zajednici treba obaviti razgovor te kako odrediti koji će to ljudi biti? Općenito, treba obaviti razgovore sa što većim brojem različitih ljudi iz zajednice. Najbolje bi bilo da možemo razgovarati sa svima. To je nekada moguće kada radimo s vrlo ograničenom skupinom korisnika. Međutim, ako radimo u većim sredinama u kojima živi više ljudi, to neće biti moguće napraviti. Osim toga, cilj naše procjene nije samo saznavanje potreba lokalne zajednice, nego i otkrivanje lokalnih vođa u zajednici i dobivanje podataka o tome koliki se broj članova želi aktivno uključiti u rješavanje navedenih problema. S obzirom da u većim sredinama živi više ljudi i da sa svima ne možemo obaviti razgovor ili popunjavanje upitnika, onda procjenu potreba trebamo usmjeriti prema onim članovima te zajednice koji su se već na neki način istaknuli kao vođe te zajednice u različitim vidovima njezinog društvenog života. Pri tome se ne misli samo na političke vođe i predstavnike vlasti, već i na neslužbene vođe te zajednice u svim ostalim područjima života. Tako u tu skupinu spadaju i vodeći poduzetnici, intelektualci, kulturni i sportski radnici, novinari, svećenici, liječnici, učitelji, socijalni radnici, sindikalni vođe, ugledni i uspješni poljoprivrednici i svi ostali ugledni pojedinci u toj zajednici. Interesi i potrebe jedne zajednice se prelamaju na najjasniji način u njezinim najistaknutijim članovima, pa umjesto da obavljamo razgovor sa svima, možemo iste podatke dobiti od najistaknutijih članova te skupine. Naravno, pri tome treba obaviti razgovore sa što raznolikijom skupinom istaknutih pojedinaca da dobijemo što potpuniju sliku o stanju u kojem se zajednica nalazi. Ako razgovaramo samo s predstavnicima vlasti, a da nismo razgovarali i s njihovom opozicijom, nećemo dobiti potpunu sliku stanja na terenu. Ako samo razgovaramo s predstavnicima poslodavaca, a da nismo razgovarali s predstavnicima sindikata i radničkih udruga, također ćemo dobiti vrlo isključivu sliku stanja. Što je zajednica veća i raznolikija, tim više moramo procjenu potreba uključiti predstavnike svih društvenih slojeva i skupina da bi smo dobili jasan uvid u postojeće stanje. Tek nakon ovako obavljene procjene potreba možemo donijeti nepristrano mišljenje i izgraditi stav svoje udruge prema problemu kojim se mislimo baviti.

Osim toga, u nekim slučajevima nam je najprihvatljivije koristiti se postojećim službenim podacima određenih javnih službi kao što mogu biti uredi za zapošljavanje, centri socijalne skrbi, školske ustanove, policijske uprave i drugi. Tada za polazište svoje procjene potreba koristimo postojeće podatke koje su te službe prikupile same. Ako se ukaže potreba, možemo istraživanje nadopuniti vlastitim istraživanjem putem upitnika ili razgovora s korisnicima.

Ženska grupa Vojnić (ŽGV) je koristeći se službenim podacima školskih ustanova, centara za socijalnu skrb i tijela lokalne samouprave na području Karlovačke županije došla do podataka da je postotak osoba koje imaju završenu samo osnovnu školu ili čak manje od toga (samo nekoliko razreda osnovne škole) vrlo visok na području ruralnih općina Karlovačke županije. U nekim sredinama on iznosi 50%, dok u nekima doseže čak i do 70% ukupnog broja stanovnika. Sasvim je sigurno da ovako niska razina naobrazbe bitno umanjuje ukupne mogućnosti tih zajednica za preživljavanje i brži razvoj u budućnosti, a osobito pogađa djecu koja odrastaju u neperspektivnoj sredini u kojoj ne postoji navika nastavka srednjoškolskog školovanja, stručnog usavršavanja i doživotnog vaninstitucionalnog obrazovanja. Tim više, sasvim je jasno da je upravo rad s djecom jedini način da se sadašnji poguban trend dugoročno preokrene. Koristeći se ovim službenim podacima članice udruge su dodatno samostalno provele upitnik među roditeljima učenika lokalnih osnovnih škola te ispitale zainteresiranost roditelja za uključivanja svoje djece u vanškolske programe pripreme predškolske djece za polazak u školu, pomoći u učenju i savladavanju gradiva učenika osnovnih škola, pokretanju kreativnih radionica, učenja stranog jezika i slično. Nakon dvije godine provođenja programa službeni podaci osnovnih škola na području gdje se program provodi su pokazali da djeca koja su uključena u provođenje ovog programa postižu mnogo bolji uspjeh u školi, da bolje razvijaju socijalne vještine i kreativnost od djece koja još nisu uključena u njegovo provođenje. Sada je program postigao toliku uspješnost u lokalnoj zajednici da je preko 90% predškolske djece u Vojniću uključeno u program za pripremu djece za polazak u školu, dok je preko 60% učenika nižih razreda uključeno u razne programe pomoći u učenju i kreativnog provođenja slobodnog vremena. Ovo je primjer vrlo dobrog odabira područja rada lokalne udruge utemeljenog na kvalitetno provedenoj procjeni potreba u kojoj su se postojeći službeni podaci o problemu kvalitetno nadopunili s vlastitim ispitivanjem o zainteresiranosti korisnika (u ovom slučaju roditelja, jer su korisnici malodobni) za uključivanje u ovaj program.

Na sličan način i vi možete za potrebe vlastite procjene potreba koristiti podatke dobivene od javnih službi ili drugih organizacija sa svojim vlastitim istraživanjem na terenu. Na koncu recimo samo da pojedine udruge mogu procjenu potreba u određenoj mjeri prilagoditi prirodi svoje udruge. Tako će neka udruga za zaštitu okoliša u provođenju procjene potreba svakako veću pažnju posvetiti istraživanju problematike zaštite okoliša, a neka udruga za rad s mladima i djecom toj problematici. Usprkos tome treba napomenuti da je uvijek bolje procjenu potreba napraviti što šire i nepristranije u odnosu na prirodu naše udruge. Ovo je potrebno stoga da bi se dobila što potpunija slika o stanju u zajednici, a naša će udruga naknadno na osnovu svih dobivenih podataka sama strateški i akcijski isplanirati uže područje svojeg rada. Uvijek je lakše imati više podataka pa iz njih izvući bitne činjenice za naše djelovanje, nego napraviti propuste u procjeni potreba pa se kasnije iznenaditi stvarnim stanjem na terenu. Osim toga, kvalitetna procjena potreba nam daje podatke o svim ostalim problemima u zajednici i organizacijama koje možda na njima rade, a nikada se ne zna s kim se može u budućnosti ostvariti suradnja. Kada je jednom provedena procjena potreba, udruga mora pristupiti odgovorno procesu starteškog i akcijskog planiranja svojih djelatnosti.

Prepoznavanje i mobilizacija lokalnih vođa u zajednici

Dolazimo do ključne postavke organiziranja zajednice – prepoznavanja, osnaživanja i pokretanja neformalnih vođa u zajednici. Ova tema je nekoliko puta spomenuta u prethodnim poglavljima, ali nikada je ne možemo previše naglasiti. Svaka skupina ljudi, bez obzira koliko utjecajna ili brojna bila, ima određeni broj istaknutih pojedinaca koji je vode. Njih nazivamo vođama u zajednici. Ovaj pojam ne podrazumijeva samo političke vođe te zajednice, nego se odnosi na sve vođe zajednice u bilo kojem vidu društvenog života. To mogu biti i gotovo redovito jesu političari poput gradonačelnika, predsjednika ili rukovoditelja raznih tijela lokalne uprave i samouprave, ali to su i istaknuti intelektualci, učitelji, svećenici, novinari,

umjetnici, socijalni radnici, liječnici, poljoprivrednici, poduzetnici, sindikalni i radnički vođe, sportaši, glazbenici. Svi oni koji imaju ugled i utjecaj u svojoj zajednici.

Urođenička plemena na Papui i Novoj Gvineji koriste sličan pojam kojim opisuju vođe u zajednici. Oni ih nazivaju “veliki ljudi” (“veliki čovjek” ili “velika žena” zavisno od spola osobe koja ima ugled i utjecaj u njihovoj zajednici). Kada su ih zamolili da pojasne što točno taj pojam znači, oni su odgovorili da je veliki čovjek onaj/a tko može druge uvjeriti u svoje mišljenje.

Što su u nekoj zajednici ovi ljudi bolje povezani, osvješteni o potrebama zajedničkog djelovanja i međusobnoj suradnji, to će razina organiziranosti i uspješnosti te zajednice biti na višoj razini. Ovi pojedinci su pokretači svoje zajednice, pa ako su oni sami nepovezani i nepoduzetni, slabi, sebični, ograničeni ili posvađani, takovo stanje će biti i u cijeloj zajednici. Uloga organizatora zajednice je da ih pronade, ojača i poveže. Gledano iz ugla mobilizacije cijele zajednice, ovi su nam ljudi od iznimne važnosti jer ako oni ne prepoznaju važnost akcija koje pokrećemo i ne uključe se u njih, malo je nevjerovatno da će ih ostali članovi zajednice prihvatiti i poduprijeti. Važnost vođa u zajednici (istaknutih pojedinaca i pojedinki) je prisutna na svakom koraku društvenog djelovanja. Bez njihovog uključivanja niti jedna akcija ne može biti djelotvorna, a ako se dogodi da se neka udruga povuče iz određene sredine i prestane sa svojim radom, nakon njezinog povlačenja ovi ljudi moraju ostati dovoljno osnaženi, povezani i djelatni da samostalnim radom nastave vlastite programe razvoja svoje zajednice. To je osnovni smisao i sama suština organiziranja zajednice.

Pri pokretanju i osnaživanju vođa u zajednici važnu ulogu igraju moralna i socijalna komponenta. Ugledni američki teoretičar socijalnog rada Saul Alinsky je ustvrdio da je mobilizacija zajednice moguća samo na osnovu borbe protiv društvene nepravde! Što znači borba protiv društvene nepravde? Alinsky je pravilno primjetio da se većina, ako ne i svi, društveni problemi uvelike zasnivaju na nepravdi i izrabljivanju koje jedna skupina ljudi čini drugoj. Ako u jednom dijelu grada nema struje i vode u razdoblju od preko, recimo 10 godina... (!) onda to svakako više nije samo komunalni i infrastrukturni problem. Sama činjenica da je netko izostavljen iz pogodnosti koje uživaju ostali članovi tog društva govori da je riječ o dubokoj nepravdi. Sasvim je sigurno da u tom dijelu grada žive skupine stanovništva koje su zanemarene, odbačene i obespravljene. Kada bi struje i vode nestalo u onim dijelovima grada gdje žive ljudi koji donose odluke i imaju moć, službe za popravak komunalnih instalacija bi došle u najkraćem mogućem vremenu. Tamo bi takvo stanje moglo potrajati koju minutu ili u najgorem slučaju koji sat, ali sigurno ne bi potrajalo nekoliko godina. Tamo bi taj problem doista mogao biti tehničke prirode, ali u dijelu grada u kojem žive obespravljeni taj problem nije više samo tehničke naravi, nego je doista riječ o društvenoj nepravdi. Posao organizatora zajednice je djelovanje među obespravljenim i oslabljenim skupinama društva, gdje putem okupljanja i osnaživanja vođa u zajednici pokreće cijelu zajednicu u pravcu rješavanja postojećih problema, što se ustvari svodi na borbu protiv društvene nepravde kojoj su izvrgnuti. Alinsky je razvio cijeli niz strategija i taktika društvenog rada u kojima su udurge građana prepoznate kao glavni nosioci događanja na razini zajednice. Jedno od osnovnih načela njegovog pristupa radu u zajednici jeste: započeti s radom tamo gdje se nalaze ljudi (dakle, u zajednici). Ovaj posao nije uredske prirode, nego iziskuje mnogo terenskog rada i izravnog odnosa s ljudima. Stupanje u vezu s ljudima uspjeva jedino ako se obavlja preko neformalnih vođa u zajednici. Samo oni imaju dovoljno ugleda da u svojoj zajednici pokrenu okupljanje ljudi zainteresiranih za promjene, dok udrugu takvih građana Alinsky promatra kao borbenu skupinu ljudi spremnih na borbu protiv svih vrsta društvenih nepravdi. Važna stvar na koju ukazuje Alinsky jeste nužnost da se djelatnosti koje organizator pokreće temelje na iskustvima samih ljudi (korisnika). Obespravljeni moraju shvatiti da su u stanju nešto promijeniti. To još jednom ukazuje na pristup koji razvija vlastite snage korisnika i polazi od prilika i mogućnosti koje trenutno imaju na raspolaganju, bez

obzira koliko one male i slabe bile. Organizator uvijek mora uzimati u obzir i poštovati osobnu pozadinu ljudi s kojima radi. To je jedini društveni kapital s kojim ustvari raspolaže.

Jedan od ključnih teoretičara rada u zajednici **Mark Roos** je vjerovao da je društveni ustroj dobro postavljen te da je raspodjela moći dobra. No, ljudi ne znaju iskoristiti svoje mogućnosti i slobodni prostor koji im je na raspolaganju jer je u zajednici premalo komunikacije i trajne suradnje između različitih društvenih skupina. Stoga je za njega pojam uključivanja (integracije) građana u poslove zajednice ključni i središnji pojam organiziranja zajednice. Putem uključivanja građana u rješavanje problema svoje zajednice povećava se i njihova povezanost te poistovjećenje sa zajednicom, povećava se i razina zanimanja za sudjelovanje u zajedničkim poslovima i za određivanje zajedničkih vrijednosti kojima treba stremiti. Ukoliko se ti preduvjeti ostvare, a zajednica se počne skladno kretati prema istom cilju, povećavaju se i mogućnosti za njegovo dostizanje. Ross ukazuje na premalo korištenu činjenicu da između različitih interesnih skupina u zajednici ne mora nužno doći do sukoba, nego do zdrave konkurencije i stvaranja jedinstvenog osjećaja pripadnost u njihovoj različitosti, koja sustavom dinamičkog upravljanja nezadovoljstvom od strane organizatora ostvaruje cilj – kretanja zajednice prema zajedničkom cilju, a ne prema međusobnim sukobima. Da bi se ovaj proces mogao odvijati, neophodno je postojanje i međusobna povezanost lokalnih vođa u zajednici. Svi teoretičari rada u zajednici su suglasni u tome da organizator zajednice u tome igra ključnu i odlučujuću ulogu, jer njegov legitimitet slijedi iz skupine koju predstavlja. U tom procesu on/a ne može biti neutralan, nego je uvijek na strani potlačenih (Alinsky).

Ovaj proces naravno nije lak, i često podrazumijeva otvorenu političku i društvenu borbu čiji je cilj promjena odnosa moći. S obzirom na to, možemo reći da u društvu uvijek postoje tri osnovne skupine ljudi. Prvu skupinu sačinjavaju oni koji posjeduju višak društvene moći. To je skupina koja ima dovoljno utjecaja i novaca, čiji predstavnici imaju pristup svim društvenim pogodnostima i koji takav položaj ne žele izgubiti.

Oni koji imaju višak moći	Oni koji imaju neku moć, tzv. "srednja klasa"	Oni koji nemaju nikakvu moć
Strah da ne izgube svoj položaj i pogodnosti	Nada da će dobiti više. Strah da ne izgube ovo što imaju.	Nada da mogu dobiti više.

Drugu skupina je najbrojnija. Nju čine svi oni koji su u sredini društvene ljestvice ugleda i moći. Takozvana srednja klasa. To su ljudi koji imaju nešto utjecaja i novca, čiji predstavnici imaju ograničen pristup odlučivanju, i koji se s jedne strane nadaju da će zadobiti još više društvene moći, a s druge strane se boje da ne izgube i ovo što sada imaju. Na koncu je treća skupina onih koji nemaju gotovo nikakvu društvenu moć, nemaju nikakav društveni utjecaj niti pristup većini pogodnosti u društvu u kojem žive (obespravljene manjinske zajednice, Romi, nepismeni, beskućnici i sl.). Njima uslijed mobilizacije i društvenog djelovanja može biti samo bolje, jer nemaju što izgubiti. Međutim, ova skupina vrlo rijetko ima snage i sposobnost za stvarne društvene promjene. Stoga, prilikom mobilizacije članova zajednice oslanjanje samo na krajnje marginalizirane skupine nije dovoljno. Samo ako uspijemo objediniti tzv. "srednju klasu" i one koji su potpuno marginalizirani oko zajedničkog cilja borbe protiv postojećih društvenih nepravdi, možemo očekivati uspjeh u mobilizaciji zajednice. Naše neformalne vođe u zajednici, one koje trebamo mobilizirati, nalaze se uglavnom u toj srednjoj klasi društva.

**Osnovni problem obespravljenih:
Suočavanje s izazovom vlastitog osjećaja manje vrijednosti**

Svako izrabljivanje počinje na ideološkoj razini. To je pitanje uma. Da bi ste nekoga mogli izrabljivati, prvo ga morate uvjeriti da je manje vrijedan. Potom slijedi nesmetano

izrabljivanje na svim ostalim razinama postojanja. Ovaj proces je globalna pojava i dešava se u svijetu gotovo od početka pisane povijesti i civilizacije, ali danas smo možda na pragu toga da se po prvi put u ljudskoj povijesti ovaj poguban tijek izrabljivanja svojih bližnjih prekine i prevaziđe. Iskustvo će pokazati da li su ovakva očekivanja pretjerana, ali određene činjenice na području primjene načela organiziranja zajednice u vođenju udruga građana i zadruga različitih vrsta proizvođača i potrošača ukazuju na ohrabrujuće pokazatelje u tom smjeru. Mnoge socijalne i ekonomske teorije su se bavile pokušajima da se izrabljivanje i društvena nepravda ukinu, ali do danas nismo dobili cijelovitu društveno ekonomsku teoriju koja bi jamčila sveubuhvatan uvid u prirodu izrabljivanja i u načine njegovog prevazilaženja. Izrabljivanje se uvijek odvija po istom obrascu. Onemogućiti istaknute pojedince i vođe u zajednici da djeluju, posvađaj ih, međusobno ih razdvojiti i oslabiti. Ukloniti ih ili onesposobiti upotrebom grube sile, ili ekonomskim pritiskom ako je to moguće ili neophodno. Potom preostalim članovima zajednice nametnuti osjećaj manje vrijednosti. To je obrazac po kojem se izrabljivanje odvijalo stoljećima, jednako nad pripadnicima svoje vlastite zajednice, kao i nad pripadnicima drugih zajednica u slučajevima kolonizacije ili osvajanja u povijesti. Vlastodršci potlačenima uvijek nameću svoja mjerila vrijednosti. Danas često vidimo u svijetu da prekrasne indijanske ili azijske djevojke žele biti plavokose poput manekenki sa zapadnjačkih reklama, ili da se stanovnici siromašnih zemalja žele iseliti u bogatije zemlje svijeta i postati njihovi građani, umjesto da razvijaju svoje zajednice. Organizator zajednice se mora boriti s tim problemom te stalno povezivati i osnaživati članove svojeg tima za borbu protiv uvriježenog osjećaja manje vrijednosti i samosažaljenja. Brazilski edukator Paolo Freire navodi da je samopodcjenjivanje jedna od glavnih osobina obespravljenih. Ono proizlazi iz toga što prihvaćaju mišljenje koje tlačitelji imaju o njima. "Toliko često čuju kako ne valjaju, ništa ne znaju i ništa ne mogu naučiti, kako su bolesni, lijeni i nesposobni – da na kraju i sami počnu vjerovati u vlastitu neposobnost" (Freire, Pedagogija obespravljenih).

Kada danas razmišljamo o načelima rada u zajednici, možemo se prisjetiti proturiječnosti u marksističkom poimanju dijalektike povijesnog toka. Marxova kritika kapitalističkog sustava je do danas ostala uvelike neprevaziđena, ali njegova preporuka za prevladavanje stanja obespravljenosti trpi značajne unutrašnje proturiječnosti. Marx je bio prisiljen namjerno i nedosljedno primjeniti Hegelovu trostruku dijalektičku strukturu, po kojoj se tijekom nekog događaja razvija po načelu teza-antiteza-sinteza. Tako npr. ukoliko shvatimo robovlasnike kao tezu, a robove kao antitezu sustava, onda su feudanci sinteza koja se razvila unutar sustava i omogućila prevazilaženje unutrašnjih proturiječnosti putem iznalaženja trećeg rješenja koje nadilazi prethodna dva. Na isti način, ako shvatimo feudance kao tezu, a kmetove kao antitezu, onda su buržuji ta sinteza koja se razvila unutar feudalnog društva kao alternativa novog društvenog razvoja. Marx se našao u velikoj neprilici s takvom tročlanom dijalektikom jer je nije mogao primjeniti na buržuje i proletere. Proleterer su, naime, uvijek ostajali samo antiteza kapitalizma, pa je Marxu ostalo nedokučivo što bi to bilo sintetičko rješenje za prevazilaženje proturiječnosti kapitalističkog društvenog poretka. Tako je Marx donekle primjenjivao tročlanu dijalektiku, tamo gdje mu je to odgovaralo, a tamo gdje nije, sveo ju je na dvočlanu dijalektiku suprotnosti proletara i buržuazije. Uveo je postavku o diktaturi proletarijata i proglasio proletere za onu društvenu skupinu koja će proizvesti promjene koje će prevazići proturiječnosti kapitalističkog društvenog uređenja - iako je sasvim jasno da nisu robovi bili ona skupina koja je stvorila alternativne tekovine i ustanove unutar postojećeg sustava koje su dovele do prevazilaženja robovlasništva, a niti su kmetovi bili ti koji su doveli do prevazilaženja feudalizma, nego upravo buržuji sa svojim alternativnim sustavima i organizacijama koje su se razvile već unutar feudalnog društva. Danas kada su marksizam i komunizam nepovratno otišli u prošlost, možemo se samo prisjećati ove Marxove muke s tročlanom dijalektikom. Pa ipak ostaje činjenica da Marx u svojem vremenu jednostavno nije mogao posvjedočiti društvenu pojavu koja bi nastala unutar starog sustava i postupno se unutar njega razvijala, poput buržuaskih ustanova unutar feudalizma (bankarstva, burze, trgovine i sl.), stvarajući svoje vlastite oblike organiziranja, koji će u jednom trenutku postati dovoljno snažni da predstavljaju alternativu za stvaranje novog društvenog poretka. Danas bi

fenomen suvremenog civilnog društva mogao biti upravo ta sintetička pojava koja se razvija unutar liberalnog demokratskog i kapitalističkog društva kao njegova vlastita alternativa.

Indijski makroekonomičar Prabhat Rainjan Sarkar je razvio socio-ekonomsku teoriju po kojoj još radikalnije tumači pojam kapitalizma. Po njemu je kapitalizam svaki oblik sebičnosti i zgrtanja bogatstva na osnovu izrabljivanja nečijeg rada. Tako su za Sarkara kapitalizam ustvari jednako i robovlasništvo, i feudalizam, i liberalizam, a komunizam doživljava samo kao još jedan oblik kapitalizma, ovaj put državnog kapitalizma. Sarkar postavlja teoriju po kojoj je osobita vrsta organizatora zajednice, duhovnih, moralnih i revolucionarnih vođa spremnih na nekompromisno suočavanje sa svim oblicima izrabljivanja i društvene nepravde, predodređena za vođenje ključnih položaja u društvu, kao i za konačno dokidanje svih društvenih odnosa utemeljenih na izrabljivanju i društvenoj nepravdi. Ova vrsta organizatora zajednice, jednako kao i u Rossovom poimanju, odgovorna je za sukladno objedinjavanje interesa različitih društvenih skupina oko kretanja prema zajedničkim ciljevima. Jednako kao i u prosvjetiteljskom pristupu Freire, oni su odgovorni za borbu protiv društvenih dogmi i tzv. pseudo-kulture, nametanja izvještačenih društvenih vrijednosti koje razvijaju osjećaj manje vrijednosti kod obespravljenih. Sarkar također naglašava i ulogu ovih organizatora u radikalnoj borbi protiv društvene nepravde, jednako kao i u djelima radikalnijih teoretičara rada u zajednici (Alinsky ili Mueller). U isto vrijeme Sarkar nedvosmisleno zastupa tezu o nužnosti razvijanja zadružnih oblika vlasništva u privredi, a udruga i socijalnog partnerstva na području društvenog rada. Ako takovoj viziji društvenog razvoja dodamo činjenicu neprofitnog ustrojstva suvremenog civilnog društva, kao i viđenje ključne uloge koju organizator zajednice ima u djelima teoretičara socijalnog rada kao što su Ross, Alinsky, Freire i drugi, onda smo možda na pragu kraja razdoblja sebičnosti i društvene nepravde u globalnim razmjerima? Možda će društvo budućnosti biti zasnovano na slobodnom partnerstvu i udruživanju njegovih članova u udruge i zadruge kakve se već sada razvijaju unutar postojećeg demokratskog i liberalnog društva kao najznačajnije tekovine civilnog društva? Središnja uloga u upravljanju društvenim procesima, kakvu su autori poput Alinskog ili Rossa predvidjeli za organizatore zajednice u području društvenog rada, ili kakvu je Sarkar predvidio na području ekonomije i organiziranja proizvodnje, možda predstavljaju alternativu fenomenu društvene nepravde u suvremenom svijetu? Primjeri iz cijelog svijeta koje ćemo navoditi u okviru ovog rada ohrabrujuće ukazuju u tom pravcu.

Područje rada organiziranja zajednice

Područja suvremenog organiziranja zajednice obično se povezuju s četiri različita područja rada udruga i neformalnih građanskih inicijativa:

Područje rada koje je prostorno određeno (teritorijalno određenje):

Obuhvaća udruge i inicijative koje su prije svega određene zemljopisnim ili prostornim područjem na kojem djeluju, kao što su inicijative za pojedine gradske četvrti i susjedstva, nerazvijena naseljena područja, inicijative koje se odvijaju u školskim prostorima, bolnicama i slično. Sudjelovanje u njima je obično otvoreno za sve one koji žive ili rade u tom prostoru, a korisnici iz raznih skupina koje koriste ili žive na tom području mogu se uključivati u inicijative koje mogu pokrivati širok raspon djelovanja usmjerenih na unapređenje kvalitete života na tom ograničenom području. Sadnje drveća u susjedstvu, uređenje okoliša oko vrtića i škola, borba protiv izgradnje industrijskih ili trgovačkih objekata na određenim zelenim površinama u susjedstvu, poticanje sudjelovanja građana u odlučivanju o svojoj zajednici, sve to spada u oblike organiziranja zajednice koji su povezani s radom na sasvim određenom i ograničenom prostornom području zajednice.

Područje rada koje je tematski određeno (tematsko usmjerenje):

Druge vrste inicijativa mogu biti pokrenute oko neke sasvim određene teme kao što je zaštita prirode i okoliša, pružanje vaninstitucionalnih oblika dodatnog i doživotnog obrazovanja, borbe protiv nepovoljne socijalne politike ili zaštite ljudskih prava nevezano za područje na kojem se provode. Često se pokreću nacionalne ili međunarodne kampanje tematski vezane za sasvim određeno područje djelovanja, pri čemu se nastoji u njihovo provođenje uključiti što više različitih društvenih skupina, ljudi iz različitih zemalja ili pripadnike što je moguće više različitih društvenih zajednica. Iako će i takve inicijative zasigurno zadržati određenu mjeru teritorijalne određenosti, zemljopisno područje ili pripadnost ljudi koji u njima sudjeluju više nisu toliko važne za njihovo uspješno pokretanje. Što više, za razliku od teritorijalno usmjerenih akcija, ovaj vid djelovanja upravo pokušava u što većoj mjeri nadići ograničenja prostora i povezati što je više moguće različitih podupiratelja i korisnika sa šireg područja oko jedne zajedničke tematske osnove.

Područje rada koje je vezano za osjećaje pripadnosti (identiteta):

Određene inicijative mogu biti vezane isključivo za pojedine društvene skupine i podskupine kao što su djelatnosti vezane za rad s pripadnicima pojedine rasne ili etničke zajednice, spolno ili dobno određeni programi (za žene ili djecu), manjinski programi bilo koje vrste, rad s useljenicima i izbjeglicama, rad sa starijim osobama, invalidima i slično. Iako takve skupine mogu zadržati geografsko određenje i biti uvelike povezane s rješavanjem određenih tematskih problema, glavno obilježje mobilizacije i rada s korisnicima je ipak njihova pripadnost sasvim određenoj društvenoj skupini. U nekoliko zadnjih godina u svijetu dolazi do velikog porasta broja inicijativa čije je područje rada određeno identitetom njegovih korisnika. Možda je razlog tome i prevelika apstraktnost i nedostatnost mnogih postignuća širih tematskih kampanja ili onih koje su vođene isključivo vezano za određeno životno područje za članove manjinskih društvenih skupina koje na njemu žive. U svakom slučaju, taj trend oslikava buđenje velike društvene raznolikost i organiziranje i onih manjinskih društvenih skupina koje su se prije u većoj mjeri utapale u općoj slici društvenih gibanja. Kao samo jedan primjer tog trenda mogu biti navedene ekološke inicijative i udruge koje nastaju na osjećaju vjerske pripadnosti njihovih članova. Tako sada nemamo više samo općenito ekološke udruge, nego i one koje su nastale na osnovu neke vjerske ili druge pripadnosti njihovih članova. Tako imamo kršćanske ili buddhističke ekološke skupine, feminističke ekološke skupine, ekološke skupine koje pokreću nacionalne manjine i slično. Sve to dodatno oplemenjuje i obogaćuje sveukupnu društvenu snagu i raznolikost, u ovom slučaju, ekološkog gibanja općenito. Sličnih primjera ima i na svim drugim područjima društvenog rada.

Područje rada koje je vezano za profesiju ili radno mjesto (funkcionalno usmjerenje):

Tradicionalni oblici profesionalnog i strukovnog organiziranja jesu prije svega sindikati. Ipak, osim sindikalnog organiziranja u svijetu sve više raste broj inicijativa koje su vezane za organiziranje članova zajednice na osnovu profesionalnog bavljenja. Vrlo često ove inicijative uvelike povezuju članove zajednice koji žive na određenom prostoru, uključujući tematsko povezivanje i ono zasnovano na identitetu svojih pripadnika, sa socijalnom problematikom vezanom za prirodu zaposlenja korisnika. Sve je više manjinskih radničkih inicijativa (crnačkog ili latino stanovništva u SAD) usmjerenih jednako na borbu za svoja socijalna prava, kao i na razvoj svojih teritorijalnih zajednica ili pokretanje određenih tematskih programa (kulturnih, obrazovnih) u zajednici. Fenomen suvremenog zadrugarstva u kojem, osim profesionalnog i profitnog bavljenja, članovi brojnih suvremenih zadruga pokreću mnoge društvene i infrastrukturne programe u svojim zajednicama, predstavljaju također primjer ovako utemeljenog organiziranja rada u zajednici.

Kada su vlasnici argentinske keramičke tvornice Zanon u pokrajini Neuquen (Patagonija) odlučili zatvoriti svoju tvornicu zbog niske zarade koju im je ona donosila, njihovi radnici su je jednostavno zauzeli i nastavili samostalno s proizvodnjom. U posljednjih 5 godina od kada nova radnička zadruga uspješno vodi ovu tvornicu povećana je proizvodnja za 300%, kao i zaposlenost za 50%. Radnici su također uspjeli samostalno izgraditi i novi dom zdravlja u svojem mjestu, na koji su prije čekali 20 godina. Sada se vodi pravna bitka između bivših vlasnika, koji se žele opet vratiti u posjed svoje tvornice, i radničke zadruge koja je preuzela vođenje tvrtke kada su je oni zatvorili. (vidi: www.petitononline.com/zanon/)

Dva pristupa u organiziranju zajednice: razvoj zajednice i socijalna akcija

Ciljevi organiziranja zajednice su:

- a) Riješiti određeni problem u zajednici (što učiniti)
- b) Razviti i osnažiti samu zajednicu (kako to učiniti)

Postoje dva osnovna pristupa radu u zajednici, koja primjenjujemo ravnopravno i prema potrebama na koje pokušavamo odgovoriti.

Razvoj zajednice

To je proces u kojem članovi same zajednice mogu vlastitim sredstvima i snagama riješiti neki problem, bez pomoći sa strane. Ovo podrazumijeva da su samoorganiziranje i samopomoć članova vlastite zajednice dovoljni za rješavanje problema. Zajednica pri tome sama rješava postojeći problem vlastitim snagama i sredstvima, a za postizanje cilja je dovoljno izvršiti mobilizaciju lokalnih ljudi. Razvoj zajednice uključuje građane u konstruktivne djelatnosti na unapređenju uvjeta, pogodnosti ili usluga koje povećavaju kvalitetu života u zajednici, razvijaju kapacitete pojedinaca i cijele zajednice i jačaju društvenu uzajamnost u zajednici.

Ciljevi razvoja zajednice:

- rješavanje problema
- osnaživanje kapaciteta
- povećavanje uključenosti i društvene uzajamnosti

Socijalna akcija

To je proces u kojem samoorganiziranje i samopomoć članova zajednice neće biti dovoljna, pa se za postizanje rješenja mora posegnuti za dodatnom pomoći sa strane. Ovaj proces pored mobilizacije građana podrazumijeva i potrebu vođenja kampanja prema mogućim izvorima dodatne pomoći koja je potrebna. Često su to ključni donosioci odluka ili ustanove kao što su lokalna samouprava, državna tijela, privatni poduzetnici, industrija i slično. Socijalna akcija okuplja ljude u svrhu vršenja pritiska, uvjeravanja ili postizanja promjene postojećih politika u cilju ostvarenja zajedničkog dobra.

Ciljevi socijalne akcije:

- rješavanje problema
- poticanje sudjelovanja građana u donošenju odluka
- smanjivanje razlika u količini društvene moći

Bez obzira koji pristup koristili, jasno je da mobilizacija lokalnih ljudi predstavlja ključni pojam rada u zajednici. U poglavlju o procjeni potreba je rečeno da niti jedna akcija u zajednici neće biti uspješna ukoliko ne bude vodila računa o potrebama korisnika kojima je namjenjena. Sada, kada govorimo o radu u zajednici, možemo taj stav proširiti izjavom da niti jedan rad u zajednici neće biti uspješan ako u sebe ne uključi lokalne ljude kojima je ta ista

pomoć namjenjena. Kada govorimo o organiziranju zajednice, onda rad u zajednici upravo podrazumijeva mobilizaciju lokalnih ljudi. Suvremene udruge građana ne smiju sebi dopustiti pogrešku da se pojave iznenada u zajednici s programima koje nisu razvile u uskoj suradnji s članovima zajednice ili za koje nisu pripremile lokalno stanovništvo i mobilizirale lokalne neformalne vođe u zajednici. Ne smiju si dozvoliti da neko vrijeme provode svoje programe na način da u njihovo provođenje i odlučivanje ne uključe lokalne ljude te da se nakon nekog vremena izgube ostavljajući lokalnu zajednicu u čudu. Da bi se ove pogreške izbjegle te da bi se rad u zajednici kvalitetno proveo, primjećeno je da uključivanje građana u udruge neće biti dovoljno. Potrebno je razvijati dodatne mehanizme uključivanja članova zajednice zasnovane na načelima širokog društvenog (socijalnog) partnerstva u zajednici. Čak niti suradnja unutar samo jednog sektora i stvaranje jakih saveza ili mreža srodnih udruga neće biti dovoljno da bi se ovaj cilj u potpunosti postigao. Suradnju je potrebno proširiti izvan granica samo jednog sektora (civilnog sektora) i razviti modele međusektorske suradnje na rješavanju problema zajednice. U tu svrhu je Centar za civilne inicijative (CCI) iz Zagreba započeo s primjenom organiziranja građana putem "savjeta građana", neformalnih, mješovitih i savjetodavnih radnih skupina koje u svoj sastav uključuju predstavnike lokalnih udruga, poduzeća, poljoprivrednih zadruga, lokalne samouprave, javnih službi, predstavnike stanara i gradskih četvrti, mjesnih odbora i slično. Postojanje samo jakih saveza i mreža udruga nije dovoljno za pokretanje zajednice bez uključivanja i drugih dionika u proces planiranja i poduzimanja akcija u zajednici. Suradnja samo unutar jednog sektora nije dovoljna ukoliko se ne stvore tijela zajedničkog planiranja i odlučivanja u koja su uključeni i predstavnici drugih dionika u zajednici. Središnja postavka organiziranja zajednice jeste socijalno partnerstvo u razvoju zajednice i grupna samoopomoć. U tu je svrhu potrebno osnovati što je moguće više inicijativnih skupina ili čak udruga građana, ali jednako tome i okupljališta, neformalnih savjetovanih skupina, radnih skupina i slično, kojima se građani mogu obratiti ako trebaju savjet, pomoć ili ako pokreću neku akciju. Iskustva koja CCI ima na području svojeg rada (razvoj i organiziranje zajednica na području Sisačko-moslavačke i Karlovačke županije) daje obećavajuće rezultate. Savjeti građana su se pokazali ako dobro sredstvo uključivanja građana u pokretanje pozitivnih promjena u svojim sredinama. Tako su pokrenute inicijative za bolju komunikaciju lokalnih samouprava s mjesnim odborima na svojem području, izrađeni su i od lokalnih samouprava prihvaćeni jedinstveni obrasci kojima su se unaprijedili procesi dogovaranja lokalnih zajednica s vlastitom samoupravom. Izrađeni su lokalni pravilnici za procedure jasnije dodjele sredstava lokalnim udrugama. Pokreću se zajedničke akcije infrastrukturne obnove u seoskim zajednicama te poticanje gospodarskog oporavka ratom postradalih područja kroz poticanje poljoprivredne proizvodnje i pomoć lokalnim poljoprivrednim udrugama. Modele savjeta građana koje je razvio CCI, prihvatili su i predstavnici udruga Zelene mreže Karlovačke županije, lokalne neformalne koalicije ekoloških udruga, koja okuplja 12 udruga građana za zaštitu okoliša i prirode s područja cijele Karlovačke županije. Ove su udruge osnovale tri zasebna tematska svjeta građana koja se bave uključivanjem građana u odlučivanje i rješavanje problema na području problematike gospodarenja otpadom, prostornog planiranja i uređenja okoliša. Iskustva iz svijeta govore da slični modeli stvaranja jakih i učinkovitih međusektorskih tijela za savjetovanje, zajedničko planiranje i pokretanje akcija u zajednici postaju nezamjenjivi mehanizmi u praktičnom provođenju organiziranja zajednice. U mnogim sredinama ovakvi neformalni oblici organiziranja građana sve više postaju prihvaćeni i od strane lokalne samouprave kao nezavisni oblici boljeg uključivanja građana u proces donošenja odluka i savjetovanja lokalne samouprave.

Neke vještine u radu sa zajednicom

Kada govorimo o mobilizaciji članova zajednice, moramo shvatiti da se pri tome uvijek radi s osjetljivim odnosom njihovih osobnih interesa i htijenja. To podrazumijeva duboko shvaćanje i uvažavanje osobnih nada i strahova članova zajednice. Nade i očekivanja da se stanje u društvu može poboljšati te strahova i bojazni da se ono ne pogorša još i više. Zato ako želimo da naša akcija uspije, ona mora potaknuti lokalne ljude da u njoj prepoznaju priliku za

ostvarenje svojih nada, kao i da kroz nju razviju vlastite snage obrane od mogućnosti da se stanje još više ne pogorša. Drugim riječima, da joj se pridruže i prepoznaju je kao svoju vlastitu akciju. Da bi to postigla, ona mora obuhvatiti ova tri načela.

Trenutačnost

Ovo načelo podrazumijeva da akcija za koju želimo mobilizirati lokalne korisnike mora biti usko povezana s potrebama i ciljevima najbliže okoline u kojoj pokrećemo akciju. Akcija mora donijeti neku trenutnu i vidljivu dobrobit za lokalnu zajednicu. Ovo je osnovno pravilo mobilizacije i zato se pri organiziranju zajednice tako veliki naglasak stavlja na procjenu potreba. Ljudi koji se bave društvenim radom ponekad zanemaruju značaj procjene potreba i započinju akciju u zajednici, a da nisu pitali njezine članove o tome što oni misle da im je ustvari potrebno. Ovu pogrešku ćete smanjiti ukoliko budete njegovali načela socijalnog partnerstva u svojem radu i stvarali mješovite oblike organiziranja lokalnih dionika kao što su koalicije udruga ili međusektorska tijela poput savjet građana i slično. Ako ne uspijemo svojim akcijama postići to da naše akcije budu razumljive članovima zajednice kao one koje donose neku vrstu trenutačne dobiti za njih, nećemo moći zadovoljavajuće postići mobilizaciju članova zajednice. Tako ćete uvijek lakše ljude pokrenuti za čišćenje divljeg odlagališta smeća u blizini njihovih kuća, ili sadnju drveća u njihovoj sredini, nego za rješavanje pitanja zagađenja oceana i sječu tropskih prašuma u dalekim zemljama. Tek sada kada posljedice globalnog zagrijavanja osjećaju i na svojoj koži, možda ih je lakše pokrenuti i za neke globalne teme. To je svakako dobra strana klimatskih promjena jer se uklapa u globalni tijek stvaranja holističke svijesti i društvene odgovornosti, ali općenito govoreći prilikom pokretanja uspješnih akcija u zajednici uvijek se prednost mora staviti na rješavanje lokalnih problema čije rješavanje donosi mjerljivu i dokazivu promjenu u zajednici.

Kao primjer možemo navesti slučaj jednog dobornamjernog međunarodnog aktiviste za zaštitu životinja, koji je u Hrvatskoj pokušao potaknuti građane na potpisivanje peticija i proteste ispred Korejskog veleposlantsva zbog toga što u Koreji koriste pse za ljudsku prehranu. Bez obzira koliko se s njim osobno slagali i suosjećali, ovakva akcija nikada u Hrvatskoj ne može okupiti značajniji broj ljudi, jer ne odgovara na potrebama njezinih žitelja. Ljudi se ne mogu mobilizirati za nešto što je tisućama kilometara daleko od njih. Bez obzira na to da li u Koreji jeli pse još više, ili to odmah ovog trena prestali činiti, stanje hrvatskih građana se neće bitno promijeniti. Ljudi to osjećaju i ako ih pokušamo mobilizirati za nešto što nema veze s njihovim trenutačnim potrebama, ne možemo očekivati velike rezultate. Osim toga, to je problem koji pogađa Koreju, pa ako itko doista nešto može učiniti na tom području, to su građani te zemlje, a ne Hrvatske.

Odredenost

Ukoliko uspijemo pokrenuti neku akciju koja odgovara na potrebe lokalnog stanovništva, ali ne ponudimo mjerljive i ostvarive rezultate, također nećemo moći biti u stanju dugo zadržati trenutno mobilizirane ljude. Tako ako u nekoj zajednici koja pati od nezaposlenosti pokrenemo akciju za otvaranje novih radnih mjesta, ali ne možemo jasno dogovoriti na pitanje kada će to biti, ili koliko će se radnih mjesta otvoriti, za koje vrste zaposlenika i pod kojim uvjetima, onda će se mobilizacijski zamah naše akcije ubrzo istrošiti i ona će se zaustaviti jer će je napustiti lokalni ljudi. Ljudi su spremni uložiti svoje slobodno vrijeme, novac i rad u svrhu postizanja nekog cilja, ali žele barem približno znati koliko će to trajati, koliko će ih to koštati novaca, truda i vremena. Kada će sve biti gotovo, s kojim izlaznim rezultatima i slično. Ako ne budemo mogli odgovoriti na ova pitanja, nećemo moći uspješno mobilizirati lokalne ljude u toj zajednici.

Ostvarivost

Posljednje načelo koje mora biti zadovoljeno jeste pitanje ostvarivosti akcije. Ovo je vrlo osjetljivo pitanje i jako se razlikuje od jedne do druge zajednice, zavisno od njihovog zajedničkog društvenog iskustva. Ukoliko ljudi shvate da je akcija koju pokrećemo potrebna i da vodi postizanju vrlo određenih i mjerljivih rezultata, ali u isti mah ne vjeruju da je ona doista i ostvariva, radije će odustati od akcije nego joj se pridružiti. Tako u nekim zajednicama koje namaju razvijenu demokratsku svijest i tradiciju ljudi lako odustaju od onih akcija koje bi u drugim sredinama bile sasvim uobičajene. Organizator zajednice će se stalno suočavati sa stavovima poput “to kod nas nije moguće” ili “mi to ne bi smo mogli izvesti, iako bi bilo divno kada bi se to provelo”. Tim više treba voditi računa da se planiraju akcije postavite što realnije, da se u njihovo planiranje i provođenje uključe lokalni ljudi te da se na početku djelovanja kreće s malim i dostižnim akcijama, koje vode do sve većeg osjećaja samopouzdanja članova lokalne zajednice.

Tehnike mobilizacije

Nije lako pokrenuti ljude. Štoviše, stupanj razvijenosti nekog društva se upravo očituje u sposobnosti njegovih članova da se kvalitetno povežu i organiziraju. Što je neka zajednica jača i organiziranija, primjetiti ćemo činjenicu da su u njezine formalne i neformalne vođe bolje povezane međusobno. Stoga je zadatak organizatora zajednice da poveže lokalne ljude i ojača njihove sposobnosti u međusobnoj komunikaciji te ih ohrabri, potakne i ojača da uzmu učešća u djelovanju u zajedničkim poslovima.

Mobilizacija putem odgovora na loše stanje

Ljudi se mogu mobilizirati ako su nezadovoljni postojećim stanjem u društvu u kojem žive ili lošim i pogrešnim odlukama sustava i ljudi na položajima. Njihovo nezadovoljstvo možete lako iskoristiti kao poticaj za pokretanje socijalne akcije. Osim toga, ljudi se lako mogu mobilizirati i u ekstremnim uvjetima prilikom sloma cijelog sustava. Tijekom prirodnih katastrofa, prevrata ili ratova, kada se u potpunosti uruši postojeći sustav, lokalni se ljudi mogu organizirati i uspostaviti novu organizaciju društva koja odgovara na potrebe teškog trenutka u kojem se zajednica nalazi. Dugoročno življenje u društvenim proturiječnostima, kada službena vlast javno zastupa jednu politiku, a stanje u društvu govori o potpuno drugačijoj slici u stvarnosti, može biti olakšavajuća okolnost koja će vam pomoći da pokrenete članove zajednice na djelovanje.

Mobilizacija putem poticanja osjećaja ljudi

Dobri primjeri iz drugih sredina mogu biti poticaj ljudima da nešto slično naprave i u svojoj sredini. Organizator zajednice može odvesti skupinu lokalnih formalnih i neformalnih vođa iz jedne zajednice u neku drugu sredinu i pokazati im kako su stvari riješene u toj naprednijoj zajednici. Također, filmski i video materijali mogu nam poslužiti ako nismo u stanju odvesti korisnike iz jedne zajednice u drugu da se sami uvjere što je sve moguće postići ako se primjene ista ili slična načela organiziranja zajednice. Još jedna važna tehnika poticanja pozitivnih osjećaja kod ljudi jeste i tehnika poticanja malih postignuća. Ako se neka zajednica ne može odmah suočiti s rješavanjem glavnih problema koji je opterećuju, možemo pokrenuti rješavanje nekih manjih i dostižnijih problema. Tako rješavajući svoje probleme od manjih ka većima, korak po korak, članovi zajednice stječu samopouzdanje i pomiču granicu vlastitih postignuća prema rješavanju problema koji su se prije nekog vremena činili nerješivim. Prije određenog vremena sam razgovarao sa stanovnicima jednog malog sela u Lici. Govorili su mi o problemu koji imaju prilikom raspodjele humanitarne pomoći koju su strane organizacije provodile u njihovom selu. Bilo je to neposredno nakon rata. Rekli su da nemaju nikakvog utjecaja na sustav raspodjele pomoći, čak niti prave informacije o tome tko su uopće te organizacije koje dijele humanitarnu pomoć u njihovoj sredini i po kojim kriterijima to obavljaju. Tako se često desi da neke obitelji dobiju pomoć po više puta, dok neke uopće ne dobiju pomoć. Pitali su me kako bi se taj problem mogao riješiti. Odgovorio sam im da bi se

trebali organizirati, sazvati seoske sastanke i sami napraviti popis najugroženijih obitelji. Tada bi trebali izabrati svoje predstavnike koji će zatražiti razgovor s predstavnicima humanitarnih organizacija i zahtijevati da se raspodjela obavlja isključivo u suradnji s lokalnim stanovništvom i po kriterijima koje su odredili na svojim zajedničkim sastancima. Kada su to čuli, seljani su rekli da to u njihovom selu ne bi bilo moguće, jer smatraju da ne bi mogli postići dogovor oko toga. Vjerovali su da bi se prije svi posvađali, nego pristali na pravednu podjelu humanitarne pomoći. Tada sam ih pitao da li postoje neki drugi problemi sela oko kojih bi se mogli okupiti. Rekli su da postoji društveni dom kojeg bi rado popravili, jer je uništen u ratu, pa se sada sastaju na otvorenom. Tako je dogovoreno da zajednica prvo počne rješavati one probleme oko kojih može postići veću suglasnost, a da one proturiječne probleme koji su vezani za osobne interese koje ne mogu prevazići ostave za kasnije.

Razmotrimo sada nekoliko praktičnih načina putem kojih možemo kvalitetno izvršiti mobilizaciju ljudi.

Mali kućni sastanci

Svatko od nas ima prijatelje i rođake. Ako ne možemo odmah mobilizirati mnogo članova lokalne zajednice, sigurno možemo obići svoje prijatelje i rođake s kojima se svakodnevno družimo i sastajemo. Tako možemo organizirati male kućne sastanke i druženja uz kavu, i objasniti prijateljima i rođacima potrebu da se pokrenu neke akcije. Na taj način možemo mobilizirati nekoliko ljudi od kojih svatko opet ima svoj krug prijatelja i poznanika koje na ovaj način može dalje mobilizirati. Ovaj način mobilizacije vrlo je dobar u slučajevima kada lokalni ljudi nemaju još dovoljno samopouzdanja da istupe pred širom zajednicom, ili u slučajevima kada osjećaju da je korisno ali opasno pokretati društvene djelatnosti. Ovaj način vam omogućuje da ostanete zaštićeni i djelujete u krugu ljudi koje poznajete. Nakon nekog vremena, kada izvedete neke uspješne akcije, i kada vam se priključe i drugi ljudi iz zajednice možete prijeći na neki mnogo javniji način mobilizacije. Ovaj isti način vrlo često koriste razni lanci za prodaju proizvoda putem malih kućnih prezentacija za prijatelje i rođake. On je vrlo dobro poznat osobito ženama koje vrlo često sudjeluju u sličnim prodajama raznih proizvoda za kućanstvo. O njegovoj uspješnosti svjedoče cijeli sustavi multi level marketinga koji ga koriste za prodaju svojih proizvoda. Sličan pristup možete iskoristiti i za predstavljanje ideja društvenog rada u zajednici.

Javna okupljanja

Svaka zajednica ima određena javna okupljanja na kojima se sastaju i druže njezini članovi. To mogu biti utakmice, sajmovi, vjerski obredi ili zabave. Ovi događaji nisu sazvani od vaše strane, ali ih vi možete vješto iskoristiti u svoju korist. Možete razgovarati s organizatorima unaprijed i zamoliti ih da vam dopuste da se kratko obratite okupljenima u prikladnom trenutku. Tada možete pozvati okupljene da vam se pridruže u akciji koju poduzimate, ili da podupru vaš rad na neki drugi način. Članovi vaše organizacije mogu okupljenima podijeliti vaše letke i ostale tiskane materijale. Ovako niste trošili sredstva niti vrijeme za pozivanje svih tih ljudi, ali ste iskoristili činjenicu što su se oni sami okupili zbog neke sasvim druge stvari, da im uputite poziv svoje organizacije i zamolite ih da vas podrže i uključe se u vaš rad. Ovo je dobar način da se obratite velikom broju ljudi i skrenete na sebe pozornost i onda kada se oni inače ne bi odazvali samo na poziv vaše udruge. Također, ovakav način javnog obraćanja ne uzima puno vremena i ne ometa program javnog okupljanja na koje su posjetitelji došli. Savršeno se uklapa i može nadopuniti slobodno vrijeme u poluvremenu neke utakmice, predahu glazbe na nekoj zabavi ili stanci između dvaju izvlačenja tombole. Također, možete zamoliti mjesne svećenike da vam dopuste da se nakon vjerskog obreda kratko obratite okupljenim vjernicima.

Obilazak građana po kućama

Ovo je vjerojatno najbolji i najizravniji način da mobilizirate lokalne ljude. U društvima s demokratskom tradicijom se redovito primjenjuje i građani ne vide ništa loše u tome da ih obidete u njihovim domovima i da im se izravno obratite. Ovaj je način mobiliziranja savršen za velike gradove u kojima ne poznajete sve članove svoje zajednice. Osobito je primjenjiv u velikim neboderima i zgradama gdje na malom prostoru živi veliki broj ljudi koje možete lako obići. Ako ih dobrovoljci i osoblje vaše organizacije obide po kućama i uspostavi izravan odnos, ljudi mogu biti potaknuti da se uključe u akcije koje poduzimate. Preporučljivo je da dizalom odete prvo na najgornji kat, pa da se potom lagano slobodnim padom spuštate prema izlazu iz zgrade. Ovdje ćemo reći nekoliko riječi o tome na što morate obratiti pažnju kada primjenjujete ovakav način mobilizacije.

Prije svega trebate postići to da vam ljudi otvore svoja vrata kada pogledaju kroz prozorčić na vratima da vide tko im je pozvonio. Stoga je preporučljivo da idete u parovima. Praksa je potvrdila da su ljudi povjerljiviji prema paru nego prema usamljenom neznancu koji zvoni na njihova vrata. Također, ako se pojavi više ljudi od dvoje, mala je vjerojatnost da vam domaćini otvore vrata, jer zaziru od gomile neznanaca koja stoji pred njihovim vratima. Osim toga, treba napomenuti da par treba biti ili mješoviti, muško – ženski, ili da to budu samo dvije ženske osobe. Dvojica nepoznatih muškaraca pred vratima izazivaju nepovjerenje. Još je bolje da barem jedna osoba u paru bude poznata osoba iz susjedstva, netko koga domaćini poznaju barem iz viđenja. Sve ovo služi da se ukloni prva nepovjerljivost te da nam ljudi uopće otvore vrata i saslušaju što im imamo za reći. Kada nam otvore vrata, trebamo se prvo kratko predstaviti i jasno naglasiti iz koje organizacije dolazimo tako da ljudi dobiju sliku o našem radu ako za nas nikada ranije nisu čuli. Potom trebamo reći po kojem poslu dolazimo. Ako ih želimo pozvati da sudjeluju na nekoj od naših akcija, moramo im točno reći što poduzimamo te kada i gdje će se to održati. Trebamo naglasiti važnost toga da baš oni dođu i sudjeluju u toj akciji. Važna je stvar da uključimo ljude u razgovor o toj temi. Možemo ih pitati što oni misle o toj problematici za koju mi okupljamo ljude, da li su već pokušali nešto sami učiniti u tom smislu te što oni misle da bi bilo dobro učiniti. Ako se ispostavi da dijele našu zabrinutost oko problema, trebamo ih podržati u tome i naglasiti da sami ne mogu puno toga učiniti, nego da je baš naša akcija najbolji način da se taj problem riješi.

Treba naglasiti da smo spremni raditi na problemu koji i njih muči, ali da nam je njihovo sudjelovanje neophodno. Na ovaj način postićemo u kratkom roku mnogo učinaka. Prije svega, vršimo brzu procjenu potreba i saznajemo što lokalni ljudi misle o našim akcijama. Osim toga, uključujemo ljude u raspravu o problematici, tako da i nekoga kome baš i nije previše stalo možemo ovako potaknuti da više razmisli o problemu koji rješavamo. I na koncu, ako ništa drugo, ovako vršimo djelotvornu i besplatnu promidžbu za našu organizaciju. Kada smo kratko poričali s ljudima odlazimo. Ne smijemo im uzeti previše vremena i ostaviti dojam napadnosti. No, prije nego što odemo, moramo poduzeti neke korake koji su nužni da naš posjet ne bude odmah zaboravljen. Prije svega, to podrazumijeva da ostavimo nekakav pisani trag iza sebe. O svemu onome o čemu smo na vratima razgovarali, moramo ostaviti pisani podsjetnik. U tu svrhu savršeno mogu poslužiti leci o akciji ili pismeni poziv. Ovaj letak će biti odložen negdje u stanu domaćina i služiti će da ih naknadno podsjeti na našu akciju. Osim toga, prije nego što se rastanemo s domaćinima i odemo s njihovih vrata, moramo učiniti sve da od njih dobijemo neku vrstu potvrde da će se odazvati na našu akciju. Možete svoj posjet zaključiti riječima: “Dakle, vidimo se na akciji!” Možda će nam neki ljudi sve obećati samo da nas odagnaju sa svojih vrata. Ipak, zadana riječ ostavlja veći dojam na osobu koja ju je dala nego da smo se rastali bez nje, a u kombinaciji s letkom koji će slijedećeg možda dana opet vidjeti na svojem stolu, može biti presudan pokretač da se netko odazove našem pozivu. Također, rukovanje je tradicionalan znak pogodbe i sklapanja posla. Usmenu potvrdu možete nadopuniti rukovanjem i tako osnažiti usmeno obećanje domaćina da se odazove na našu akciju. Možda će mnogi ovo obećanje prekršiti, ali će sigurno veći broj ljudi doći na poziv za koji su se usmeno obavezali i pružili ruku u znak potvrde svojeg dolaska, nego da smo se rastali bez tog formalnog znaka dogovora. Kada je domaćin ovako trgnut iz svakodnevnice dobivanjem informacija te

opskrbljen dodatnim materijalima koji će ga u vlastitom domu podsjećati na našu akciju, nužno je da u narednim danima prije akcije dobije i dodatnu obavijest o događanju na koje smo ga pozvali. Obično obilazak po kućama možemo napraviti kojih 5-7 dana prije same akcije. Međutim, obavezno 1-2 dana prije same akcije moramo izvršiti naknadno obavještanje ljudi koje smo obišli po kućama. Zato mogu poslužiti plakati, radio i novinski oglasi, ili jednostavno možemo u poštanske sandučice još jednom ubaciti letke s pozivom na našu akciju. Prilikom naknadne obavijest nikada se opet ne pojavljujemo na vratima, jer bi to bilo prenapadno i značilo bi uznemiravanje domaćina. Zato je puno bolje da ljudi koje smo pred koji dan osobno obišli, sada na ulici vide naše plakate ili čuju naš oglas na radiju. Ako nađu naše letke zataknute za brisače svojih kola, ili ubačene u poštanske sandučice, to će ih podsjetiti na naš posjet i svoje obećanje da dođu na našu akciju.

Ovaj način većinu građana neodoljivo podsjeća na djelovanje nekih vjerskih zajednica koje također koriste ovaj pristup u mobiliziranju građana. To je točno, i u isti mah svjedoči o velikom uspjehu koji je polučila ova metoda. Iako je riječ o vrlo malim vjerskim zajednicama, gotovo da nema nikoga tko za njih nije čuo, jer su ga obišli izravno na vratima barem jednom u životu. Te vjerske zajednice ne bi mogle polučiti toliku upoznatost zajednice s vlastitim programima i postojanjem, da su koristile bilo koji drugi oblik oglašavanja. Niti jedan se plakat, oglas ili reklama ne može usporediti s izravnim doživljajem dolaska volontera na vrata. Pa zašto se onda veći broj ljudi ne uključi u članstvo ovih vjerskih zajednica? Odgovor je vrlo jednostavan. Iako je način mobilizacije izabran vrlo pametno, tema za koju se građani njome pokušavaju mobilizirati se nalazi pri samom dnu interesa lokalne zajednice. Ovo je primjer kako se uporno pokušava mobilizirati zajednicu za nešto za što ona sama ne osjeća veliku potrebu. Tumačenje svetih spisa je svakako pri samom dnu potreba u našoj zajednici, pa nije za očekivati da će se građani u većem broju uključiti u takve djelatnosti. Usprkos tome što se ova izuzetna metoda koristi u pogrešne svrhe, ipak je polučila izniman promidžbeni učinak, jer su svi čuli za postojanje i rad ovih malih i društveno zanemrlih vjerskih zajednica. Pomislimo samo kakav bi sve mobilizacijski učinak ova metoda imala kada bi volonteri naših udruga češće obilazili građane izravno po kućama i poticali ih da se uključe u akcije u svojoj zajednici?

Tehnike učinkovitog pritiska i odgovora na akcije protivničke strane

Tijekom društvenog rada u zajednici može doći do toga da se organizirani naponi članova zajednice nađu pred izazovima otpora ljudi koji su na položajima, važnih donosioca odluka ili cijelih službi ili ustanova društvenog sustava. Tada će u većini slučajeva okupljeni građani morati primjeniti zajednički pritisak i silu usmjerenu na rješavanje problema u svojoj zajednici. Drugim riječima, morat će upotrijebiti pritisak i silu u borbi protiv društvene nepravde. Profesor Lee Staps, predavač na Višoj školi za socijalni rad na Bostonskom sveučilištu u svojoj knjizi "Roots to Power" donosi objedinjeni prikaz deset glavnih načina društvene borbe koji su razvili i koristili organizatori zajednice u proteklim razdobljima.

1. Oslonac na vlastite snage:

Kao što smo rekli, društveni rad ima dva osnovna pristupa: razvoj zajednice i socijalna akcija. Oslanjanje na vlastite snage je temeljno načelo u razvoju zajednice, pri čemu se mnogi problemi mogu riješiti vlastitim radom samih članova zajednice, samo ako se malo bolje povežu. Ipak, postoje mnogi slučajevi kada će članovi zajednice morati primjeniti pristup socijalne akcije ili utjecati na donosioca odluka izvan svoje sredine u svrhu rješavanja problema koji pogađaju zajednicu. Čak i tada će pristup pri kojem članovi zajednice uzimaju stvar u svoje ruke i oslanjaju se na vlastite snage privući pažnju donosioca odluka i ubrzati rješavanje problema. Tako na primjer ako služba za regulaciju prometa nije odgovorila na zahtjeve zajednice za postavljanjem novog semafora na kritičnom mjestu, sami članovi zajednice mogu poduzeti izravnu akciju i regulirati promet tijekom najvećih gužvi, ili kada djeca idu u školu ili se vraćaju iz nje.

2. Prikupljanje ubjedljivih argumenata:

Prevagu u odlučivanju mogu donijeti nove i nepoznate informacije, ali i način na koji se one objavljuju. Informacije koje se objavljuju na zboru građana na kojem prisustvuje 1.000 ljudi, svakako će imati jači javni utjecaj nego informacija koja je objavljena na dnu slabo čitanog lokalnog službenog lista. Stoga treba stalno obnavljati bazu dostupnih informacija i što prije ih puštati u javnost.

3. Podizanje razine javne svijesti i odgovornosti:

Stalno poizanje javne svijesti o određenom društvenom problemu dovodi do toga da se za akciju počinje zanimati sve veći broj ljudi i udruga. Tako se uskoro dogodi da akcija privuče sve veći broj uglednih pojedinaca i organizacija. Dobar primjer toga je i slučaj kada su se u nacionalnu kampanju protiv sporazuma DrizbaAdria uključile i ekološke udruge franjevačke provincije. Javni utjecaj koji je ostvaren uključivanjem ovih uglednih vjerskih organizacija u nacionalnu kampanju koju su povele ekološke udruge s Kvarenra je bio ogroman. Javne tribine, okupljanja, zborovi, protesti i marševi jake su poluge buđenja javne svijesti o postojećem problemu.

4. Korištenje postojećih zakona:

Lokalna zajednica vrlo često može kvalitetno koristiti postojeće zakone i propise za vršenje pritiska na donosioce odluka i njihovo odgovornije ponašanje prema zajednici. Preduvjet njihovog pravilnog korištenja je stalno praćenje zakonske regulative i posjedovanje upućenih i stručnih savjetnika. Ovo se može ostvariti kvalitetnim povezaivanjem i suradnjom s udrugama za pružanje pravne pomoći, čiji pravници mogu građanima pružati besplatne informacije bez obzira na područje socijalne akcije koju trenutno vode.

5. Poticanje donošenja novih i izmjena postojećih zakona i propisa:

Ukoliko postojeća zakonska regulativa nije dovoljna, zajednička akcija se može poduzeti u svrhu izmjena i nadopuna postojećih ili donošenja novih zakona i propisa. Pomoć udruga za pružanje pravne pomoći je i ovdje od presudne važnosti. Stoga ova činjenica još jednom potvrđuje potrebu stvaranja široke osnove socijalnog partnerstva.

6. Privlačenje javne pozornosti:

Stvaranje pozitivnog ili negativnog javnog mišljenja je vrlo učinkovit način pritiska zajednice prema donosiocima odluka o kojima ovisi rješavanje nekog problema. Lokalni političari su ovisni od izborima, jednako kao što su i poduzeća ovisna o tržištu, pa vrlo često mogu biti učinkovito utjecani od strane zajednice putem stvaranja javnog mnijenja o njima. Stvaranje pozitivne slike u javnosti može pružiti priliku donosiocima odluka da se prikažu u boljem svjetlu i tako postanu saveznici u provođenju socijalnih akcija. Na isti način stvaranje negativne slike u javnosti može biti snažno oružje u rukama zajednice. Vještina organizatora da upravljaju javnim mišljenjem predstavlja važan izvor društvene moći.

7. Korištenje izborne snage:

Udruge nesumljivo mogu pokazati svoj utjecaj prilikom mobilizacije članova zajednice na izborima. Vrijeme izbora je općenito savršeno vrijeme za provođenje velikih socijalnih akcija. Udruge mogu organizirati javne tribine na kojima politički kandidati mogu biti pozvani da u javnosti iznesu svoj stav o određenim problemima od javnog interesa. Građanske kampanje koje su vodile domaće udruge okupljene oko koalicije Glas '99 i 2000. pokazale su snagu koju udruge građana mogu polučiti kod većeg odaziva glasača na izbore, što se može bitno odraziti i na rezultate samih izbora.

8. Usmjeravanje javne kampanje na pojedinca:

Ovo je jedna od taktika koju je uspješno primjenjivao Saul Alinsky. Besmisleno je zahvaćati anonimnu upravu nekog velikog koncerna ili cijele nedodirljive susutave moći. Umjesto toga, akcija se može usmjeriti na smjenu sasvim određenog pojedinca ili članova uprave na odgovarajućem položaju i izazvati da ih vlastita uprava žrtvuje u ime manje štete za cijelu

organizaciju. Ovo je osobito primjenjivo u okolnostima kada zajednica nema snage i kapaciteta da izdrži borbu protiv cijelog sustava ili neke moćne korporacije. Na ovakav način se protivnik slabi udarom na njegove pojedine predstavnike. Alinsky je savjetovao da se potraži cilj, personalizira ga se i "udari" po njemu.

9. Korištenje potrošačke moći:

Kada poduzeća djeluju protiv interesa članova zajednice, potrošački pritisak može biti ispravno izabrana taktika. Obični građani nemaju mnogo financijske moći, ali udruženi zajedno predstavljaju važan ekonomski činilac. Da je snagu cijelog carstva moguće uzdrmati bojkotom njegovih proizvoda i sustava pokazala je tzv. nenasilna borba Mahatme Gandhija protiv Britanskog Carstva. Lokalna zajednica može uspješno bojkotirati proizvode trgovačkih lanaca na svojem području i na taj način utjecati na smanjenje cijena, povećanje kvalitete robe, politiku zapošljavanja lokalnih ljudi ili odgovornije ponašanje uprave prema članovima zajednice

10. Ometanje normalnog rada ustanova i poduzeća radikalnim ali nenasilnim metodama.

Ovaj pristup obuhvaća upotrebu fizički neškodljivih ali učinkovitih nenasilnih metoda radikalnog ometanja normalnog poslovanja ustanova prema kojima se poduzima socijalna akcija. To često može biti putem zatrpavanja protestnim pismima, e-mailovima ili telefonskim pozivima. Ometanjem pristupa, zakrčenjem prometa, blokiranjem ulaznih vrata velikim brojem nenasilnih volontera i slično. Saul Alinsky je 1971 prvi put uspješno primjenio taktiku kupovine nekoliko stotina dionica privatnih tvrtki protiv kojih su se vodile javne kampanje. Ove su se dionice tada podijelile aktivistima te su im dale mogućnost da sudjeluju na godišnjoj skupštini dioničara, gdje su korištenjem postojećih pravila same tvrtke kada je god to bilo moguće i primjenom nenasilnih metoda ometali rad skupštine i upozoravali druge dioničare na postupanje tvrtke protiv interesa zajednice.

Usprkos iznesenim taktikama koje poduzimaju organizatori zajednice za provođenje socijalnih akcija, protivnička strana također može koristiti uobičajene ili posebne načine za ometanje akcija koje poduzimaju članovi lokalnih zajednica. U svrhu njihovog prepoznavanja i pružanja učinkovitih odgovora Staples preporučuje sljedeće mjere koje se trebaju poduzeti u svrhu njihovog onemogućavanja.

Prebacivanje odgovornosti:

Najčešći slučaj birokratke manipulacijel običnim građanima je taj da ih se šalje od jednog ureda do drugog. Pokušava se obmanuti stranke tako da se prebacuje odgovornost s jednog službenika na drugoga, s jedne ustanove na drugu. Pokušava se postići da se građani zamore uzaludnim obilaskom mnogih službenika te da osustanu od traženja svojih prava. Rješenje ovog problema leži u obraćanju službeniku više razine. Ako nismo zadovoljni uslugama jednog konobara, nećemo tražiti da nas usluži njegov kolega, nego ćemo odmah tražiti razgovor sa šefom sale. Na isti način, ako nas obmanjuju niži službenici, moramo tražiti razgovor s njihovim pretpostavljenim (pročelnikom odjela, gradonačelnikom, direktorom poduzeća).

Odlaganje:

Ponekad oni koji trebaju donijeti odluku i ispuniti zahtjeve obećaju da će se zahtjev povoljno riješiti za neko vrijeme, samo da nas maknu iz svojeg ureda. Često poslodavci ili vlada obećaju prosvjednicima da će ispuniti njihove zahtjeve samo da ih maknu s ulica i utišaju njihov utjecaj u javnosti. Kada prođe obećano vrijeme, opet se uzvlače da još ne mogu ispuniti obećanja, pa neka još malo pričekamo i tako u nedogled. Na proljeće nam kažu da sačekamo do ljeta, na ljeto nas savjetuju da je bolje da se pričeka jesen. Na jesen nam kažu da je sada već pomalo kasno i da je bolje da opet dođemo iza Nove godine, i tako dalje. Ponekad nam obećaju nešto, a poslije se prave da to nije istina. Često niži službenici lažu da odgovorne osobe nema u uredu, da je na putu ili da je morala otići na kakav važan sastanak u nadi da ćemo odustati i doći neki drugi put. Na ovakvo ponašanje možemo odgovoriti na

nekoliko načina. Prije svega, sve naše dogovore i obećanja suprotne strane moramo dobiti napismeno i to po mogućnosti pred novinarima ili uz pratnju uglednih svjedoka kao što su predstavnici uglednih društvenih ustanova poput crkve, znanstvenih ustanova i slično. Manja je vjerojatnost kršenje dogovora, ako je ugovor o suradnji potpisan javno i uz prisustvo uglednih svjedoka. Možete zamoliti mjesnog svećenika ili nekog uglednog prosvjetnog radnika, umjetnika ili sportaša da vam pruži potporu svojim prisustvom prilikom vođenja razgovora s onima koji moraju donijeti tražene odluke. Također, možete vršiti pritisak organiziranje dežurstava veće skupine vaših članova ispred zgrade dok se vode pregovori. Ova skupina može poduzimati neke akcije dok čeka ishod pregovora, kao što su izvikivanje protestnih parola ili isticanje prosvjednih natpisa. Sve ovo će izvršiti dodatni pritisak na suprotnu stranu. Također, možete organizirati naizmjenično dežuranje u uredu sve dok se odogovorna osoba ne pojavi. Možete organizirati dežuranje svojih članova ispred kuće u kojoj stanuje odgovorna osoba i uhvatiti je na ulasku ili izlasku iz kuće, ako je već niste mogli uhvatiti u uredu. Sve ovo treba biti jako popraćeno od strane javnih glasila.

Podjela:

Svaka skupina ljudi ima unutrašnje različitosti. Suprotna strana može pokušati iskoristiti ovu činjenicu za izazivanje razdora unutar naše skupine. Može izazvati sukob na etničkoj, rasnoj ili socijalnoj osnovi. Huškajući jednu skupinu naših članova protiv druge, može pokušati izazivati razdor, oslabiti naše jedinstvo te izazvati raspad grupe. Uloga organizatora zajednice je da stalno povezuje lokalne neformalne vođe u zajednici. U takvoj situaciji je vrlo bitno da se protivnička taktika prepoznata na vrijeme. Jedini način da se tome oduprete jeste da pojačate učestalost svojih sastanaka i međusobno komunikaciju svojih članova. Namjeru protivnika treba jasno prepoznati i javno je razotkriti svojim članovima. Vođe vaše skupine se moraju u tom slučaju češće obraćati zajednici, poticati njihovo jedinstvo i više pojačati prisutnost u glasilima. Ukoliko postoje sporedne stvari oko kojih se zajednica ne može usaglasiti, a protivnik ih koristi za izazivanje razdora, njihovo rješavanje treba svjesno i dogovorno odgoditi za kasnije te staviti naglasak na rješavanje osnovnog problema trenutne socijalne akcije.

Klevetanje:

Ponekad se protivnik može poslužiti tehnikom obmanjivanja javnosti i klevetanjem vaših članova i vođa. Može reći da ste mala skupina ili šačica ekstremista koja nikoga ne predstavlja i djeluje bez široke javne potpore. Može reći da su to sve neprijatelji države, ili jednostavno – narkomani, neradnici i kriminalci. Masovnost organizacije i savezništvo s uglednim pojedincima i drugim organizacijama su učinkovite protumjere za ovu tehniku ometanja. Ukoliko naša organizacija broji mnogo članova, ako je prisutna i poznata u lokalnoj zajednici te ako joj pristupa sve više i više novih ljudi, vaši protivnici neće više moći reći da je to mala skupina koja nikoga ne predstavlja. Zato uvijek morate nastojati mobilizirati što je više moguće građana. Također, ako vaša udruga uspije oko zajedničke akcije okupiti i ostale ugledne udruge, javne ustanove i predstavnike javnog života, protivnička strana vas neće tako lako moći oklevetati. U tom smislu su široke koalicije i međusektorska suradnja su od presudne važnosti.

Odbijanje:

Jedan od najjačih i najizravnijih načina suprotstavljanja jeste i otvoreno odbijanje zahtjeva i pokušaj prekida svake daljnje rasprave o traženim promjenama politike ili ponašanja. U takvim slučajevima je jedini način nastavka socijalne akcije stvaranje paralelnih programa i započinjanje kampanja javnog natjecanja s protustranom. Takav je primjer kada lokalna samouprava odbije postaviti semafor na traženom mjestu, a članovi zajednice sami organiziraju regulaciju prometa uz vođenje javne kampanje koja ukazuje na bolju uspješnost modela koji oni zagovaraju, nego onoga koji tvrdoglavo provodi lokalna samouprava koja se oglašuje o zahtjeve građana. Ili kada država odbije provesti ustavna prava nekih manjinskih zajednica za školovanje na materinjem jeziku, pa se takav program organizira paralelno u udrugama ili izravno po kućama korisnika, uz vođenje javne kampanje za ukazivanje na

nužnost primjene ovog nezavisnog i paralelnog modela. Ove protumjere mogu biti popraćene i bojkotom od strane zajednice, raznim vrstama građanskog neposluha, protestnim okupljanjima i sličnim nenasilnim metodama uzvratnog odbijanja suradnje.

Pokušaj uništavanja:

Konačno krajnji način da se obustavi provođenje socijalne akcije i izbjegne ispunjavanje zahtjeva zajednice jeste da se pokuša uništiti vodeća udruga ili ukloniti njezini članovi. Ovo se ponekad događa u nedemokratskim uređenjima i predstavlja iskorak protustrane u nelagodne i nasilne metode represije. Ukoliko su protivnici izuzetno jaki i utjecajni, najčešće državna tijela i službe, mogu u redove udruge ubaciti svoje doušnike koji će podmetnuti lažne dokaze za namješteno sudske postupke protiv vođa socijalne akcije ili na neki drugi način razbijati socijalnu akciju iznutra. Sve su to pokušaji fizičkog uništenja udruge i socijalnih akcija koje ona provodi u zajednici. S obzirom da je ovo krajnji način suprotstavljanja socijalnoj akciji, moramo odjednom primijeniti sve ono protumjere koje su navedene za prethodne oblike suprotstavljanja zajedno. Jedini način koji tada možemo poduzeti jeste da javno istupamo u zajednici, pojačamo javnost našeg rada, okupimo što više važnih dionika iz zajednice te što više koristimo javna glasila za utjecaj na stvaranju pozitivnog javnog mnijenja i pokretanje široke kampanje za borbu protiv društvene nepravde. Primjeri ubojstava aktivista u borbi za crnačka prava na jugu SAD ili borba radničkih vođa u zemljama s diktatorskim režimima su dobar primjer ovakvih postupanja protustrane. Ovakva represija predstavlja očajnički potez protustrane i ukazuje da treba izdržati pritisak i borbu što je duže moguće, ukoliko za to postoje ikakvi uvjeti, jer je ona znak da protustrana ubrzano gubi mogućnosti za kvalitetan odgovor na socijalnu akciju. Na svu sreću, ovakva postupanja su vrlo rijetka.

Varese Ligure uspješan primjer razvoja male ruralne općine u Italiji

Problematika razvoja seoskih zajednica u industrijskim zemljama Europe, dobro je vidljiva na primjeru male brdske općine Varese Ligure u sjevero-zapadnoj Italiji. Industrijalizacija je kao posljedica suvremenog načina proizvodnje tijekom zadnjih 200 godina ubrzano dovela do uništavanja seoskih zajednica svugdje u svijetu. Ovaj trend je jednako prisutan i u bivšim komunističkim zemljama istočne Europe, ali je primjer iz Italije namjerno izabran zbog toga da se jasnije pokaže da na ovaj trend nisu bitno drugačije utjecali niti tranzicijski problemi, a niti ratna razaranja koja su pogodili neke od naših ruralnih zajednica, kao i stoga da pokaže kako načini rješavanja problema u našim seoskim zajednicama mogu biti vrlo slični.

Naglašena urbanizacija i industrijalizacija zemalja EU u razdoblju od 1950. do 1990. godine je dovela do slijedećih problema u seoskim zajednicama:

- gašenje radnih mjesta
- pad broja stanovnika i odlazak u velike gradove
- pad razina javnih usluga i njihovo postupno gašenje (škole, vrtići, pošte, dućani i sl.)
- nezaposlenost i besperspektivnost mladih u seoskim zajednicama
- radnici moraju putovati u veće gradove ako žele raditi u proizvodnji
- na selu ostaju samo stariji ili manje obrazovani članovi
- propadanje poljoprivrede (ekstenzivna poljoprivreda)

Neke seoske zajednice u visoko urbaniziranim i industrijaliziranim zemljama EU su tijekom 40 godina (od 1950. do 1990.) doživjele drastičan pad stanovništva od preko 50%. Usporedbe radi, sadašnji pokazatelji pada stanovništva u ruralnim općinama na Kordunu nakon rata pokazuju slične podatke u padu stanovništva od oko 50% u odnosu na prijeratno stanje.

Varese Ligure (mala seoska općina u brdskom i zabačenom području talijanske pokrajine Ligurije) je postala uspješan primjer oživljavanje lokalne zajednice kroz suradnju lokalne samouprave, lokalnih udruga, zadruga te samih građana.

Općina je 1950. god. imala oko 6.000 stanovnika, da bi do 1990. godine broj stanovnika pao na samo 2.200 stalno nastanjenih žitelja (pad od oko 64%). Općina se našla pred gašenjem, u vrtić više nije išlo niti jedno dijete, lokalna škola je bila pred zatvaranjem, javne službe su se gasile jedna za drugom, pala je razina kvalitete javnih usluga, autobus je sve rijede saobraćao, infrastruktura je bila sve zapuštenija, a negativna demografska struktura i sve veće tehnološko zaostajanje zajednice je bilo sve vidljivije.

Tada je pokrenut projekt oživljavanja lokalne zajednice, u kojem su sudjelovale lokalne vlasti i tamošnji poljoprivredni proizvođači. Nastojalo se iskoristiti neke od postojećih slabosti zajednice kao osnova za budući razvoj:

Čista, zapuštena i neobrađena zemlja se počela promatrati kao mogućnosti za pokretanje organske proizvodnje. Prvi pokušaji su bili extenzivne prirode jer članovi lokalne zajednice nisu imali dovoljno znanja o tehnologijama organskog uzgoja. Neiskorištena šumska prostranstva su se počela razmatrati u okvirima mogućnost razvoja izletništva, seoskog turizma, lovstva, skupljanja plodova i slično. Pad vrijednost nekretnina, za koje nitko nije bio zainteresiran je uslovalo da je zajednica bila pošteđena spekulacija trgovaca nekretninama kakve su uobičajene u velikim gradovima, a jeftini prostori koje je trebalo neznatno obnoviti su bili dostupniji nego u većim gradovima. Postojala je tradicija lokalne proizvodnje, koja je doduše bila extenzivna, ali je otvarala mogućnost stvaranja vlastitih izvornih proizvoda. Najveći problem su predstavljali sami stanovnici lokalne zajednice, koji su bili poznati kao zatvoreni i nepovjerljivi gorštaci iz zaleđa, omraženi od većih susjednih gradskih sredina. Sloveli su kao škrti, uskogrudni, neobrazovani i nepovjerljivi ljudi koji uglavnom obavljaju nisko plaćene poslove u Milanu ili Genovi, što je donekle otvaralo nade da bi neki od njih bili zainteresirani za pokretanje poslova koji ne iziskuju stalno putovanje na posao u druge sredine. Glavni organizator koji je počeo raditi s lokalnim stanovnicima i nagovarati ih na pokretanje lokalnih akcija oživljavanja zajednice je bio sam načelnik općine koji je imao viziju održivog razvoja zasnovanog na vlastitim vrijednostima i proizvodnji.

Korak 1: Uljepšavanje mjesta i pripreme za pokretanje seoskog turizma

Prvi korak u pokretanju promjena je predstavljalo iskorištavanje mogućnosti za razvoj turizma. Pokrenut je radikalni program preobrazbe mjesta, kojeg su pokrenule lokalne vlasti. Lokalna samouprava je počela ulagati više sredstava u obnovu javne infrastrukture kao što su ceste, vodovodi, mostovi i slično za one dijelove zajednice (ulice ili sela) koje su pristale same urediti svoje zapuštene fasade i neuredna dvorišta. Samo 20% građana je na početku prihvatilo ove uvjete, ali je do sada tako obnovljeno preko 200 obiteljskih kuća u središtu općine te u nekoliko okolnih sela. Obilato su korišteni EU fondovi za ruralni razvoj i zaštitu kulturne baštine. Iskustvo je pokazalo da se usprkos korištenju EU fondova omjer ulaganja lokalne zajednice (Općine i samih građana) u odnosu na fondova EU kreće u odnosu 4:1 za lokalnu zajednicu. Sada u mjestu postoji jedan manji obiteljski hotel i 20 obiteljskih obrta koji pružaju noćenja s doručkom. Iskorištena je blizina velikih gradova Genove i Milana za promociju turističke ponude (ruralnog turizma).

Primjeri iz Hrvatske pokazuju da je moguće na sličan način iskoristiti pogodnosti za ruralni razvoj kroz iskorištavanje mogućnosti koje pruža postojeća lokalna kulturna baština ili čak pokretanje potpuno novih i originalnih programa u zajednici. Tako su na primjer istarske općine Vodnjan u kojem se nalazi svjetski poznata zvjezdarnica, Motovun u kojem je pokrenut poznati međunarodni alternativni filmski festival ili Grožnjan u kojem je poznata svjetska glazbena akademija, primjeri naših sredina koje su uspješno iskoristile svoju

povijesnu baštinu ili pokrenule potpuno nove sadržaje, koji su doveli poslove i djelatnosti u njihove sredine. Također, slični primjeri iz zemalja EU govore u prilog mogućnosti lokalnog razvoja zasnovanog na lokalnim osobitostima. Primjer toga je i britanska pokrajina Wels, koja je u povijesti bila poznata po rudnicima, a tijekom 80-tih godina 20. stoljeća je doživjela potpuni gospodarski slom kada su zatvoreni tamošnji rudnici. Wels je sada je primjer uspješnog oživljavanja istih tih rudnika u svrhu turističke ponude, kao i razvoja seoskog turizma sada kada više nema zagađivanja od rudnika.

Korak 2: Prebacivanje na organsku poljoprivredu

Drugi korak koji je poduzela lokalna samouprava u ruralnoj općini Varese Ligure je bio lagan ali odlučan zaokret prema pokretanju organske poljoprivredne proizvodnje. Lokalni poljoprivrednici su zbog siromaštva i extenzivnog načina proizvodnje uglavnom već proizvodili (djelomično) organsku hranu, jer prilikom proizvodnje nisu koristili mnogo pesticida ili umjetnog gnojiva. Međutim, ovakva proizvodnja nije bila provedena na sustavan način i nitko nije imao nikakvu potvrdu za takvu proizvodnju, stručno znanje, nadzor, dozvole ili certifikate. Lokalna zajednica je shvatila da se organski uzgojeni proizvodi mogu prodati po većoj cijeni i bez posrednika koji na njima zarađuje (izravno dućanima zdrave hrane). Veći i jači proizvođači u drugim sredinama sa svojim konvencionalnim poljoprivrednim proizvodima već imaju uhodane tehnologije, tržište i način proizvodnje. Stoga, im nije bilo moguće konkurirati s takvim proizvodima, trebalo je pokrenuti nešto novo i originalno, što će naći svoje mjesto na tržištu. Pokretanje organske proizvodnje je išlo vrlo sporo, ali su taj proces olakšali poticaju matične države i EU. Trenutno postoje 2 zadruge koje proizvode organski uzgojeno meso i mlijeko. Od deset velikih samostalnih proizvođača hrane, devet ih ima certifikate za proizvodnju organske hrane i proizvodi po svim pravilima organske poljoprivrede. Ostvarena je suradnja s potrošačkim zadrugama u velikim gradovima, kojima bez posrednika izravno prodaju svoje organske proizvode. Osim toga, putem svojih zadruga izravno prodaju svoje proizvode školama, bolnicama i sličnim ustanovama. Tako je prelazak na organsku poljoprivredu dao je dodatnu vrijednost njihovim proizvodima.

Korak 3: Proizvodnja čiste energije

Lokalna osnovna škola i zgrada Općine su prve zgrade u mjestu koje su postavile sunčane ploče za proizvodnju struje. Sada se te dvije ustanove potpuno snabdjevaju strujom iz vlastite proizvodnje. Lokalna samouprava je putem EU fondova za čistu energiju izgradila dvije velike vjetrenjače za proizvodnju struje, koje sada proizvode 4 miliona KW struje godišnje (što je dovoljno za 8.000 potrošača). Općina trenutno ostvaruje 30.000 Eura godišnjeg prihoda od prodaje viška struje u nacionalni elektro sustav. S obzirom na početna dobra iskustva, namjeravaju izgraditi još dvije vjetrenjače za proizvodnju struje. Ipak, postoje i problemi s vjetrenjačama. Ružne su pa ih ne treba stavljati u prevelikom broju, kao što ih treba i postaviti u neki nenaseljen kraj. Iako proizvode čistu energiju, nagrđuju izgled okoliša, pa loše utječu na seoski turizam. Stoga je potrebno napraviti ravnotežu između vjetrenjača i turističke ponude. Susjedna je općina krenula njihovim putem, ali je pokušala vjetrenjače obojati u zelenu boju, koja su sada po općem sudu građana ispale su još ružnije nego prije!

Korak 4: Potpuna otvorenost lokalne vlasti

Prema riječima načelnika općine Varese Ligure, uloga načelnika u tako malom i zabačenom mjestu i nije najbolji način da čovjek ostvari blistavu životnu karijeru. Ipak, vođeni načelima održivog razvoja, ljubavi prema svojem kraju i ekološkim načelima razvoja zajednice uspjeli su zajedničkim radom spasiti svoju zajednicu od propasti. Malo općina zna da postoje ISO standardi i za lokalnu samoupravu. ISO 14001 (Environmental Management) je oznaka za dostignute standarde na području odgovornog postupanja s okolišom. Općina Varese Ligure je prva općina u EU koja dobila taj ISO standard za svoje djelovanje. Potpuna suradnja lokalnih vlasti s mjesnim odborima, zadrugama, poljoprivrednicima, školom, udrugama i

sličnim lokalnim dionicima na zajedničkom planiranju razvoja svoje zajednice je bila neophodna za postignuća na lokalnom razvoju. Lokalna samouprava potiče javne rasprave i sudjelovanje građana u svim važnijim pitanjima i odlukama koje donosi. Primjer takvog zajedničko odlučivanja je i nedavno potaknuta javna rasprava o tome da li da se izgradi novo nogometno igralište ili dva nova postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda. Odluku nije donijela sama lokalna vlast, nego i svi građani putem sudjelovanja u javnim raspravama na tu temu. Nakon provedene javne rasprave, u kojoj su sudjelovali svi zainteresirani članovi zajednice, zajednica se odlučila za pročišćavanje voda, jer to dovodi do povećanja vrijednosti njihovih proizvoda (hrane, turističke ponude, ugleda mjesta). Izgradnja novog nogometnog igrališta je ostavljena za slijedeće razdoblje

Učinci na lokalnu zajednicu i izazovi za budućnost

Od 1988. godine kada je pokrenut prvi korak i akcije na uređenju fasada i dvorišta, postignuti su slijedeći pozitivni pomaci u lokalnoj zajednici:

Otvoreno je 140 novih radnih mjesta u lokalnoj proizvodnji hrane i usluga. Uglavnom u poljoprivrednim zadrugama, vlastitoj poljoprivrednoj proizvodnji te u turizmu. Zaustavljeno je iseljavanje mladih. Svake godine se rađa prosječno 15 novorođenčadi. Vrtić redovito pohađa 50 djece, iako je trebao je biti zatvoren još 1990. godine. Počeli su se vraćati lokalni ljudi, i doseljavati novi ljudi iz Genove, Milana, pa čak i iz drugih dijelova EU Riječ je o bogatim, obrazovanim i sposobnim ljudima iz urbanih zajednica, koji daju veliki prilog razvoju lokalne sredine. Općina Varese Ligure predsjedava krovnoj organizaciji QUALITAMBIENTE, koja okuplja 40 talijanskih općina koje su dobile certifikate ISO i druge potvrde za održivi razvoj i ekološko upravljanje.

Usprkos ostvarenom napretku, zajednica se još uvijek suočava s određenim poteškoćama.

Prije svega to je sada manjak radnika. Nekadašnji trend nezaposlenosti je sada doživio potpuno obrnute pokazatelje. Zbog uspješnog razvoja lokalne organske proizvodnje postoje velike potrebe za upošljavanjem još radnika, kao i činjenica da ne mogu proizvesti dovoljno organskih sirovina koliko postoji potreba na tržištu za njihove proizvode. Ovaj trend je toliko velik, da ne prati brzinu demografske obnove. Drugim riječima, lokalni ljudi koji su se iselili u veće gradove se presporo vraćaju, a novi se ne naseljavaju tolikom brzinom kakva bi pogodovala njihovim mogućnostima za zapošljavanje. Sve to dovodi do toga da još uvijek postoje zapuštene obradive površine onih vlasnika koji se ne misle vratiti u lokalnu zajednicu, dok ostalim poljoprivrednicima nedostaje još obradivih površina za proizvodnju sirovina, kao i radne snage. Djeca se još uvijek srame poljoprivredne proizvodnje i ne žele nastaviti tradiciju svojih obitelji. Žele raditi u gradovima, školovati se u neproizvodna zanimanja. Poput brojnih drugih ruralnih zajednica, i u Varese Ligure još uvijek pati od tipičnih problema koji pogađaju takve sredine. Nedostaje žena koje bi bile spremne živjeti na selu i baviti se poljoprivredom.

Stoga zajednica uviđa da će slijedeći korak morati biti ulaganje u podizanje razine kvalitete javnih usluga (kino, kazalište, bazen, internet u svaku kuću, izgradnja srednje škole, sportski klubovi i sl.), kako bi se izjednačila razina općeg standarda i kvalitete javnih usluga u gradu i seoskoj zajednici. Ovim se namjeravaju stvoriti jednaki životni uvjeti na selu, kao što su i u većim gradovima, kako bi se mladi dodatno i u još većoj mjeri ohrabрили za natavak života na selu. Sada kada je riješen problem nezaposlenosti, zajednica se kreće u smjeru opće suglasnosti da treba raditi na povećanju razine općeg društvenog standarda. Problem manjka žena pokušavaju riješavati suradnjom s useljeničkim uredima, putem kojih se radi na odabiru useljenica koje žele živjeti na selu.

Primjer male talijanske brdske općine Varese Ligure je dobar pokazatelj kako se načela organiziranja zajednice mogu uspješno primijeniti u razvoju ruralnih sredina. Pokazatelj je to i

činjenice da pozitivne promjene mogu uspješno pokretati lokalne vlasti u uskoj suradnji sa svojim građanima. Primjer koji je pokazala lokalna samouprava u toj sredini, pokazatelj je da posjedovanja jasne vizije zasnovane na nečelima održivog razvoja vlastitih kapaciteta zajednice igra presudnu ulogu pri njezinom uspješnom razvoju.

Literatura:

Alinsky, S. "Rules for Radicals: A Practical Primer for Realistic Radicals", Vintage Books, NY 1971

Delgado, G. "Beyond the Politics of Place" Applied Research Center, Oakland 1997

Friere, P. "Pedagogija obespravljenih", Odraž, Zagreb 2002

Maheshvarananda, D. "After Capitalism: Prout's Vision for a New World", Proutist Universal Publications 2003, second edition

Rothman, J. "Three Models of Community Organization Practice", Columbia University Press, NY 1968

Sarkar, P.R. "Proutist Economics: Discourses on Economic Liberation", AMPS Publications, Calcutta 2003

Staples, L.H. "Insider/Outsider Upsides and Downsides" (predavanje na International Federation of Social Work, Jeruzalem, Izrael, 1998)

Staples, L.H. "Roots to Power – A Manual of Grassroots Organizing", Preager Publisher, Westport 2004, second edition

MODEL SUDJELOVANJE GRAĐANA

Značenje sudjelovanja građana

Sudjelovanje građana ključno je za razvoj i jačanje demokracije na svim razinama uprave, posebno na lokalnoj razini.

Opće značenje pojma “sudjelovanje građana” odnosi se na aktivnu ulogu pojedinca u svim područjima života zajednice, od pitanja na makrorazini, kao što su izrada proračuna i obrazovanja do pitanja koja se tiču mjesnih odbora i individualnih građanskih inicijativa. To je ujedno i konstitutivni element vrijednosti, institucija i praksi civilnog društva te konstitutivni element učinkovite uprave, s naglaskom na lokalnoj samoupravi.

Povećano sudjelovanje građana u procesu odlučivanja ne bi trebalo biti cilj lokalne samouprave samo zbog toga razloga niti samo zato što je u modi. Sudjelovanje građana ima mnogo šire značenje koje stvara još uvjerljivije razloge da ono postane prioritet lokalne samouprave. Sudjelovanje građana vrlo je važan alat za povećanu učinkovitost upravljanja u lokalnoj samoupravi i, ako ga se dovoljno široko shvati, može dovesti do stvarnog i trajnog partnerstva između “sektora” u zajednici (javni, privatni i sektor civilnog društva).

Ovo partnerstvo može proizvesti mnoge, možda neočekivane koristi za sve strane, uključujući otkrivanje novih izvora za financiranje javnih projekata te poboljšanja opće sposobnosti za rješavanje problema u lokalnim zajednicama.

Koje je značenje sudjelovanja građana u različitim područjima društva?

Sudjelovanje građana odnosi se na širok raspon ideja, inicijativa i aktivnosti kojima je cilj povećanje **uloge građana** u svim područjima života zajednice, osobito (ali ne isključivo) u društvenom prostoru smještenom između tržišta i države, koji se obično naziva treći sektor.

Privatno vlasništvo, aktivnosti i institucije usmjerene na ostvarenje profita čine sektor tržišnoga gospodarstva. Javni sektor sastoji se od javnog vlasništva, s organizacijama i institucijama koje osiguravaju pravni okvir, socijalnu skrb i druge usluge u javnom interesu. Nefitne organizacije, nevladine organizacije, institucije i aktivnosti zasnovane na građanskim inicijativama čine treći sektor.

Što sudjelovanje građana znači za učinkovito upravljanje u lokalnoj zajednici?

Organizirana zajednica mora se baviti pitanjima koja pojedinac

ne može riješiti sam ili s problemima koje mogu učinkovitije riješiti grupa pripadnika zajednice, organizacija ili institucija nego što bi to mogao pojedinac. Moderna zajednica ne bi trebala biti organizirana kao izolirana struktura nametnuta pojedincima. Ona bi trebala biti mehanizam jednostavan za uporabu, prilagođen individualnim očekivanjima i dostignućima pripadnika zajednice, obitelji, naselja i udruga. Za to su potrebni zajednički napori kako stanovnika tako i institucija u toj zajednici. Jedan je od glavnih ciljeva učinkovite uprave **javno-gradansko partnerstvo** u razvoju zajednice. To može biti ostvareno kada je sudjelovanje građana u različitim područjima života zajednice ostvareno kroz učinkovitu suradnju između sva “tri sektora” društva

Lokalne bi samouprave trebala razumjeti kako je njezina uloga poduzimanje aktivnosti koje stvaraju povoljno okruženje da bi stanovnici bili aktivni na različite načine. Osnovno pravilo ponašanja lokalne samouprave, u svim njezinim funkcijama, trebalo bi biti načelsupsidijarnosti. To znači da lokalna samouprava mora poticati niže razine uprave ili organizacije zajednice (one koje su najbliže ljudima) da preuzme onoliko zaduženje koliko god je to djelotvorno i učinkovito.

Stanovnici jedne ulice, primjerice, mogu zajednički poduzeti neku aktivnost u suradnji s lokalnom samoupravom. Za uspješno pružanje javnih usluga nije uvijek potrebna formalna organizacija. Uostalom, često neformalno udruživanje pojedinaca na rješavanje lokalnog problema postaje nakon nekog vremena formalno.

Zašto poticati sudjelovanje građana?

Demokratsko sudjelovanje građana stvara osnovu za dijalog u kojem vlasti mogu pružati informacije i tražiti povratne informacije od građana kako bi se donijele dobre odluke za uporabu oskudnih resursa. Ono također uključuje građane u proces donošenja odluke pri čemu oni također posvećuju svoj vlastiti doprinos pa će tako opravdati i podržati odluke donesene u suradnji s lokalnom samoupravom.

Ciljevi

Brojni su ciljevi sudjelovanja građana. Neki od najvažnijih jesu:

- *Biti bolje obaviješten o **očekivanjima građana**, što zauzvrat omogućuje lokalnoj samoupravi da bolje ispuni ta **očekivanja**.*

Oni koji pružaju usluge zajednici i upravljaju infrastrukturom u ime individualnih građana moraju odrediti način na koji će biti obaviješteni o potrebama građana, ili stvoriti okruženje koje omogućuje ispunjenje tih potreba. Razvoj sudjelovanja građana u lokalnoj upravi bitan je za lokalne vlasti ako žele obaviti svoj osnovni zadatak - ispuniti **očekivanja** birača.

Treba naglasiti da lokalne samouprave ne bi to trebale shvatiti kao slušanje što građani imaju reći, nego kao mogućnost **dijaloga** o određivanju prioriteta pri uporabi oskudnih javnih resursa. Naravno, ne mogu uvijek sve potrebe (ili želje) biti ispunjene i katkad je potrebno donijeti teške odluke. Ali, uz povećano sudjelovanje građana, lokalne samouprave mogu donijeti te odluke na otvoren i transparentan način, što je već samo po sebi poboljšanje funkcioniranja lokalnih samouprava.

- ***Osigurati utjecaj građana na budućnost zajednice.***

Osim dnevnih odgovornosti u upravljanju, lokalne vlasti moraju posvetiti vrijeme planiranju budućih aktivnosti. Moraju imati viziju zajednice u budućnosti te strategiju kako ostvariti tu viziju. Planiranje budućnosti zajednice treba se provoditi u aktivnoj suradnji s pripadnicima zajednice. Ako te mogućnosti nema, zajednica neće osjećati tu viziju kao vlastitu. Pojedinci vjerojatno neće sebe vidjeti kao značajne pripadnike zajednice, te će stoga vjerojatno manje pridonositi (idejama ili fi nancijski) razvoju vizije zajednice.

- ***Razviti uzajamno povjerenje između građana i lokalne samouprave.***

Lokalnim je samoupravama teško ispuniti njihove odgovornosti i upravljati oskudnim resursima bez povjerenja građana. Sudjelovanje građana, kao koncept, uključuje traženje prijedloga te stvaranje i korištenje prilika da se objasni kontekst i okvir koji prethode odlukama što ih treba donijeti, te za poticanje smislenog dijaloga o budućnosti zajednice. Povjerenje se inicira transparentnim pružanjem informacija uz mogućnost rasprave o tim informacijama, o čemu se onda obavijeste vlasti. Ali, najbolji je način izgradnje povjerenja organizacija zajedničkih aktivnosti - stvarnog angažmana građana na pitanjima lokalne samouprave.

- ***Privući potporu za aktivnosti i ulaganja provedbom zajedničkih projekata.***

U slučajevima kada lokalna samouprava planira primjenu nekih projekata, mnogo je lakše ukoliko ima povjerenje i podršku zajednice. Uzajamno povjerenje između lokalne samouprave i građana može biti narušeno ako aktivnost ili ulaganje ne uspije prema očekivanjima. S druge strane, resursi su uvijek oskudni, te je teško ispuniti sva očekivanja.

Koje su koristi od povećanog sudjelovanja građana?

Razvijanje većeg sudjelovanja građana osnova je za poboljšanje:

- Proces donošenja odluke, uključujući više ljudi i više stajališta; osigurava provjeru snage lokalnih samouprava da donose odluke.
- Učinkovitosti lokalne samouprave, ako su odluke donesene racionalnije ili uz provjeru u okviru izravne uključenosti građana, ukupna učinkovitost rezultata lokalne samouprave može se povećati.
- Partnerstva sa zajednicom, s obzirom na to da ono jača uključivanje građana u aktivnosti lokalne samouprave.
- Demokracije, s obzirom na to da sudjelovanje građana omogućava primjenu sadržajnije demokracije, tako da lokalna uprava postaje više od zastupničkog sustava zasnovanog na inputu svake četiri godine.

MODEL SUDJELOVANJA GRAĐANA

Što je Model sudjelovanja građana?

Model sudjelovanja građana je proces planiranja i primjene kojemu je za cilj povećati sudjelovanje građana u procesu donošenja odluke u lokalnoj samoupravi. Primjenom Modela sudjelovanja građana se također osigurava okruženje za stvaranje civilnog društva koje će pridonijeti jačanju demokracije i poboljšanjima u pružanju javnih usluga.

Potencijalne koristi od Modela sudjelovanja građana

Uspješna implementacija modela sudjelovanja građana ne može biti ostvarena bez dodatnih napora dužnosnika lokalne samouprave, ponekad i uz dodatne troškove. Međutim, lokalni dužnosnici, korisnih rezultata:

1. Praktična rješenja za povećanu uključenost građana u process donošenja odluke na lokalnoj razini potvrdit će **istinski legitimitet** izabranih dužnosnika.
2. Građani uključeni u proces donošenja odluke spremniji su podržati **programe lokalne samouprave**.
3. Sudjelovanje građana pruža izvor informacija, znanje i iskustvo što pridonosi temeljitosti rješenja za zajednicu i dostupnosti resursa. To će potaknuti lokalne poslovne ljude da daljnje investiraju u svoju zajednicu i **privući privatna ulaganja** iz drugih regija.
4. Učinkoviti menadžment u upravljanju zajednicom, temeljite procedure provedbe projekata lokalnog razvoja i transparentna ocjena izda- taka za javne investicije povećat će šanse za **dodatnu financijsku potporu** budućim projektima.
5. Gradovi i općine koji razvijaju razne zajedničke aktivnosti koje se provode kroz javno-građansko partnerstvo u kulturi, poslovanju, obrazovanju, turizmu i sportu (festivali, sajmovi, turniri) imaju veću sposobnost uspostave **partnerskih odnosa s drugim gradovima i općinama** na regionalnoj, nacionalnoj i međunarodnoj razini.
6. Povećano sudjelovanje građana oslobodit će kreativni potencijal članova zajednice. Oni će biti spremniji dobrovoljno dati svoje vrijeme i resurse za aktivnosti u zajednici. To će također **smanjiti troškove** za osoblje potrebno na dužnostima vezanim uz aktivnost zajednice.

7. Dužnosnici lokalne samouprave s dokazanim upravljačkim vještinama i vidljivim rezultatima u razvoju sudjelovanja građana **imaju veću mogućnost biti ponovno izabrani.**

Primjena Modela sudjelovanja građana

Model sudjelovanja građana može se primjenjivati koristeći dva različita pristupa: “*Pristup brzih rezultata*” i “*Integralni pristup*”. Svaka lokalna samouprava može odlučiti koji je pristup najprikladniji za njihove okolnosti.

Manje jedinice mogu, primjerice, odlučiti implementirati samo neke alate za koje smatraju da se mogu najlakše primijeniti u njihovoj situaciji (brzi rezultati). Drugi je razlog za odabir između raznih pristupa veličina, jer bi, primjerice, u maloj lokalnoj samoupravi moglo biti teško organizirati složen ili sofisticiran proces. Također je katkad učinkovitije uspješno završiti jednostavne aktivnosti, povećati razumijevanje kao rezultat tih uspjeha, te onda primijeniti sofisticiranije alate. Lokalne samouprave koje već imaju neka iskustva u promoviranju sudjelovanja građana te koje imaju odgovarajuće sposobnosti mogu se odlučiti za sofisticiraniji pristup od samog početka.

Što znači «Pristup brzih rezultata»?

Jednostavniji je pristup “brzi rezultata”. U ovom pristupu lokalna samouprava, na osnovi svoje vlastite ocjene razine sudjelovanja građana, izabire i primjenjuje pojedinačne alate za koje smatra da se mogu najbolje primijeniti za sudjelovanje građana. Primjeri alata uključuju: bilten grada, ako građani nisu dovoljno informirani; natječaj između grupa građana, ako je to potrebno za motivaciju građana ili opće javne ankete, ako je potrebno saznati stavove građana o aktivnostima/uslugama lokalne samouprave.

Kako primijeniti «Pristup brzih rezultata»?

1. korak

Započeti dijalog – snimanje stanja glede sudjelovanja građana

Da bi se odabrale najbolje intervencije, lokalna bi samouprava trebala provesti “snimanje” sudjelovanja građana. To može biti u jednostavnoj formi kao što je sastanak voditelja odjela lokalne samouprave ili sastanak vijeća. Sudionici bi trebali raspraviti trenutni status inicijativa za sudjelovanje građana, uključujući razmjenu informacija i komunikaciju, odnosno nivo suradnje s građanima.

Neka od pitanja koja se mogu postaviti za snimanje stanja:

- Tko će voditi promjenu?
- Je li nam promjena uopće potrebna?
- Kako poboljšanja u sudjelovanju građana mogu postati održiva?
- Koji su resursi potrebni za promjenu?
- Kako možemo mjeriti promjenu u sudjelovanju građana?

- Jesu li dužnosnici lokalne samouprave svjesni potrebe za sudjelovanjem građana?
- Kako građani dobivaju informacije o aktivnostima lokalne samouprave?
- Jesu li informacije cjelovite i točne?
- Vjeruju li građani informacijama koje objavljuje lokalna samouprava?
- Postoje li kanali pomoću kojih se primaju mišljenja građana o aktivnostima?
- Jesu li komunikacijski kanali učinkoviti?
- Imaju li građani priliku utjecati na odluke lokalne samouprave?
- Jesu li građani ikada utjecali na odluku lokalne samouprave?
- Osnivaju li se radne grupe ako su potrebne važne analize, savjetovanja i donošenje odluka?
- Poštuje li se mišljenje ključnih članova zajednice kada se donose važne odluke?
- Kako su građani uključeni u lokalne aktivnosti?
- Jesu li sastanci s građanima učinkoviti i završavaju li s konstruktivnim zaključcima?
- Vodi li itko unutar uprave brigu o odnosima s građanima?
- Postoje li jasne smjernice u vezi s NVO-om i građanskim inicijativama?
- Koriste li se mjesni odbori za promoviranje aktivnosti građana?

2. korak

Odabir prikladnih alata

Lokalne samouprave koje odaberu pristup “brzih rezultata” primjenjuju alate izravno iz kutije alata za sudjelovanje građana. Osmišljen za postizanje kratkoročnih rezultata, ovaj je pristup popraćen određenim rizicima, posebno time što su oni koji donose odluke u iskušenju da previde važna pitanja kojima se treba baviti. Taj je pristup primjenjiv najviše u manjim lokalnim samoupravama ili kao početna točka (početni korak) za razvoj sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi.

Odabir alata trebao bi biti zasnovan na rezultatu prvog koraka (snimanje stanja sudjelovanja građana). Odabir bi se trebao zasnivati na trima čimbenicima:

Prvi je razina do koje se pojedini alat bavi određenim problemima odnosno kritičnim pitanjima utvrđenim snimanjem stanja. Na primjer, ukoliko je utvrđeno da je informiranost građana o aktivnostima lokalne samouprave nedovoljna, ta se jedinica lokalne uprave može odlučiti za neki od alata informiranja, kao što su na primjer bilten općine ili proračun u malom.

Drugi je čimbenik subjektivni osjećaj primjenjivosti u lokalnoj situaciji, do koje mjere može promijeniti trenutnu situaciju, te kolika je spremnost za promjenu u tom trenutku.

Treći je čimbenik izvedivost primjene alata. Kako s obzirom na složenost tako i na dostupnost resursa. Mogućnosti se također mogu utvrditi snimkom stanja.

3. korak

Primjena alata

Nakon odabira prikladnih alata, treba pripremiti plan aktivnosti. To može biti vrlo jednostavan popis koraka u primjeni, odgovornih osoba, rokova i resursa. Nakon toga potrebno je pratiti primjenu i prema potrebi je modificirati. Važno je pratiti ne samo primjenu alata, već i njihovu učinkovitost u poboljšanju praksi sudjelovanja građana. Uzmemo li prethodno spomenuti primjer biltena, moramo se zapitati ne samo je li bilten izrađen, već također je li se povećao broj dobro informiranih građana ili broj odnosno udio građana na koje je utjecao bilten. Ukoliko učinak nije onakav kakav se želio, utoliko će alat možda trebati modificirati ili odabrati drugi alat.

Kako primijeniti Integralni pristup?

Integralni je pristup dugoročna sustavna aktivnost usmjerena na povećano sudjelovanje građana u zajednici. Lokalnim se samoupravama savjetuje da slijede šest praktičnih koraka za uspješnu implementaciju:

1. korak

Organizirati i voditi “orijentacijski seminar” o sudjelovanju građana

Članovi radne grupe trebali bi biti odabrani iz redova lokalnih samouprava (izabrani dužnosnici i zaposlenici), nevladinih udruga i mjesnih odbora. Trebali bi biti spremni i sposobni posvetiti svoje vrijeme i znanje radnoj grupi. Najbolji je način zamoliti sudionike na orijentacijskom seminaru da se obvežu na rad u radnoj grupi. To se može učiniti na vrlo jednostavan način dijeljenjem popisa za upis u radnu grupu na kraju seminara. Možete provesti i kratki upitnik o njihovoj zainteresiranosti, područjima djelovanja itd. kako bi ih u kasnijem radu mogli uključiti u podgrupe ovisno o kritičnim pitanjima koja se rješavaju, odnosno, vrsti alata koje se primjenjuju.

1. radionica

Radna grupa započinje svoj rad analiziranjem svih aspekata sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi. Radna se grupa može koristiti određenim kriterijima za ocjenjivanje trenutnih praksi razmjene informacija, uključujući kredibilitet lokalne samouprave, opću razinu povjerenja u lokalnu samoupravu, percepciju otvorenosti ili učinkovitosti lokalne samouprave, komunikacije, pristupa javnosti, spremnosti na podjelu odgovornosti, i poštovanje prema građanima. To bismo zatim mogli sažeti u tablici ili dokumentu koji pruža uvid u snage, slabosti, mogućnosti i prijetnji značajne za sudjelovanje građana u lokalnom procesu donošenja odluka (što se katkad naziva SWOT analizom).

2. radionica

Svrha je druge radionice definirati ciljeve sudjelovanja građana. Dobar je pristup najprije definirati kritična područja (npr. komunikacija između građana i vlasti), te nakon toga definirati ciljeve koji mogu biti ostvareni i izmjereni.

3. radionica

Sljedeći je zadatak utvrditi intervencije u skladu s ciljevima sudjelovanja

građana definiranim na drugoj radionici. Metoda brainstorminga najbolji je način za stvaranje ideja za intervencije. Tijekom brainstorminga, alati iz Kutije alata mogu biti navedeni, ali je također važno ići dalje od opisa koji se tamo nalaze kako bi se stvorili inovativni prijedlozi koji se odnose na specifičnu situaciju u zajednici. Kada raspravljamo o vodstvu, moramo biti svjesni da se promjene ne događaju bez onoga tko ih vodi. Taj voditelj mora razumjeti potrebu za promjenom, imati viziju kako će izgledati organizacija i zajednica nakon promjene, te biti uvjeren u koristi koje će promjene donijeti. Voditelj mora imati dostatan autoritet da preuzme inicijativu, te bi ga trebao podržavati predani tim partnera i/ili kolega

Važno je također razumijevanje potrebe za promjenom i smisla promjene, ne samo unutar tima koji vodi promjenu nego i u ostatku lokalne samouprave. Ako cijela organizacija ne razumije predložene promjene (novu inicijativu), to može biti značajnom preprekom koja bi mogla omesti ili zaustaviti napredak u radu tima. Kako bi se omogućilo razumijevanje u cijeloj organizaciji, proces bi trebao biti transparentan, te bi trebalo organizirati dovoljan broj seminara i treninga kako bi se ostali u organizaciji informirali o ciljevima i očekivanim koristima od predloženih promjena.

Ako želimo da promjena bude održiva ili institucionalizirana, ona mora uklopiti lokalne podzakonske akte. To bi moglo uključivati promjenu u administrativnoj strukturi, primjerice ako odredimo poziciju za upravljanje određenim pitanjem, npr. stručnjak za sudjelovanje građana. Ili bi se moglo odražavati u opisu posla, kad su određeni zadaci dodijeljeni odgovornostima određene pozicije. Konačno, ako želimo da dođe do promjena, moramo odrediti resurse.

To mogu biti ljudski resursi, kao što je korištenje vremena za sudjelovanje u radu radne skupine, ili financijski resursi za kupovinu dobara potrebnih za primjenu pojedinih alata.

Praćenje i ocjenjivanje

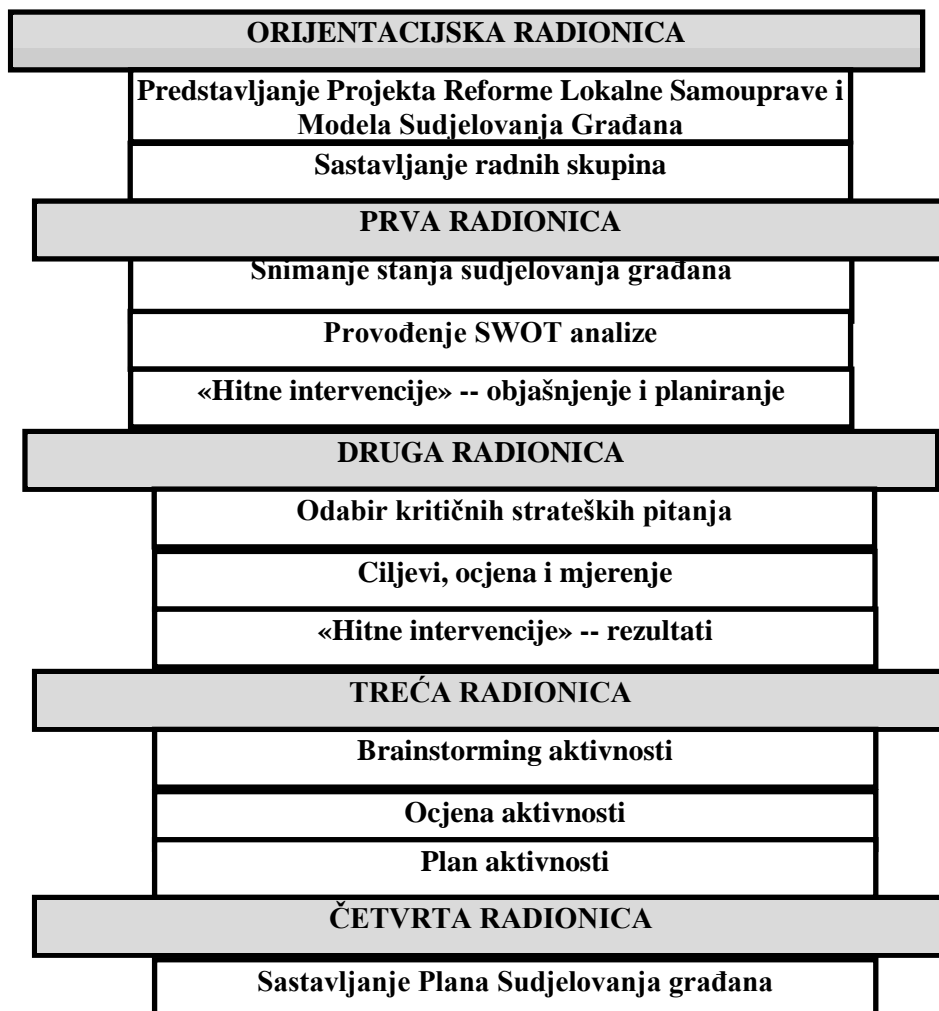
Kada pratimo primjenu, važno je obratiti pozornost ne samo na primjenu pojedinih alata (jesmo li ili nismo započeli s izdavanjem biltena), nego također pratiti stvaran utjecaj alata na sudjelovanje građana (je li veći broj građana bio prisutan na manifestacijama koje su bile objavljene u biltenu? Žali li se manji broj građana na odluke lokalne samouprave?).

Ovo je izravno povezano s prethodno definiranim ciljevima sudjelovanja građana. Svaki bi cilj trebao imati dobro definirane metode mjerenja, kao i način za prikupljanje informacija.

Katkad je teško neposredno mjeriti stupanj do kojeg je određeni cilj ostvaren. Na primjer, cilj povećanja pristupa informacijama veoma je teško izmjeriti. Iako je

moгуće provesti istraživanja, ona su skupa jer zahtijevaju dobro osposobljene voditelje istraživanja, anketare i analitičare. Druge metode mjerenja koje su manje skupe često su manje pouzdane, na primjer prebrojavanje broja dostupnih informacijskih kanala uz broj ljudi koji se koriste tim kanalima.

PREGLED PROCESA PLANIRANJA



KUTIJA ALATA ZA SUDJELOVANJE GRAĐANA

Što je to kutija s alatima?

Često kada govorimo o sudjelovanju građana i o njegovu značenju, ono se čini naizgled apstraktnim, a koristi koje donosi čine se nemjerljivima. Kutija alata upućuje na njegovu stvarnu i konkretnu dimenziju. Neki su vrlo jednostavni, a neki su sofisticiraniji. Oni se u različitoj mjeri bave različitim problemima. Neki pokrivaju jednostavne aktivnosti, ali ih sagledavaju u novom svjetlu i donose korisne prijedloge. Ovaj će pristup biti osobito koristan za manje lokalne samouprave koje mogu odabrati alate koji su najprikladniji za njihovo mjesto. On će im također pomoći u primjeni odabranih alata. Premda se neki alati čine prilično sličnima, oni su definiрани kao zasebni alati kako bi se jasnije istaknule snage i slabosti svakoga pojedinog alata. Prema svojim funkcijama alati se mogu svrstati u tri osnovne kategorije:

INFORMACIJSKI ALATI

Ovaj skup informacijskih alata napravljen je u svrhu poboljšanja dostupnosti informacija o pružanju usluga, procesa donošenja odluka, odgovornosti i sveukupnog djelovanja izabranih dužnosnika i zaposlenika lokalne samouprave. Pristup točnim i pouzdanim informacijama jedan je od glavnih preduvjeta za transparentni proces donošenja odluka u demokratskom društvu. Jedino informirani građani mogu aktivno sudjelovati u aktivnostima lokalne samouprave i biti značajni članovi modernoga civilnog društva.

Pristup je informacijama osnovno ljudsko pravo koje lokalna samouprava treba štiti i olakšati na svim razinama, a osobito na lokalnoj. Ako građani imaju točne informacije o tome koliko troši lokalna samouprava, na što troši i zašto nema dovoljno sredstava za sve projekte, oni će biti spremniji odvojiti vlastite resurse za rješavanje različitih problema i potreba. Samo one lokalne samouprave koje su sposobne pružiti dostatne informacije građanima bit će u mogućnosti pridobiti povjerenje jedinice u kojoj su izabrani. Protok je informacija također prvi korak prema uspostavi aktivne uloge građana u životu zajednice: komunikacija s lokalnom samoupravom, utjecaj građana na proces donošenja odluka, sudjelovanje u planiranju i provedbi projekata zasnovanih na zajednici i uspostava partnerstva s lokalnom samoupravom i poslovnom zajednicom.

Uspješna primjena ovih alata pokazat će i spremnost i sposobnost lokalne samouprave za primjenu novih metoda i vještina upravljanja koje su razvijene u suvremenim demokracijama. Nakon što se lokalna samouprava “pobrine” za pružanje informacija, može se prijeći na sofi sticiraniju kategoriju komunikacijskih alata.

Izbor informacijskih alata uključuje sljedeće alate:

- *otvorenu sjednicu vijeća*
- *javni informativni centar*
- *informativnu brošuru*
- *oglasnu ploču*
- *često postavljana pitanja*
- *automatske telefonske informacije*
- *bilten*
- *prospekt*
- *gradonačelnikovu proračunsku poruku*
- *proračun u malom*
- *izvješće za novinare*
- *dnevni red sastanka*

PRIMJER ALATA INFORMIRANJA – PRORAČUN U MALOM

Jedan od «najpopularnijih» alata informiranja u lokalnim upravama je proračun u malom, odnosno sredstvo kojim se građanima predstavljaju sastavni dijelovi lokalnog proračuna, te njegovi prioriteti. Proračun u malom obično sadrži (Grado)načelnikov uvod kojim se objašnjavaju prioriteti i najvažnije stavke proračuna, te grafički i slikovni dio koji ilustrira prihode, rashode i kapitalna ulaganja. Putem proračuna u malom, građani se prvenstveno educiraju o osnovnim proračunskim pitanjima, mogu se uključiti u proces donošenja odluka te stječu povjerenje u lokalnu upravu. S druge strane, lokalna uprava ima mogućnost predstavljanja prioriteta, osigurava transparentnost odlučivanja te jača suradnju s građanima. Oblici proračuna u malom mogu biti različiti, od vrlo jednostavnih crno-bijelih kopija do izdanja u boji. I jedni i drugi su vrlo funkcionalni i mogu ostvariti svoj cilj, bolje informiranosti građana.

Što je Proračun?

Proračun je temeljni financijski dokument u kojem su iskazani svi planirani godišnji prihodi i rashodi, te svi ostali i rashodi Općine.

Proračun se odnosi na fiskalnu godinu i važi u godini za koju je donesen. Fiskalna godina je razdoblje od dvanaesti mjeseci, a počinje od 01. siječnja i završava 31. prosinca svake kalendarske godine.

“Proračun u malom” je sažetak Proračuna Općine Omišalj za 2003. godinu. On u kratkim crtama objašnjava planove i aktivnosti općine u vezi korištenja općinskog novca u istoj godini.

Želja nam je da ovakvim prikazom općinskog Proračuna svim stanovnicima omogućimo uvid kako u prihode tako i rashode Općine, kako bi dobili potpuniju informaciju gdje i kako se troši njihov novac.

Što sve možete saznati iz Proračuna?

- Koliki su i koji su ukupni prihodi Općine
- Koliki su ukupni rashodi Općine
- Što sve Općina financira
- Koliko se novca troši na općinsku upravu
- Koliko se novca troši na kulturnu, informiranje i sport
- Koliko se novca Općine održava za financiranje vjerskih vjesta, a koliko za osnovnu školu i socijalnu skrb

Gdje možete pronaći Proračun?

- U “Študentskim novinama” Primorsko-goranske županije
- U Upravnom odjelu Općine Omišalj
- Uskoro i na Web stranicama Općine Omišalj, www.omisalj.hr



KOMUNIKACIJSKI ALATI

Komunikacijski alati omogućavaju kako pružanje informacija građanima tako i mogućnost da građani izraze svoje stavove i komentare. Komunikacija se objašnjava se kao dvosmjerni proces «kojim se razmjenjuju informacije među pojedincima korištenjem zajedničkoga sustava simbola, znakova ili ponašanja» Sudjelovanje građana u lokalnoj samoupravi moguće je samo kada je protok informacija dvosmjernan: kretanje informacija prema gore (od građana prema lokalnoj samoupravi) i kretanje informacija prema dolje (od lokalne samouprave prema građanima).

Kada lokalna samouprava informira građane o planovima i odlukama važnim za razvoj zajednice, učinjen je početni korak prema komunikaciji. Kada građani odgovaraju na informacije koje su primili, daju svoje komentare u vezi s informacijama (planovima ili odlukama), kada predlažu rješenja za poboljšanje planiranja ili donošenja odluka, uspostavljena je puna komunikacija. Komunikacijski je proces zaokružen onda kada odgovori građana utječu na pozitivne promjene i učinkovitiju provedbu lokalnih projekata i aktivnosti.

Uspješna primjena ovih alata pokazat će sposobnost lokalne samouprave da učini i sljedeći korak – razvije različite aktivnosti temeljene na javnograđanskom partnerstvu (vidi Alate partnerstva), koje ne karakterizira samo uspješna komunikacija, već i uspješna izvedba zajedničkih projekata.

Izbor komunikacijskih alata uključuje sljedeće alate:

- *anketiranje građana*
- *intervjue s građanima*
- *ispitivanje mišljenja o određenoj usluzi*
- *fokusnu grupu*
- *sredstva povratnih informacija*
- *dopisnicu za odgovore građana*
- *radio/TV program*
- *j avnu tribinu*
- *sastanke u naselju*
- *uspješan sastanak*
- *natječaj za mlade*
- *prezentacijski portal na internetu*

PRIMJER KOMUNIKACIJSKOG ALATA – JAVNA RASPRAVA

Javna rasprava je vrlo zahtjevan ali i izuzetno važan način razvijanja dijaloga između lokalne uprave i građana. To je komunikacijski alat koji lokalnoj upravi i građanima omogućava predstavljanje planova i projekata te razmjenu i prikupljanje mišljenja o njima. Javne rasprave se mogu voditi na temu prostornih planova, proračuna, zaštite okoliša, komunalnih pitanja i slično. Javna rasprava je službeni događaj, vođen prema unaprijed poznatom i objavljenom planu sa ciljem javnog prikupljanja i razmjene mišljenja o određenom pitanju, odnosno donošenja konačnih odluka. Osnovne koristi za lokalnu upravu su upravo u poticanju aktivnosti građanasiguravanju transparentnosti, izgradnji suradnje sa zajednicom te jačanju predstavničkog legitimiteta.

Primjer iz prakse: Javna rasprava o proračunu, općina Hum na Sutli

Hum na Sutli je među prvim općinama ne samo primijenio alat informiranja, proračun u malom već je i unaprijedio postupak donošenja proračuna. Načelnik općine u suradnji s radnom grupom za primjenu Modela sudjelovanja građana organizirali su javnu raspravu o nacrtu proračuna na kojoj je prisustvovalo više od sto građana. To je bio prvi puta da su građani imali mogućnost davanja mišljenja o načinu na koji se raspoređuju proračunska sredstva. Njihovi komentari i mišljenja su uzeti u obzir u konačnom proračunu u malom koji je podijeljen svim domaćinstvima. Općina Hum na Sutli ima 5,560 stanovnika i 1746 domaćinstava.

ALATI PARTNERSTVA

Alati partnerstva namijenjeni su javno-građanskom partnerstvu, što je jedan od najzahtjevnijih ciljeva sudjelovanja građana. Može se reći da je javno-građansko partnerstvo postignuto onda kada građani i lokalna samouprava mogu raditi kao partneri na različitim projektima u zajednici i kada su te zajedničke aktivnosti praćene mjerljivim rezultatima.

Alati partnerstva promoviraju djelotvorno sudjelovanje građana u aktivnostima lokalne samouprave. Najvažnije su aktivnosti one u kojima građani vlastitim resursima pomažu u provedbi projekta u suradnji ili partnerskom odnosu s lokalnom samoupravom. Zapravo bi bilo ispravno reći da u ovom slučaju lokalna samouprava pomaže građanima u provedbi rješenja osiguravajući im odgovarajuće resurse, a ne da se građani prilagođavaju aktivnostima i resursima lokalne samouprave.

Tako građani uistinu «uzimaju stvari u svoje ruke». Ova skupina također sadrži različite alate kojima se građani uključuju u proces donošenja odluka i koriste svoje vrijeme, iskustvo i znanje. Iako to nije uvijek u neposrednoj izvedbi projekata, ovo je dobar primjer konkretne suradnje s građanima i doprinosa građana vlastitim resursima.

Izbor alata za partnerstvo uključuje sljedeće alate:

- *program lokalnog partnerstva*
- *planiranje javnih prostora*
- *lokalne festivale*

- *poslovni forum*
- *savjetničku grupu građana*
- *radnu skupinu*

PRIMJER ALATA PARTNERSTVA – PLANIRANJE JAVNIH PROSTORA

Javni prostori su vrlo konkretan i praktičan način na koji se može utjecati na uključivanje građana i razvoj lokalne demokracije. Korištenjem metoda opažanja, intervjua i radionica posvećenih «evaluaciji prostora», voditelji procesa zajedno sa članovima zajednice ili ciljanim osobama (npr. prometni inženjeri ili predstavnici lokalne samouprave) potiču diskusiju o određenim pitanjima, ukazuju sudionicima/cama na potencijalne promjene i vode ih kroz postupak evaluacije prostora i donošenja kratkoročnih i dugoročnih rješenja.

Osnovna ideja procesa planiranja sa zajednicom je da se krene sa malim koracima koji se mogu odmah realizirati kako bi se motiviralo ljude, zadržala njihova pažnja i zadobilo povjerenje. Ta, uglavnom, jeftina poboljšanja koja se mogu izvesti za par tjedana ili mjeseci povećavaju vrijednost mjesta i ukazuju na budući potencijal. Na tim malim rezultatima se kasnije mogu nadograditi dugoročna rješenja.

Konkretno koristi za zajednicu kao što se može vidjeti su mnoge, a najbolje se odražavaju kroz Gospodarski razvoj i razvoj zajednice, izgradnju demokracije i identiteta zajednice, angažiranje mladih te promicanje među-sektorskih i među-generacijskih aktivnosti. Koristi za lokalnu samoupravu su mnogostrane, od učinkovitijeg korištenja resursa do dugoročnijih i održivijih rezultata. Projekti pomažu lokalnim samoupravama i zajednici da privuku pažnju kako od potencijalnih donatora i investitora tako i od turista koji doprinose gospodarskom razvoju kraja što doprinosi jačanju potpore od strane mjesnih i međunarodnih partnera. Ovi se mehanizmi i primjeri dobre prakse mogu prenijeti na druge zajednice što opet, doprinosi jačanju regionalne i međunarodne suradnje te stvaranju mogućnosti za učenje o novim metodama.

Primjer iz prakse: Planiranje javnih prostora u Bakovu i Markiću

Organizacija za Građanske Inicijative (OGI) u suradnji s gradom Slatinom, donatorom - Britanskim Veleposlanstvom i angažiranjem volontera u projektu - vanjske konzultantice Mirne Karzen - The Urban Institute pokrenuli su zajedničku akciju planiranja i uređenja javnih prostora u Gradu Slatini, te dva mjesna odbora, Bakić i Markovo. Proces planiranja je uključio kreativne radionice na kojima su sudjelovali predstavnici Grada i pojedinih gradskih odjela, Gradskog vijeća, mjesnih odbora, škola, privatnog sektora te veliki broj učenika lokalnih osnovnih i srednjih škola. Za razliku od uobičajenih radionica koje se održavaju u zatvorenim prostorima, sudionici su ovdje imali priliku raditi vani kako bi na licu mjesta mogli ispitati i vrednovati mogućnosti njegova unapređenja. Prostori su uključili bivšu

zgradu Vojarne sa parkom u Slatini, dio dječjeg igrališta u Bakiću te zgradu Mjesnog odbora s vanjskim prostorom u Markovu.

Ovakav zajednički rad rezultirao je u vrlo kreativnim i realnim idejnim rješenjima koja su se vrlo brzo mogli i primjeniti. Tako je u Slatini održana akcija čišćenja u suradnji s lokalnom školom nekoliko tjedana nakon radionice. U Bakiću i Markovu je očišćen i asfaltiran/betoniran vanjski prostor i uređen unutrašnji. U Markovu su postavljene vanjske klupe za sjedenje, jarboli za zastave, velika oglasna ploča, žardinjere za cvijeće i koševi za otpatke. Za unutrašnjost mjesnog doma, nakon stolarskih i ličilačkih radova, osigurani su stolovi i klupe za sjedenje te peć za grijanje. Svečana proslava s prigodnim aktivnostima održana je u oba mjesna odbora krajem studenog.

PISANJE PROJEKTA

I UVOD

Postoji više načina na koji možemo prikupiti sredstva za organiziranje događanja u zajednicama:

- organiziranje javnih događanja,
- prikupljanjem dobrovoljnih priloga (na ulici, u poštama, trgovinama),
- kampanjama u medijima,
- prodajom određenih proizvoda (majice, kape, brošure) i dr.

Međutim, najčešći način prikupljanja sredstava **je pisanje prijedloga projekta** i njegovo podnošenje različitim donatorima.

Donatori mogu biti: - lokalna samouprava,

- tvrtke,
- zaklade lokalne zajednice
- Nacionalna zaklada,
- Vlada RH,
- Vladine agencije (USAID, MATRA, CIDA, SIDA),
- Veleposlanstva,
- Europska komisija,
- međunarodne zaklade i dr.

U najvećem broju slučajeva da bi od njih dobili sredstva, morat ćemo izraditi prijedlog projekta.

II ŠTO JE TO PRIJEDLOG PROJEKTA

Prijedlog projekta je pisani dokument kojim od donatora tražimo potporu, a odgovara na slijedeća pitanja:

Tko traži potporu,
Zašto tražimo potporu,
Što ćemo učiniti,
Kako ćemo to učiniti,
Tko će biti naši korisnici,
Kada i gdje ćemo izvršiti naše aktivnosti,
Koliko nam je toga potrebno da projekt realiziramo.

Prije samog početka pisanja projekta potrebno je dobro upamtiti ove preporuke:

- ❖ ukoliko projekt radite kao tim podijelite međusobno zadatke i odredite rokove do kada se pojedine aktivnosti moraju izvršiti.
- ❖ unaprijed pripremite potrebnu dokumentaciju, izvršite procjenu potreba na terenu te procijenite da li imate sve što vam treba za početak pisanja (npr. sredstva za ovjeru dokumenata kod javnog bilježnika, da li imate osobu koja vam može prevesti projekt ...),
- ❖ vodite računa o rokovima – ukoliko sve ostavite za posljednji dan mogu vam se dogoditi neke

nepredviđene situacije zbog kojih ćete kasniti s predajom zahtjeva (pokvario se kompjuter, nestalo je električne energije, pokvario se automobil pa ne stignete predati na vrijeme ...)

III SASTAVNI DIJELOVI PRIJEDLOGA PROJEKTA

U većini slučajeva donator ima vlastitu aplikaciju koja sadrži pitanja koja su za njega bitna, a vi izrađujete prijedlog projekta davanjem odgovora na postavljena pitanja.

Primjer aplikacijske forme koju koristi OGI u okviru projekta CroNvo – PLI, AED nalazi se u prilogu ovoga Priručnika

Ponekad će vam osoba koju kontaktirate dati usmene naputke za sastavljanje projektne aplikacije, a ukoliko nema pisanim ili usmenih naputaka tada prijedlog projekta mora imati ove sastavne dijelove.

a) Uvodno pismo

Uvodno pismo ima oblik klasičnog pisma u kojem se na najviše jednoj stranici obraćamo donatoru s kratkim opisom projekta te mu predlažemo načine daljnjeg kontaktiranja kao i kontakt informacije i ime kontakt osobe Ovo je bitno zbog toga što će donator često imati dodatna pitanja te će mu ovo olakšati buduće kontaktiranje s vama.

b) Naslovna strana

Naslovna strana i **ime projekta** je ono što donator prvo uočava na vašem projektu. Bitno je da ime projekta bude tako da privuče pažnju – treba biti kratko, privlačno, a ujedno i da bude povezano sa sadržajem projekta. Također se može imenu dodati i rečenica koja pobliže određuje projekt za koji se aplicira.

Primjer: "Moja zajednica, moja odgovornost – projekt promocije volonterizma u zajednici".

Pri kreiranju naslovne strane nemojte pretjerati s grafikom i podacima jer to može kontraproduktivno.

c) Sažetak projekta

Sažetak projekta se nalazi na početku projekta, ali se piše na kraju. On sadrži osnovne podatke o projektu – opis onoga tko podnosi projekt, kratak opis problema koji se žele riješiti projektom, definiranje cilja koji će se ostvariti realizacijom projektnih aktivnosti, aktivnosti koje će se provesti te na kraju koliki je iznos potreban za realizaciju, kao i iznos koji se od konkretnog donatora traži.

Sažetak je veoma bitan stoga što on ukratko objašnjava sadržaj cijelog projekta i što često o njemu ovisi da li će osobi koja ocjenjuje projekt on biti zanimljiv ili ne. Ukoliko nije drugačije određeno uputstvima donatora, sažetak ne bi trebao biti dulji od jedne stranice.

d) Opis podnositelja prijedloga

Prije opisa problema koji želimo projektom riješiti, moramo uvjeriti donatora da smo upravo mi ti koji imamo kredibilitet, stručnost, iskustvo i znanje za provedbu projektnih aktivnosti. Nemojte zanemariti činjenicu da veoma veliki broj organizacija traži sredstva za iste aktivnosti te će upravo ovaj dio ponekad biti odlučujući pri odluci o financiranju.

U ovom dijelu treba ukratko navesti ciljeve, misiju, viziju organizacije, njenu strukturu, povijest, dosadašnje rezultate, s kim surađuje, tko je do sada davao potporu aktivnostima organizacije te po mogućnosti godišnji proračun organizacije.

e) Opis problema/potreba

Svi se projekti pišu sa ciljem da se riješe neki problemi u zajednici ili da se zadovolje određene potrebe.

Pri pisanju problema često se umjesto problema ili potreba u zajednici opisuju problemi i potrebe udruge što nije dobro. Dakle, ne opisuju se problemi u **udruzi** nego u **zajednici** u kojoj udruga živi i radi.

Također treba što manje koristiti opće izraze (npr. kao povećao se broj nasilja nad ženama), a što više konkretnim činjenicama i brojkama (npr. istraživanja pokazuju da je u posljednjih godinu dana broj nasilja nad ženama porastao za 10%). Međutim, nemojte ni pretjerivati sa izvorima informacija.

Pri opisu problema treba paziti da se problem ne učini nemogućim za rješavanje. Tada ćemo dovesti u pitanje smisao našeg projekta. Pri tome vodite računa i o mogućnostima organizacije.

f) Cilj projekta

U ovom dijelu navodimo koji cilj želimo postići našim projektom. Ciljevi moraju biti **određeni** prema tome što želimo postići, **mjerljivi** (projekt napreduje, a na kraju bismo morali odrediti jesmo li u potpunosti ili djelomično ostvarili svoje ciljeve), **dostižni** (ukoliko se projekt razvija prema planu, ciljevi će biti ostvareni), **realni** (postavljamo si samo one ciljeve za koje i sami vjerujemo da ćemo ih ostvariti), **vremenski određeni** (određujemo vremenski rok u kojem ćemo postići definiran cilj). Za razliku od cilja, rezultat projekta je specifični, mjerljivi proizvod projekta koji je rezultat izvršenih planiranih aktivnosti. Dakle, aktivnosti dovode do nekoliko rezultata, a realizirani rezultati do cilja projekta.

g) Aktivnosti

U skladu s definiranim ciljem projekta, opisujemo aktivnosti koje će do njega dovesti. Pri tome moramo voditi računa o našoj iskustvu i kvalifikacijama osoba koje će provoditi aktivnosti, da li imamo za njih potrebnu opremu te da li se nadopunjuju s našom misijom i ostalim aktivnostima koje provodimo.

Također je uputno priložiti plan aktivnosti u kojem ćemo u tabeli navesti aktivnosti po mjesecima kao i osobe koje su odgovorne za njihovo provođenje.

Primjer plana aktivnosti:

Aktivnosti	Mjesec 1	Mjesec 2	Mjesec 3	Odgovorna osoba
Aktivnost 1				Osoba A
Aktivnost 2				Osoba B
Aktivnost 3				Osoba C

h) Korisnici

U prijedlogu projekta potrebno je navesti i tko će imati koristi od njegove provedbe te kako će njima biti bolje.

i) Evaluacija

Evaluacija je vrednovanje rezultata u odnosu na unaprijed postavljene ciljeve. Ona se provodi na kraju projekta, s tim da se tijekom projekta mogu evaluirati pojedine aktivnosti (radionice, tribine ...). Kod dugoročnih projekata uputno je evaluaciju češće provoditi. Uz pomoć evaluacije vidimo da li smo ostvarili ciljeve projekta te da li se projekt odvijao na planirani način. Ukoliko je došlo do odstupanja od planiranog, bitno je navesti u izvještaju zbog čega se to dogodilo.

Bitno je navesti na koji će se način provesti evaluacija (anketa, intervju, upitnik), da li će je provesti osobe iz organizacije (unutarnja) ili izvan organizacije (vanjska). Također je potrebno unaprijed odrediti indikatore (pokazatelje) pomoću kojih ćemo mjeriti ostvarene rezultate. Veoma je bitno pri planiranju troškova projekta uvrstiti i troškove evaluacije.

j) Održivost

Donator ne želi ulagati sredstva u nešto što će nakon prestanka njegove podrške ugasiti. U ovom dijelu projekta trebamo pokazati donatoru da ćemo nastaviti s aktivnostima i nakon njegove podrške. Ovdje trebamo naglasiti da ne ovisimo samo o jednom donatoru. Pogotovo je bitno staviti razvoj odnosa s vladom, lokalnom samoupravom, gospodarskim subjektima te razvoj različitih oblika samofinanciranja.

k) Proračun

Proračun je popis unaprijed predviđenih prihoda i troškova za predložene aktivnosti projekta unutar određenog razdoblja

Proračun projekta se obavezno sastoji od dva dijela:

- a) tabele u kojoj su detaljno prikazani iznosi te vrste prihoda i troškova (vidi prilog),
- b) pisanog objašnjenja proračuna.

Proračun obično sadrži direktne troškove (koji se direktno odnose na provedbu projekta) te indirektne (koji pokrivaju troškove funkcioniranja i opstanka organizacije).

Također je pri sastavljanju proračuna preporučljivo navesti vlastiti doprinos u projektu (kroz opremu, volonterski rad, prostor).

Primjer tabele proračuna

<i>Stavke proračuna</i>	<i>Jedinična cijena</i>	<i>Količina</i>	<i>Mjeseci</i>	<i>Ukupno</i>	<i>Donator 1</i>	<i>Donator 2</i>	<i>Doprinos organizacije</i>
<i>I Plaće i honorari</i>							
<i>Ia</i>							
<i>UKUPNO I</i>							
<i>II Oprema</i>							
<i>IIa</i>							
<i>UKUPNO II</i>							
<i>III</i>							
<i>Putovanja</i>							
<i>UKUPNO III</i>							
<i>IV Najam</i>							
<i>UKUPNO IV</i>							
<i>V Troškovi poslovanja</i>							
<i>UKUPNO V</i>							
<i>VI</i>							
<i>Proizvodi projekta</i>							
<i>Ukupno VI</i>							
<i>Projekt ukupno</i>							

1) Prilozi

Obično uz svaki projekt idu i prilozi kao što su životopisi izvoditelja, preporuke, godišnji izvještaj i sl. Većina donatora već u aplikaciji navodi što sve želi kao prilog projektu.

Projekt treba biti napisan razumljivim i jednostavnim jezikom. Treba izbjegavati pretjeranu upotrebu stručnih termina, žargona, stilskih izraza. Preporučljivo je pisati u aktivu (npr. "uradit ćemo" umjesto "želimo da se uradi") jer time iskazujemo našu odlučnost u postizanju navedenih ciljeva.

PLANIRANJE

I UVOD

Planiranjem se bavimo svakodnevno te nam je planiranje kao proces poznato i u svakodnevnom životu. Mi svakodnevno nešto planiramo- kako ćemo doći do posla, što ćemo raditi u slobodno vrijeme, gdje ćemo na ljetovanje. Planiranje je bitno stoga što na taj način definiramo naš cilj te određujemo najlakši način kako doći do njega.

Prednosti planiranja:

- točno određuje ciljeve i načine na koje ćemo ih postići,
- štedi vrijeme i novac,
- omogućuje nam da unaprijed predvidimo sve zapreke te da kontroliramo situaciju oko nas,

- ukoliko djelujemo u okviru unaprijed donijetih planova, okolina će nas ozbiljnije shvaćati te nećemo djelovati stihijski.

Dva najčešća načina planiranja:

1. strateško planiranje
2. plan aktivnosti

U daljnjem tekstu ćemo prikazati zbog čega su u životu organizacija ove dvije vrste planiranja bitne te kada ćemo i koju vrstu planiranja koristiti.

II STRATEŠKO PLANIRANJE

a) Definicija

Postoji više definicija strateškog planiranja:

Strateški plan je proces odlučivanja o putu i mjestu na kojem će organizacija biti u budućnosti.

Strateški plan je postupak određivanja odredišta, ispitivanja područja kroz koja se morate kretati, biranja jednog izravnog puta, izbjegavanja zapreka te pravovremeno razmišljanje o zaprekama.

Strateško planiranje je proces određivanja što organizacija građana namjerava biti u budućnosti i kako će to postići. Radi se o pronalaženju najbolje budućnosti

za organizaciju i najboljeg puta koji će do te budućnosti dovesti.

Strateško planiranje se obično izrađuje za razdoblje od tri do pet godina iako se u situacijama kada su društvene promjene češće može izraditi i za razdoblje od godinu dana.

b) Izrada strateškog plana

Priprema planiranja

Pristupiti strateškom planiranju trebamo u trenutku kada shvatimo njegovu važnost za naš daljnji rad te kada on neće predstavljati samo dokument u ladici. Trebamo prije svega razmisliti zbog čega želimo izraditi ovaj plan – da li stoga jer ga smatramo bitnim za naše buduće djelovanje ili zato što to netko izvana od nas zahtjeva. Također trebamo imati na umu da je planiranje timski rad te da prije samog početka planiranja trebamo formirati radnu grupu koja će raditi na izradi plana. Također je potrebno unaprijed odrediti sredstva i troškove koji će nam biti potrebni za izradu plana.

Određivanje vizije i misije

Na samom početku planiranja moramo odrediti viziju i misiju.

Vizija nije ništa drugo nego naša zajednička slika budućnosti, promjena u svijetu koju želimo postići.

Vizija treba biti značajna i velika, ali i realna da bi ljudi u nju vjerovali.

Osim vizije, moramo definirati i misiju. Za razliku od vizije koja nije obavezna, misiju mora imati svaka organizacija. Misija odgovara na pitanje zašto postojimo. Ona mora odgovoriti na pitanje koji je krajnji rezultat kojem težimo, za koga je taj rezultat, koje su metode za njegovu realizaciju .

Osim vizije i misije, ovdje bi bilo poželjno navesti i vrijednosti i principe po kojima djelujemo te koji su zajednički svima nama.

Analiza okruženja

Ovdje ćemo posvetiti pozornost trima vrstama analize:

a) SWOT analiza

Na osnovu ove analize određujemo koje su naše trenutne jakosti i slabosti, kao i koje mogućnosti i opasnosti postoje u našem okruženju.

S – jakosti (ono što radimo dobro)

W – slabosti (što možemo poboljšati)

O – vanjske mogućnosti (koje mogućnosti postoje u okruženju u kojem djelujemo)

T – opasnosti u okruženju

b) PEST analiza

Na temelju ove analize također definiramo određene procese u našem okruženju:

P – politički čimbenici – kakva je politička situacija,

E – ekonomski čimbenici – kakva je ekonomska situacija,

S – socijalni čimbenici – kako se društvo odnosi prema nama,

T – tehnološki čimbenici – infrastruktura, položaj i sl.

c) *Analiza saveznika/dionika*

Ovdje određujemo tko će provesti naše aktivnosti, tko će ih podržati, tko će to sve dopustiti te tko će to pokušati zaustaviti.

Strategija

Postoji nekoliko mogućih načina određivanja strategije djelovanja, a to su:

- a) pristup scenariju – određivanje više scenarija u budućnosti te odabir najpovoljnijeg,
- b) pristup kritičnim pitanjima – postavljanje i formuliranje pitanja, određivanje njihovog redoslijeda te davanje odgovora na pitanja,
- c) pristup strateškom cilju – najčešći način, a određuje se tako da se postave strateški ciljevi te se određuju strategije za njihovo postizanje.

Izrada konačnog dokumenta

Strateški plan je dokument koji osim gore navedenog sadrži i plan aktivnosti za kraći period, analizu naših ljudskih resursa, godišnje budžete te druge podatke i priloge.

U konačnici bi trebao imati ove dijelove:

- naslovna strana
- sadržaj
- uvodno pismo u kome se objašnjava razlog izrade strateškog plana
- opis organizacije (njena povijest, struktura te misija, vizija i vrijednosti)
- analiza okoline (SWOT, PEST, analiza dionika)
- kritična pitanja i prioriteti
- određivanje strateških ciljeva i određivanje strategije za svaki cilj
- godišnji operativni plan
- godišnji budžet
- prilozi – analiza ljudskih resursa, Statut, ostale informacije.

III PLAN AKTIVNOSTI

Osim strateškog plana koji je uobičajeno dugoročan, bavi se razvojem organizacije te je određen jedino misijom organizacije, ova vrsta planiranja je kratkoročna te njime specijaliziramo što želimo poduzeti. Određen je i detaljan.

Plan aktivnosti sadrži odgovore na slijedeća pitanja:

- kada određena aktivnost počinje i završava,
- tko je odgovoran i tko provodi zadatke,
- kako se zadatak ostvaruje,
- koliki su troškovi.

Primjer plana aktivnosti:

Aktivnost	Mjesec 1	Mjesec 2	Mjesec 3	Mjesec 4	Odgovorna osoba	Troškovi
Aktivnost 1					Osoba 1 Osoba 2	\$
Aktivnost 2					Osoba 2 Osoba 3	\$
Aktivnost 3					Osoba 1 Osoba 3	\$
Aktivnost 4					Osoba 2	\$

Literatura

1. Materijali s radionica u organizaciji ADF-a, EOS-a, CCI-a, OSCE-a te Fundraising konferencija za istočnu i jugoistočnu Europu (1998, 1999, 2000.)
2. NVO priručnik – kuharica za udruge, Zagreb 1999.
3. Kako napisati prijedlog za potporu –priručnik za samoučenje, Zagreb, 1998.
4. Strateško planiranje za neprofitne udruge – radna knjiga, Zagreb, 2000.
5. Strateško planiranje – priručnik, Zagreb, 1997.



Kralja Petra Svačića 36, 31000 Osijek
tel: 031/582-292; fax:031/582-291
e-mail:ogj1@os.t-com.hr



Academy for Educational Development

Kralja Držislava 3, 10000 Zagreb
tel: 01/4500-302; fax: 01/4500-301
<http://www.aed.hr/>

POTPORA HRVATSKIM NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA (CroNGO)

Program suradnje i razvoja zajednice

Obrazac za prijavu prijedloga projekata – jednostavne potpore

Broj stranica ispunjenog obrasca (bez obrazloženja i tablice proračuna te priloga) ne smije biti veći od 6.

Broj stranica priloga ne smije biti veći od 5.

Prijava se treba sastojati od 1 originala (s priložima) i 5 preslika (s priložima).

Obrazac je potrebno popuniti sukladno smjernicama navedenim u Uputama za prijavu prijedloga projekata.

Prijavu prijedloga projekta za područje Slavonije i Baranje (Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Požeško-slavonska, Virovitičko-podravska i Vukovarsko-srijemska županija) možete poslati ili dostaviti na adresu:

Organizacija za Građanske Inicijative, Kralja Petra Svačića 36, 31000 Osijek



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

CroNGO program financira Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) temeljem kooperativnog ugovora pod brojem 160-A-00-01-00109-00.

I. Osnovni podaci o prijavljenoj organizaciji

1) Naziv udruge (<i>molimo navedite i engleski naziv ako ga imate</i>):		
2) Adresa:		
3) Telefon:	4) Fax:	5) E-mail i internetska stranica:
6) Odgovorna osoba:		
7) Misija ili svrha djelovanja organizacije:		
8) Broj članova udruge u trenutku podnošenja ovog zahtjeva: • volonteri: _____ • zaposleni: _____		
9) Opišite glavnu ciljnu grupu (tj. korisnike) Vaše organizacije. S koliko članova te grupe radite? _____		
10) Ukratko predstavite nekoliko svojih najvažnijih provedenih projekata, njihove rezultate i mjesta provođenja aktivnosti.		

II. Osnovni podaci o projektnom prijedlogu

1) Naziv projekta:	
2) Voditelj/ica projekta:	3) Telefon ili mobitel voditelja/ice projekta:
4) Označite isključivo jedno projektno područje (<i>Više informacija o projektnim područjima možete pronaći na 4. stranici Uputa za prijavu prijedloga projekata.</i>): a) Otkrivanje gospodarskih potencijala zajednice b) Turizam po mjeri zajednice c) Javni prostori – mjesta za građane	
5) Opis zajednice. • Navedite područje odvijanja projekta (grad, općina, županija): • Opišite lokalnu zajednicu u kojoj namjeravate provesti projekt.	
6) Potpis predsjednika/ce i pečat udruge:	

III. Opis projekta

1) Potrebe zajednice. Opišite potrebe vaše lokalne zajednice na koje želite odgovoriti ovim projektom. Kako problem utječe na vašu zajednicu? Kako ste utvrdili potrebe?

2) Cilj, aktivnosti i rezultati projekta.

- Koji je glavni cilj Vašeg projekta?

- Navedite aktivnosti koje ćete provesti kako bi postigli postavljen cilj.

- Koje rezultate i konkretno promjene očekujete nakon provedbe ovog projekta?

3) Radni plan projektnih aktivnosti. *Molimo popunite sljedeću tablicu s obzirom na aktivnosti navedene u prethodnom pitanju.*

Aktivnost	Odgovorna osoba	Razdoblje (mjeseci provedbe)	Očekivani rezultat

6) Ostale potpore projektnim aktivnostima.

- a) Opišite potporu vaše zajednice ovom projektu s obzirom na vrstu potpora (financijske potpore, volonterski rad, plaćanje robom ili uslugama tj. u naturi) te navedite kunske vrijednosti tih potpora.

- b) Navedite potpore ovom projektu koje očekujete od drugih donatora.

7) Obaviještenost zajednice o projektnim aktivnostima.

- a) Kako ćete obavijestiti mještane, korisnike i ostale o Vašim projektnim aktivnostima i rezultatima?

- b) Opišite promotivnu aktivnost vašeg projekta (tisak publikacije ili organizacija nekog događaja).

- c) Kako ćete uključiti medije u svoj rad?

8) Uspješnost projekta. Kako ćete znati da su vaša lokalna zajednica, mještani i korisnici zadovoljni s vašim radom? Kako ćete znati da je projekt uspješno proveden?

9) Nastavak aktivnosti.

a) Objasnite kako će se rezultati ovog projekta odraziti na budućnost zajednice.

b) Navedite kratki plan nastavka aktivnosti ovog projekta.

III. Obrazloženje proračuna

Troškovi provedbe projekta

Oprema

Plaće i naknade

Doprinos lokalne zajednice

Obrazloženje neke druge stavke proračuna ukoliko udruga smatra da je to potrebno

Prilozi (broj stranica ne smije biti veći od 5!):

- preslika registracije udruge (**obavezno**)
- životopis ključnih projektnih osoba, pisma potpore koja dokazuju suradnju i partnerstvo s organizacijama i ustanovama zajednice, promotivni materijali i novinski članci (**neobavezno**)

**POPIS ZA PROVJERU OSNOVNIH ZAHTJEVA PRI PODNOŠENJU PRIJAVE NA
NATJEČAJ CroNGO PROGRAMA SURADNJE I RAZVOJA ZAJEDNICE**

Prije podnošenja prijave provjerite da li ste odgovorili na osnovne zahtjeve CroNGO Programa.

Molimo označite (✓) ispunjavanje svakog od navedenih zahtjeva.

1. Članovi udruge pročitali su AED-ove Upute za prijavu projekta i u skladu s njima popunili obrazac za prijavu projekta.	
2. Udruga je u okviru jednog kruga natječaja prijavila samo jedan projektni prijedlog.	
3. Prijava je dostavljena nadležnom Regionalnom partneru (ili AED-u za područje središnje i sjeverne Hrvatske).	
4. Prijava je podnesena isključivo poštom ili dostavom.	
5. Udruga je odgovorila na sva pitanja iz projektnog obrasca.	
6. Prijava se sastoji od 1 originala (s priložima) i 5 preslika (s priložima).	
7. Broj stranica prijave (bez obrazloženja i tablice proračuna te priloga) nije veći od 6.	
8. Broj stranica priloga nije veći od 5.	
9. Udruga je priložila presliku registracije.	
10. Projekt se provodi najšire na području jedne županije.	
11. Podružnica je priložila pisano odobrenje svoje središnjice.	
12. Udruga je ispunila tablicu proračuna u skladu s Uputama za prijavu projekta (što uključuje kunsku vrijednost doprinosa zajednice u visini najmanje 25% traženog iznosa).	
13. Svaka stavka proračuna izravno je povezana s određenom aktivnosti.	
14. U proračun su uključeni putni troškovi za odlazak na susrete do Regionalnog partnera i jedan dolazak do AED-a, Zagreb.	

Molimo označite (✓) dostavu dodatnih materijala.

1. Udruga je priložila pismo(a) potpore koja dokazuju suradnju i partnerstvo s organizacijama i ustanovama zajednice.	
2. Priloženi su članci iz novina, brošure i slični promotivni materijali o radu udruge.	

PRORAČUN PROJEKTA (izražen u kunama)

Naziv udruge:

Naziv projekta:

Trajanje projekta: mjeseci

Traženi iznos (kn):

Red. br.	Opis troškova	Jedinica mjere	Količina	Trošak po jedinici	Ukupan iznos	Doprinos zajednice	Doprinos drugih donatora	Traženi iznos od AED-a
1.	Troškovi provedbe projekta:							
	a Troškovi materijala, vidljivosti... (<i>specificirati</i>):							
	b Putni troškovi (<i>specificirati</i>):							
	c Najam prostora:							
	d Plaće i naknade (bruto):							
	1. UKUPNO (kn):							

Proračun je potrebno napraviti u skladu s Uputama za prijavu prijedloga projekata (str. 8. i 9.)!

PRORAČUN PROJEKTA (izražen u kunama)

Red. br.	Opis troškova	Jedinica mjere	Količina	Trošak po jedinici	Ukupan iznos	Doprinos zajednice	Doprinos drugih donatora	Traženi iznos od AED-a
2.	Troškovi udruge:							
	a Operativni troškovi:							
	b Putni troškovi (<i>dolasci do Regionalnog partnera i AED-a, Zagreb</i>):							
	c Najam i režije ureda:							
	d Plaće i naknade (<i>bruto</i>):							
	2. UKUPNO (kn):							
3.	Oprema:							
	3. UKUPNO (kn):							
4.	Trening i tehnička pomoć (<i>standardne potpore</i>):							
	4. UKUPNO (kn):							
	UKUPNI TROŠKOVI PROJEKTA (kn):							