

Pravni fakultet u Zagrebu
Javna uprava i javne financije

Neposredni izbor izvršnih tijela u Republici Hrvatskoj

Završni rad

Margarita Šimunić

Mentor: doc. dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić

Zagreb, 2022. godina
Faculty of Law in Zagreb

Public administration and public finance

Direct election of executive local bodies in Republic of Croatia

Final paper

Margarita Šimunić

Mentor: doc. dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić

Zagreb, 2022. godina

Sadržaj:

1. Uvod.....	4
2. Općenito o lokalnoj i područnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj.....	5
2.1. Pojam	5
2.2. Temeljna načela	6
2.3. Povijesni razvoj.....	8
2.4. Karakteristike	9
2.5. Financiranje.....	10
2.6. Tijela	12
3. Neposredan izbor lokalne vlasti.....	15
3.1. Princip neposrednog izbora i razlozi za njegovo uvođenje.....	17
3.2. Uvođenje modela neposrednih izbora.....	19
3.3. Prednosti i nedostaci neposrednog izbora.....	19
3.4. Problemi vezani uz korupciju	21
3.5. Lokalni izbori provedeni neposrednim izborom i stečena iskustva.....	23
3.5.1. Lokalni izbori 2009. godine	23
3.5.2. Lokalni izbori 2013. godine	24
3.5.3. Lokalni izbori 2017. godine	26
4. Lokalni izbori u Republici Hrvatskoj 2009. i 2013. godine.....	28
4.1. Tijek raspisivanja i održavanje lokalnih izbora	29
4.1.1. Lokalni izbori 2009. godine	29
4.1.2. Lokalni izbori 2013. godine	29
4.2. Opis promatranog uzorka i metodologija.....	30
4.3. Podaci o izlaznosti	32
4.4. Rezultati izbora	36
5. Zaključak.....	42
L I T E R A T U R A.....	43
Popis grafikona	46
Popis slika	46

Izjava o izvornosti

Ja Margarita Simunic pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Margarita Simunic

1. Uvod

U ovom radu razmatra se neposredni način izbora izvršnih tijela vlasti na primjeru hrvatskih gradova. Sveobuhvatnom analizom izbornih rezultata analitičkim metodama dolazi se do saznanja o ostvarenom uspjehu određenih kandidata i izlaznosti glasača na izbore. U obzir su uzeti svi hrvatski gradovi, ukupno njih 128. Kroz istraživanje, obuhvaćene su tada aktualne izborne liste pa se lako može doći do zaključka o rezultatima neposrednih izbora u gradovima. Rad se fokusira na lokalne izbore koji su provedeni 2009. i 2013. godine. Cilj ovog rada je na temelju istraživanja izrađenog nad rezultatima i podacima lokalnih izbora 2009. i 2013. godine, doći do informacije o izlaznosti građana na izbore i ostvarenom uspjehu nezavisnih kandidata nakon provedbe neposrednih izbora. Svrha rada je omogućiti čitatelju pregled relevantnih podataka vezanih uz navedene izbore i način izbora. Budući da su lokalni izbori po prvi put u Republici Hrvatskoj provedeni na taj način, vrlo je zanimljivo vidjeti kako je neposredni način izbora utjecao na ostvaren uspjeh kandidata i zainteresiranost građana za izborima. Radom se tako nastoji odgovoriti na sljedeća istraživačka pitanja:

- 1) Je li nakon 2009. godine kada su uvedeni neposredni izbori, povećana izlaznost na izbore?
- 2) Je li se povećao uspjeh nezavisnih kandidata nakon tih izbora?

Podatke koji su javno objavljeni i grupirani u bazu podataka o izborima, jednostavno je pronaći. Članovi zagrebačkog pravnog fakulteta vrlo su ekstenzivno pisali na ovu temu.

Primjerice radovi autora Koprića, Vukojčić-Tomić i Škarice, uvelike doprinose kvalitetnim sadržajem koji je koristan za objašnjenje pravne pozadine teme ovog rada. Podaci se u daljnjem dijelu rada analiziraju pomoću matematičkih i statističkih metoda, kako bi se uočile sličnosti, povezanosti i u konačnici donio zaključak na ovu temu. Motiv i ideja za pisanje rada na ovu temu pronađen je u činjenici da su nedavno ponovo provedeni ovakvi izbori te su uspjeh na njima ostvarili brojni nezavisni kandidati. Rad je podijeljen na teorijski i istraživački dio. Nakon uvodnog razmatranja prikazana je teorijska obrada izabrane teme. Zatim, opisan je proces izbora i izborni sustav u Republici Hrvatskoj, uključujući i praksu neposrednog izbora izvršnih tijela na lokalnim izborima u Republici Hrvatskoj. U drugom dijelu rada slijedi istraživački dio o lokalnim izborima u Republici Hrvatskoj 2009. i 2013. godine. Zaključna razmatranja autora nalaze se u zaključku rada. Na kraju se nalazi cjelokupan popis literature zajedno s priložima.

2. Općenito o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u Republici Hrvatskoj

U ovom poglavlju ukratko su objašnjene najvažnije činjenice vezane uz ustroj, djelokrug, funkcioniranje, temeljna načela, financiranje i povijesni razvoj jedinica lokalne i područne (regionalnih) samouprave u Republici Hrvatskoj.

2.1. Pojam

Državna vlast Republike Hrvatske temelji se na trodiobi vlasti, tj. podjeli na izvršnu, zakonodavnu i sudsku. Ustavom je vlast ograničena pravom građana na izbor lokalne i područne (regionalne) samouprave.¹ Lokalna samouprava je po ustroju monotipska, jer sve jedinice lokalne samouprave u osnovi imaju jednak djelokrug poslovanja.²

Zakon jedinice samouprave vezane uz lokalno područje, jasno definira kao općine i gradove, te one malo veće - županije. Treba napomenuti da se sve jedinice osnivaju zakonom. Uz spomenute samoupravne jedinice, Grad Zagreb čini glavni grad države te kao takav predstavlja teritorijalnu i upravnu cjelinu kojoj je ustrojstvo uređeno Zakonom o Gradu

¹ Ustav Republike Hrvatske NN 85/2010; čl. 4.

² Hrvatska zajednica općina; <https://hzo.hr/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava-u-rh>; 30.9.2021.

Zagrebu.³ Najveća jedinica je Grad Zagreb (gotovo 800.000 stanovnika), dok je najmanja Općina Civljane s 239 stanovnika. Svaka županija ima određeni broj gradova i općina, a iznimka je Grad Zagreb. Djelokrug općine, grada i županije funkcionira temeljem opće klauzule kojom je određen posao i značaj jedinica na tom području. Općina i grad bave se uređenjem naselja i planiranjem stanovanja, prostornim i urbanističkim planiranjem, komunalnim aktivnostima, politikom prema djeci, socijalnom politikom, zdravstvenom politikom, odgojem i obrazovanjem, zaštitom potrošača, protupožarnom i civilnom zaštitom i ostalim. Jedinice u velikim gradovima i gradovima sjedištima (sjedište županije), brinu o održavanju javnih cesta, izdavanju građevinskih i lokacijskih dozvola i drugih akata vezanih uz gradnju i provedbu dokumenata prostornog uređenja te druge poslove koji su propisani regulativom. Županija je nadležna za razne politike poput obrazovne, zdravstvene, gospodarske, prometne, urbanističke i ostale.⁴

2.2. Temeljna načela

Temeljna načela djelovanja lokalne i regionalne samouprave određena je nekolicinom zakonskih propisa. Najvažniji od njih je Ustav Republike Hrvatske koji se tim pitanjem bavi u svojim brojnim člancima, a pogotovo u glavi VI. gdje je opisan rad samouprave. Također treba spomenuti da je u Ustavu spomenuta i izravna primjena prava Europske unije na lokalna i regionalna tijela te aktivna i pasivna biračka prava na izborima za Europski parlament.⁵ Sažeto, mogu se spomenuti važniji zakoni koji reguliraju razne aspekte lokalne vlasti: Ustav Republike Hrvatske, Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakon o regionalnom razvoju.⁶

Ustavno zajamčena temeljna načela o višejezičnosti i više pisama u službenoj upotrebi prisutna su i u lokalnoj upravi. Naravno, korištenje pisma i jezicima propisani su zakonom. Isto tako, propisano je ustrojstvo i djelokrug uprave na lokalnoj razini. Sve promjene oko toga donosi Hrvatski sabor većinom glasova zastupnika. Postoji mogućnost da sabor ovlasti Vladu koja tada uredbama uređuje pojedina pitanja vezana za rad lokalnih tijela. Određene djelatnosti lokalnoj

³ Zkon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (pročišćeni tekst) NN 19/2013; čl. 2. i 3.

⁴ Hrvatska zajednica općina; <https://hzo.hr/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava-u-rh>; 30.9.2021.

⁵ Ustav Republike Hrvatske NN 85/2010 ⁶ Koprić, I. (2013): „Lokalna samouprava i lokalni izbori“; Institut za javnu upravu; knjiga 7, str. 297.

samoupravi mogu se dodijeliti i na temelju Ustava. S druge strane, građani imaju pravo podnijeti tužbu pučkom pravobranitelju ako smatraju da su im ugrožena ili povrijeđena njegova ustavna ili zakonska prava uslijed nezakonitog ili nepravilnog rada uprave. Isto tako, protiv pojedinačnih odluka lokalnih jedinica moguće su i ustavne tužbe.⁶

Ustavom zajamčena prava građanima na uspostavu lokalne vlasti i predstavničkih tijela u njoj koji su izabrani na slobodnim izborima, tajnim glasovanjem. Građani tako mogu na neposredan način sudjelovati pri uspostavi lokalnih poslova, pomoću zborova, referenduma i ostalih oblika neposrednog odlučivanja. Navedena prava prilikom odlučivanju imaju i građani Europske unije. Nadalje, u naselju ili dijelu naselja mogu se osnovati mjesne samouprave. Što se tiče županija one čine jedinice područne samouprave, dok je gradu Zagrebu moguće posebnim zakonom utvrditi položaj županije. Ustavom je predviđeno i to da se i ostalim većim gradovima Republike Hrvatske mogu dati ovlasti županije.⁸

Što se tiče ostale domaće regulative, lokalnom i regionalnom samoupravom bavi se istoimeni Zakon u kojemu je opisano djelovanje jedinica i pojmovi vezani uz njih. Zakoni vezani uz europsku regulativu lokalne vlasti su Zakon o potvrđivanju europske povelje o lokalnoj samoupravi i Zakon o provedbi uredbi Europske unije o Europskoj grupaciji za teritorijalnu suradnju. Europskom regulativom obuhvaćena su pravila o provođenju neposrednih izbora, tajnog glasovanja, slobodnom obavljanju funkcija tijela nakon izbora, pitanje financijskih naknada i socijalno osiguranje. Treba spomenuti da Povelja uključuje i odredbe o načinima participacije građana.⁷

Iz aspekta procesa izbora tijela jedinica, važnu ulogu ima Zakon o lokalnim izborima. Posebna pravila vezana uz županiju koja uključuje glavni grad države – Zagreb, utvrđena su posebnim zakonom. Nadalje, zakon određuje i djelokrug te geografski smještaj županija i to pomoću Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj. Navedenim zakonima određen je zakonski okvir za lokalnu i područnu vlast. Ostalim zakonima obuhvaćen je rad službenika, plaće, klasifikacija radnih mjesta, prava nacionalnih manjina, izborni proces, sprječavanje sukoba interesa, te prava državljana drugih država.¹⁰

⁶ Ustav Republike Hrvatske NN 85/2010; čl. 12., 83., 88., 93., 117., 129.

⁸ Ustav Republike Hrvatske NN 85/2010; čl. 133. i 134.

⁷ Koprić, I., Vukojičić-Tomić, T. (2013): „Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika : stanje i prijepori“; Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 64. ¹⁰ Koprić, I. (2013): „Lokalna samouprava i lokalni izbori“; Institut za javnu upravu; knjiga 7, str. 297. i 298. ¹¹ Koprić, I., Vukojičić-Tomić, T. (2013): „Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika : stanje i prijepori“; Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 58.

2.3. Povijesni razvoj

U samim počecima političkog funkcioniranja države, prvi lokalni izbori na demokratski (višestranački) princip, održani su zajedno s prvim izborima za sastav Sabora, 1990. godine. Institucionalni okvir je naslijeđen iz bivše države (biranje apsolutnom većinom). Na taj način, birali su se članovi triju vijeća – mjesne zajednice, vijeće rada i društveno političko vijeće.¹¹ Sadašnji sustav izbora stvoren je 1992. godine (postavljanjem zakonodavnog okvira), a uspostavljen je 1993. godine uspostavom temeljnih odrednica postojećeg zakonodavnog okvira.⁸ Sustav je prvi puta testiran provedbom prvih lokalnih izbora 1993. godine.

Zanimljivost je ta da je općine naseljavalo blizu 3.000 ljudi. Činjenica je da su općine u depopulaciji, što potvrđuje podatak da su u zadnjih deset godina izgubile 80.285 stanovnika. Što se tiče gradova, od 1993. godine do danas, njihov broj se povećao sa 69 na 128. Dogodilo se prosječno smanjenje za 10.863 stanovnika godišnje u odnosu na početno stanje kada su uvedeni demokratski izbori.⁹ Lokalni izbori 1993. i 1997. godine provedeni su po mješovitom (razmjerno većinskom) izbornom sustavu. Omjer kandidata mijenjan je po većinskom modelu i po proporcionalnom modelu, za svake od tih izbora. Uz nova pravila oko relativne većine i zatvorenih kandidacijskih lista, 1993. godine birana je polovica vijećnika, dok je u razmjernom dijelu izbora bila vidljiva destimulacija koaliranja manjih stranaka, što je olakšavalo posao jednoj, dominantnoj stranci na političkoj sceni. Što se tiče izvršne funkcije od 1993. do 2009. godine, nju je obavljao izvršni dužnosnik u sklopu kolegijalnog tijela na čelu s poglavarstvom. Glasovi birača računali su se prema D'Hondtovoju metodi. Treba napomenuti da je sve do 1999. godine bio aktualan specifičan način izbora župana. Naime, on je biran od županijske skupštine, a potvrđivao ga je predsjednik na prijedlog Vlade. Župan je, uz lokalnu dužnost, imao predstavničku funkciju državne vlasti u županiji što je doprinosilo većoj decentralizaciji vlasti. Promjene su se bile nužne te su se one i dogodile novim

Zakonom iz 2001. godine. Poglavarstva su doživjela promjenu svog ustrojstva, te je kasnije

⁸ Ministarstvo pravosuđa i uprave; <https://www.uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/5-uprava-za-politickisustav-i-organizaciju-uprave-1075/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/842>; 27.9.2021.

⁹ Hrvatska zajednica općina; <https://hzo.hr/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava-u-rh>; 30.9.2021.

2009. godine uveden novi model izbora izvršnih dužnosnika. Utjecaj na razvoj lokalnog sustava i politike, svakako je imalo prihvaćanje europske regulative, premda su ti standardi uglavnom kopirani a manje se radilo na samom usklađivanju s normama.¹⁰

2.4. Karakteristike

Kao što je spomenuto, jedinice lokalne samouprave sastoje se od općina, gradova i županija. Na području cijele države ustrojeno je 555 jedinica lokalne samouprave. Ukupno postoji 428 općina, 127 gradova lokalne i 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, tj. županija. Grad Zagreb kao posebno područje koje slični županiji, dobio je poseban status grada i županije zbog toga što predstavlja glavni grad države.¹¹ Kada se promatra karta geografske raspodjele i položaja svih jedinica, može se primijetiti velik broj manjih jedinica, uglavnom općina, pravilo raspoređenih po cijeloj državi. Prostorno veće općine nalaze se u područjima gdje je gustoća naseljenosti manja.¹²

Prema Zakonu, jedinice mogu imati svoj grb i zastavu, utvrđeni statutom ili statutarnom odlukom uz valjano odobrenje koje daje tijelo državne uprave. Što se tiče područja općine, grada i županije, njihovog naziva, sjedišta, pitanja spajanja i izdvajanja i ostalih promjena, za to postoji posebni zakon za ta pitanja. Prilikom svake promjene područja jedinica prethodno se traži mišljenje stanovnika te jedinice.¹³ Uz općine i županije, jedinice lokalne samouprave čine gradovi. Grad može biti sjedište županije, a kriterij je da u njemu živi više od 10.000 stanovnika. Karakteristike grada su urbano uređenje te povijesno, prirodno, gospodarsko i društveno obilježje. Prostor grada obuhvaćaju i prigradska naselja. Uz sve to, u posebnim slučajevima i okolnostima, gradom je moguće proglasiti i neko mjesto koje ne ispunjava navedene kriterije. Županije su isto tako dio lokalnog sustava vlasti. Naime, one se smatraju područjem prirodnog, povijesnog, prometnog, gospodarskog, društvenog i samoupravnog značaja.¹⁴

¹⁰ Koprić, I., Vukojičić-Tomić, T. (2013): „Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika : stanje i prijevori“; Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 63.

¹¹ Ministarstvo pravosuđa i uprave; <https://www.uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/5-uprava-za-politickisustav-i-organizaciju-uprave-1075/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/842>; 27.9.2021.

¹² Savić, Z., i drugi (2018): „Županija - razvojna raznolikost i gospodarski potencijal“; Hrvatska gospodarska komora; publikacija, Zagreb

¹³ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (pročišćeni tekst) NN 19/2013; čl. 7. i 10.

¹⁴ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (pročišćeni tekst) NN 19/2013; čl. 3. – 6.

Postoje i posebna područja u državi koja su uređena zakonima poput onog o Gradu Zagrebu, Zakona o brdsko-planinskim područjima, Zakona o obnovi i razvoju Grada Vukovara, Zakona o otocima, Zakona o područjima posebne državne skrbi, i Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj.¹⁵

Svrha lokalnih jedinica je obaviti poslove iz zadanog djelovanja i ostvariti potrebe građana.

Tako se na primjer provode komunalne djelatnosti, poslovi uređenja naselja i stambenog pitanja, obavljaju poslovi urbanističkog planiranja, uspostavlja skrb o maloljetnicima, socijalna skrb, primarna zdravstvena zaštita, odgoj i osnovno obrazovanje, kultura i sport, zaštita potrošača, štiti se okoliš te uspostavlja civilna zaštita. Svi poslovi lokalnog i područnog djelovanja zakonski su uređeni su zakonom, a prednost u izvršavanju poslova imaju tijela najbliža građanima. Prilikom određivanja djelokruga jedinica bitno je odrediti širinu djelokruga, prirodu posla, ekonomičnost i učinkovitost. Samo ustrojstvo uređuje se statutima te se vodi briga o tome da sve bude u skladu s potrebama i mogućnostima. One jedinice koje djeluju samostalno, nadziru se tako da se u proces uključuju ovlaštena tijela države. Samostalnim djelovanjem stvara se pravo na vlastiti prihod kojim jedinice slobodno raspolažu. Prihodi moraju biti razmjerni ovlastima koje one imaju po zakonu. Isto tako, zakonski je određeno da je država dužna pomagati slabije razvijenim jedinicama u zaostalim područjima uprave.²⁰

Lokalni djelokrug jedinica određen je brojnim zakonima poput: Zakona o energiji, Zakona koji uređuje rad kazališta, Zakona o funkcioniranju knjižnica, Zakona o komunalnom gospodarstvu, Zakona o koncesijama, Zakona o cestama, Zakona o morskom ribarstvu, Zakona o muzejima, Zakona o obnovi, Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, Zakona o otpadu, Zakona o predškolskom odgoju i naobrazbi, Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, Zakona o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu, Zakona o proizvodnji, distribuciji i opskrbi toplinskom energijom, Zakona o prostornom uređenju i gradnji, Zakona o socijalnoj skrbi, Zakona o sportu, Zakona o tržištu plina, Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma i ostalih.¹⁶

2.5. Financiranje

¹⁵ Koprić, I. (2013): „Lokalna samouprava i lokalni izbori“; Institut za javnu upravu; knjiga 7, str. 297.

²⁰ Ustav Republike Hrvatske NN 85/2010; čl. 135. – 138.

¹⁶ Koprić, I. (2013): „Lokalna samouprava i lokalni izbori“; Institut za javnu upravu; knjiga 7, str. 299.

Doneseno je nekoliko zakona i propisa kojima se uređuje financiranje, proračun i prihodi lokalnih jedinica. Zakoni koji se usko dotiču procesa financiranja lokalnih jedinica su Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i Zakon o proračunu. Što se tiče dodatne financijske regulative, svakako treba spomenuti Zakon o boravišnoj pristojbi, Zakon o državnoj potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju, Zakon o financiranju vodnog gospodarstva, Zakon o lovstvu, Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Zakon o porezu na dohodak, Zakon o porezu na promet nekretnina, Zakon o rudarstvu i Zakon o šumama.¹⁷ Financiranje lokalne i regionalne zajednice temelji se na temeljnom financijskom aktu, tj. proračunu. Spomenuti akt vezan uz financiranje donosi predstavničko tijelo svake jedinice prema prijedlogu općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana. Svaka jedinica lokalne ili područne samouprave ostvaruje određene prihode kojima se financiraju određene aktivnosti i potrebe zajednice. Prihodi se mogu ostvariti iz više izvora:²³

- prihodi općina, prihodi grada, prihodi županija (porezi, prirezi, naknade, doprinosi i pristojbe)
- prihodi nastali od stvari i imovinskih prava
- prihodi stvoreni u suradnji s trgovačkim društvima
- prihodi od koncesija
- prihodi od novčanih kazni za prekršaje
- udio u prikupljenim porezima s državom
- sredstva iz državnog proračuna
- ostali prihodi

Pritom, županije mogu ostvariti vlastite izvore financiranja a to su vlastiti prikupljeni prihodi generirani vlastitom imovinom, županijski porezi, novčane kazne i drugi prihodi. Županijski porezi mogu biti prikupljeni iz oporezivanja nasljedstva i darova, nameta na cestovna motorna vozila, nameta na plovila, te oporezivanja igara na sreću. Isto kao i županije, vlastite prihode mogu ostvarivati općine i gradovi. Navedeni prihodi mogu biti iz vlastite imovine, porezi, novčane kazne, pristojbi, komunalnih nameta, prikupljenih doprinosa i ostalog. Gradovi i općine ubiru prireze i poreze a oni mogu nastati na temelju dohotka, potrošnje, poreza imovinu koja se

¹⁷ Koprić, I. (2013): „Lokalna samouprava i lokalni izbori“; Institut za javnu upravu; knjiga 7, str. 300. ²³ Ministarstvo pravosuđa i uprave; <https://mpu.gov.hr/sustav-lokalne-i-podrucne-regionalne-samouprave23139/23139>; 30.9.2021.

ne koristi, poreza na neobrađenu zemlju, porez na neiskorištene poslovne nekretnine, porez na poslovnu jedinicu i porez ako se koristi neki javni prostor.¹⁸

2.6. Tijela

Lokalna samouprava može se promatrati kao određena razina samouprave gdje se ostvaruje teritorijalna samouprava, tj. temeljna razina samouprave. Domaća lokalna politika zamišljena je kao politipska, odnosno, samouprava u kojoj se jedinice uprave razlikuju po razini urabanosti i ostalim elementima.¹⁹ Sastav jedinica dijeli se na dva tijela – predstavničko i izvršno. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sastoje se od dvaju tijela, predstavničkog i izvršnog. U predstavnička tijela ubrajaju se općinsko vijeće, gradsko vijeće i županijska skupština.²⁰ Grad Zagreb kao grad s položajem županije ima poseban status pa tako i posebno predstavničko tijelo – Gradsku skupštinu. Izbor članova predstavničkih tijela odvija se tajnim glasovanjem na neposrednim izborima. U općinama izvršno tijelo čini općinski načelnik, u gradovima gradonačelnici, a u županijama župani.²¹

Što se tiče predstavničkog tijela, njegovo konstituiranje odvija se na sjednici, izborom izvršitelja funkcije tijela (predsjednika) na prvom zasjedanju gdje je prisutan većinski dio predstavničkog tijela. Inače, sjednicu predstavničkog tijela saziva predsjedavajući ako postoji zahtjev najmanje jedne trećine članova tijela, u roku od 15 dana od zahtjeva. Mandat člana tijela traje četiri godine, dok mandat člana izabranog na prijevremenim izborima traje do isteka tekućeg mandata člana izabranog putem redovnih izbora. Navedeno tijelo bavi se sljedećim poslovima:²²

- uređenje i donošenje statuta,
- odlučuje o djelovanju jedinica samouprave i njihovom ustroju,
- kadroviranje i formiranje radnih tijela,

¹⁸ Ministarstvo pravosuđa i uprave; <https://mpu.gov.hr/sustav-lokalne-i-podrucne-regionalne-samouprave23139/23139>; 30.9.2021.

¹⁹ Koprić, I. (2013): „Lokalna samouprava i lokalni izbori“; Institut za javnu upravu; knjiga 7, str. 6.

²⁰ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (pročišćeni tekst) NN 19/2013; čl. 27.

²¹ Ministarstvo pravosuđa i uprave; <https://www.uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/5-uprava-za-politickisustav-i-organizaciju-uprave-1075/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/tijela-jedinica-lokalne-i-podrucne-regionalne-samouprave/844>; 27.9.2021.

²² Ministarstvo pravosuđa i uprave; <https://mpu.gov.hr/sustav-lokalne-i-podrucne-regionalne-samouprave23139/23139>; 28.9.2021.

- formira potrebne javne ustanove i druge organizacija za izvršavanje zadaća od interesa zajednice,
- obavlja ostale poslove kako je definirano zakonom.

Sjednice predstavničkog tijela odvijaju se tako da javnost može biti uključena i na taj način saznati potrebne informacije. U iznimnim slučajevima, javnost se može isključiti i to prema predviđenim pravilima za to. Sjednica se održava ako je prisutna većina članova predstavničkog tijela. Odluke, pa i one financijske prirode, donose se većinom glasova uz utvrđen kvorum. Temeljem posebnog poslovnika kojeg predstavničko tijelo uzima u obzir određuju se i sva druga pitanja istim principom glasovanja.²³

Za razliku od predstavničkih tijela, izvršna tijela čine načelnik, gradonačelnik i župan, a biraju se neposrednim modelom izbora prema određenim pravilima izbora.²⁴ Ako u međuvremenu mandat pojedinog tijela prisilno prestane, tada pročelnik obavještava Vladu o nastaloj promjeni te se raspisuju novi izbori. U slučaju opozivanja izvršnih tijela potreban je referendum. Za raspisivanje referenduma potrebno je 20% ukupnog broja birača u jedinici gdje je došlo do promjena. U jedinicama do 10.000 stanovnika postoji jedan zamjenik, dok u slučaju da u jedinici postoji više od 10.000 stanovnika, tada tijela imaju po dva zamjenika. Navedena tijela obavljaju sljedeće djelatnosti:³¹

- pripremaju prijedloge općih akata
- upravljaju i osiguravaju provođenje općih akata predstavničkog tijela
- usmjeravaju i kontroliraju djelovanje upravnih tijela jedinica
- upravljaju nekretninama i pokretninama jedinica
- odlučuju o stjecanju i otuđivanju nekretnina i pokretnina
- imenuju i razrješuju predstavnike jedinica

Treba spomenuti i tijela koja mogu biti razni odjeli uprave i službe. Njihova funkcija je operativno djelovanje u smislu obavljanja poslova samoupravnog djelovanja. Postoje još i tijela mjesne samouprave a to su mjesni odbor, gradske četvrti i gradski kotarevi. Mjesni odbor sastoji se od vijeća mjesnog odbora i predsjednika vijeća mjesnog odbora. Vijeće mjesnog izabrano je od strane građana koji žive na toj lokaciji.²⁵

²³ Ministarstvo pravosuđa i uprave; <https://mpu.gov.hr/sustav-lokalne-i-podrucne-regionalne-samouprave23139/23139>; 28.9.2021.

²⁴ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (pročišćeni tekst) NN 19/2013; čl. 39. ³¹ Ministarstvo pravosuđa i uprave; <https://mpu.gov.hr/sustav-lokalne-i-podrucne-regionalne-samouprave23139/23139>; 28.9.2021.

²⁵ Ministarstvo pravosuđa i uprave; <https://mpu.gov.hr/sustav-lokalne-i-podrucne-regionalne-samouprave->

Rad tijela reguliran je zakonima pa se tako treba navesti nekoliko važnijih zakona koji se dotiču lokalnog službeničkog sustava. Jedan od njih je Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika kojim se utvrđuju njihova prava, obveze i nadležnosti, zatim Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kojim se definira okvir financiranja njihovog rada i djelovanja, te Zakon o službenicima i namještenicima.³³

³³ Koprić, I. (2013): „Lokalna samouprava i lokalni izbori“; Institut za javnu upravu; knjiga 7, str. 300.

3. Neposredan izbor lokalne vlasti

Izravnim izborom izvršni čelnici ujedno postaju i lideri lokalne zajednice u kojoj su izabrani. Postoje brojne prednosti i nedostaci takvog izbornog modela. Do uvođenja modela neposrednih izbora 2009. godine, zakonski je bilo regulirano da izvršnu funkciju vrše poglavarstva koja su imala ulogu kolegijalnih tijela na čijem su čelu bili načelnici (odgovorni prema vijećima koja su ih izabrala). Kroz samostalno djelovanje, načelnici su utjecali na proces rada poglavarstva. Čest slučaj je bio taj da su se stvarale post izborne koalicije kako bi se povećao utjecaj pojedinih skupina političkih aktera u poglavarstvu. Događali su se problemi poput raznih ucjena, a mali politički akteri nisu uspjeli ostvariti svoje političke ambicije.²⁶

Kako bi se lakše implementirao model neposrednog izbora lokalne vlasti potrebne su bile teritorijalne reforme koje su išle u smjeru osiguranja veće uloge lokalnih jedinica i većeg kapaciteta društva za rješavanje javnih pitanja. Provođenje decentralizacije uključivalo je brojne normativn promjene. Neke od njih započele su ustavnim novelama iz 2000. godine kada su imenovana tri izvršna tijela za decentralizaciju. Deset godina kasnije, izvršna vlast je formirala novo tijelo u obliku Radne skupine koja se bavila smanjenjem centralizacije i prektojavanjem teritorijalnog područja uprave. Zadaća te skupine bila je vođenje aktivnosti po definiranim Smjernicama i načelima. Kasnije, 2012. godine, osnovano je Nacionalno povjerenstvo za provođenje decentralizacije i reforme lokalne i područne (regionalne) samouprave. Prema onome što je stvarno napravljeno, reforma lokalne samouprave bila je loša, a povjerenstva za decentralizaciju nisu bila dovoljno efikasna. Struka je tražila i predlagala da se formiraju samoupravne regije, reorganiziraju lokalne razine samouprave, reorganizira mjesna samouprava, reorganizaciju državne uprave i rekonstrukciju izbornih jedinica za nacionalne izbore za parlament. Nastojanja vlasti i uvođenje promjena oko lokalnih izbora i novog modela temeljile su se uglavnom na:²⁷

- teritorijalnoj decentralizaciji Hrvatske,
- formiranju samoupravnih regija i zadržavanju autonomija unutar njih,
- uspostavi regija u svrhu planiranja i razvoja,
- uspostavi regija kao izbornih jedinica za izbor parlamentarnih zastupnika,
- regionalizaciji samouprave po načelu monotipskih općina,

²⁶ Koprić, I., Vukojičić-Tomić, T. (2013): „Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika : stanje i prijepori“; Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 21.

²⁷ Koprić, I. (2013): „Lokalna samouprava i lokalni izbori“; Institut za javnu upravu; knjiga 7, str. 39. – 56.

reguliranju uređenja većih gradova, stvaranju

nove pozicije i uređenje Zagreba,

- reorganizaciji mjesnih samouprava,
- reorganizaciji centralizirane državne uprave,
- i stvaranju vremenskog plana za decentralizaciju.

Neposrednim izborom nedvojbeno je dodatno osnažen utjecaj izvršnih čelnika. Novim modelom izbora, lokalni čelnici dobivaju priliku biti jači i utjecajniji na lokalnoj razini. Isto tako, njihova uloga postaje puno značajnija, što im u konačnici omogućuje lakše donošenje odluka i povećava politički utjecaj. Što se tiče pravila izbora, ona su strogo određena i ako u prvom krugu nitko ne osvoji većinu, u drugom krugu ostaju dva kandidata s najvećim uspjehom u prethodnom krugu. Takvim modelom, pojedinac je dobio jednak značaj kao i vijeće. Na taj način, izabrani čelnik nije politički odgovoran predstavničkom tijelu, ali je njegov opoziv i dalje moguć i to razrješavanjem nositelja izvršne vlasti apsolutnom većinom glasova članova Vijeća. Za grad Zagreb stvorena su posebna izborna pravila te je Zakonom²⁸²⁹ iz 2007. utvrđeno je da izvršna tijela i njihove zamjene, građani biraju izravno i to na četiri godine, izborima u dva kruga.

Promjenom Zakona o lokanim izborima i uvođenjem modela neposrednih izbora, došlo je do jačanja lokalne samouprave, povećanja njezine važnosti, širenja lokalnih službi i poslova, povećanja stupnja lokalne demokracije. Isto tako, raznim metodama preoblikovane su institucionalne i organizacijske strukture lokalnih tijela. Očekivanja od novog modela izbora bila su različita poput očekivanja veće izlaznosti, kandidiranja kvalitetnijih kandidata, bolje iskorištavanja instrumenata demokracije i ostalo. Predstavničkim tijelima nastojalo se omogućiti vođenje aktivnije politike, a sve u cilju postizanja ravnoteže moći između čelnika i predstavničkog tijela.³⁰ Zakonom su predviđene i kontrole rada čelnika, kao i njihove obaveze u smislu podnošenja izvješća, odgovaranja na pitanja o radu i ostalo. S druge strane, čelnik ima veliki utjecaj na lokalno vijeće po pitanju raspuštanja vijeća i donošenja proračuna. Neposredno izabrani lokalni čelnik također ima velik utjecaj na djelovanje administrativnih procesa, efikasnost komunalca i lokalne ustanove. Pri uvođenju novog modela izbora pojavila su se brojna pitanja o tome može li pojedinac ispuniti očekivanja javnosti, koliko može ojačati cjelokupni demokratski politički legitimitet i može li se generalno povećati efikasnost i stručnost

²⁸ Zakonom o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba; NN

²⁹ /11

³⁰ Koprić, I., Škarica, M. (2017): „*Evaluacija neposrednog izbora načelnika i župana u Hrvatskoj nakon dva mandata: korak naprijed, dva nazad*“; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu; str.18. i 19.

□

□

u obnašanju javnih dužnosti.³¹ O principima modela neposrednog izbora i njegovom značenju, više se pažnje posvećuje u nastavku rada.

3.1. Princip neposrednog izbora i razlozi za njegovo uvođenje

Neposredni izbor podrazumijeva prilagodbu postojećeg političkog sustava osnovnim tendencijama u društvu koje se tiču deideologizacije, postmodernizma, nadilaženje stranačkih granica, sve istaknutije važnosti pojedinca, pragmatizam i imidž. Opće društvena tendencija ide u smjeru izbora inspirativnih pojedinaca koji su skloni određenom nizu stavova i mišljenjima. Neposredni izbor lokalnoj samoupravi daje veću nacionalnu važnost i općenito bolju poziciju. Navedeno znači veći legitimitet i autoritet prilikom vođenja dijaloga sa središnjom vlasti. Kritičari neposrednog izbora pak ukazuju na to da će takva praksa dovesti do izraženije „personalizacije politike“ u kojoj je naglasak na pojedinim osobama. Gledano prema pozitivnim stvarima, neposredan izbor gradonačelnika primjerice dovodi do većeg sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi, a time i u izborima. Na taj način, ojačava se legitimni sadržaj demokracije, unutarnje vodstvo u jedinici lokalne samouprave, te olakšava građanima locirati ključni centar odlučivanja i odgovornosti. Kod neposrednog izbora često se očekuje da će izabrani „vođa“ lokalne zajednice osigurati kvalitetnije upravljanje oskudnim resursima koji su na raspolaganju lokalnoj zajednici. Neki kritičari pak smatraju da se izravnim biranjem gradonačelnika i drugih lokalnih tijela, neće smanjiti stranački monopol. Prema tome, smanjenje utjecaja stranaka je pomalo zabluda, a pobjeda nezavisnih kandidata je rijetkost. Stranački monopol u lokalnoj politici ne smanjuje se zbog toga što najveće izgleda za pobjedu imaju kandidati velikih stranaka.³²

Izborni sustav težio je promjenama stoga je nužno bilo provoditi reforme. Gledano prema određenim nedostacima lokalne i područne samouprave, mogu se izdvojiti neke tadašnje najznačajnije poteškoće:³³

- složenost teritorijalnog područja
- nestabilnost područja

³¹ Koprić, I., Vukojičić-Tomić, T. (2013): „Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika : stanje i prijepori“; Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 64. – 66.

³² Podolnjak, R. (2005): „Neposredan izbor (grado)načelnika i župana: Europska iskustva i hrvatski izazov“; Stanek d.o.o., Varaždin, str. 90. – 92.

³³ Koprić, I. (2013): „Lokalna samouprava i lokalni izbori“; Institut za javnu upravu; knjiga 7, str. 20. – 32.

- neuravnoteženost jedinica samouprave
- neefikasnost
nedovoljni potencijali za razvoj centralizacija

Dinamika reformi ovisila je prvenstveno o percepciji i poželjnosti određenog izbornog modela i politikama najznačajnijih političkih stranaka. Svaka stranka teži izbornoj pobjedi pa prema tome ovise i modeli koji se procjenjuju i odabiru. Neposredni izbori uglavnom vode prema smanjenju monopola stranačkog vodstva, jačanju demokracije, demokratizaciji stranaka, i decentralizaciji unutar stranačkog odlučivanja. Model neposrednog izbora lokalne vlasti danas je vrlo zastupljen u državama Europske unije, kao i u većini ostalih europskih država. Neposredni izbor izvršnih organa vlasti definira se kao odluka stanovništva. Na taj način, zajednica ili društvo neposredno sudjeluje u lokalnim poslovima.³⁴ Svrha uvođenja reformi izbora bila je zadovoljiti specifične zahtjeve lokalne samouprave. Potrebno je bilo upravu učiniti demokratičnijom, efikasnijom i jačom u smislu političke i upravljačke dimenzije.

Neposredni izbor je vrlo važan za monokratsku prirodu izvršnog tijela što sa sobom povlači to da je izabrani čelnik ujedno i pojedinačni dužnosnik te se time odbacuje kolegijalni ili pluralni tip lokalnih izvršnih institucija. Uvođenjem ovog modela nedvojbeno se jača demokratska politička vrijednost u lokalnoj zajednici i nositelj izvršne vlasti na taj način dobiva legitimitet. Pojačava se i uspostavlja jasnija linija odgovornosti, kao i jedinstveno i efikasno upravljanje.

Na taj način, pojačava se politička emancipacija pojedinca od političke stranke te se smanjuje utjecaj nacionalne politike i nacionalnih stranaka u lokalnim zajednicama.³⁵

Prije izbora provedeno je istraživanje o interesu građana za njegovo uvođenje. Rezultatima je utvrđeno postojanje velikog interesa kao i uopćena očekivanja političara koji su potvrđivali potrebu za većom političkom i moralnom legitimnošću lokalne vlasti pa sve do veće identifikacije građana s lokalnom vlasti.³⁶ Očekivanja od uvođenja neposrednih izbora bila su velika. Kao glavna očekivanja može se navesti veća uloga regionalnih aktera, nezavisnih stranaka i kandidata. Time bi se ostvario pozitivan učinak veće participacije građanima u lokalnoj politici, veća izlaznost na izbore i snažnija demokratizacija političkog sustava. Isto tako, veća autonomija tijela lokalne samouprave dovela bi do bržeg i jednostavnijeg procesa donošenja

³⁴ Podolnjak, R. (2005): „Neposredan izbor (grado)načelnika i župana: Europska iskustva i hrvatski izazov“; Stanek d.o.o., Varaždin, str. 71.

³⁵ Koprić, I., Škarica, M. (2017): „Evaluacija neposrednog izbora načelnika i župana u Hrvatskoj nakon dva mandata: korak naprijed, dva nazad“; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu; str. 3.

³⁶ Koprić, I., Vukojičić-Tomić, T. (2013): „Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika : stanje i prijedori“; Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 67.

□

□

odluka i poboljšane koordinacije lokalnih službi. Uvođenjem modela neposrednog izbora, u Hrvatskoj se nastojao prevenirati problem preslagivanja većine u lokalnom vijeću (političku trgovinu), nepovjerenje građana u lokalne institucije i smanjenje volje građana za izlazak na izbore. Generalno, očekivao se veća orijentacija na lokalni razvoj, rješavanje problema lokalne zajednice i unapređenje kvalitete rada lokalnih službi. Trebala se stvoriti podrška građana i usmjerenje na ostvarenje vidljivih i oipljivih projekata i rezultata.³⁷

3.2. Uvođenje modela neposrednih izbora

Hrvatska se uvođenjem modela neposrednog načina biranja izvršnih tijela u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, relativno kasno priključila europskim zemljama koje su na sličan način reformirale izborne modele i lokalne institucije. Uvedeni model stekao je veliku popularnost upravo zbog pojave krize legitimiteta i upravljanja u sve složenijim društvenim prilikama. Prema tome, model izravnog biranja pokazao se primjerenim za društvo i politiku i kao takav činio je inovaciju u sustavima teritorijalne samouprave. Međutim, jedinstveni europski model ne postoji i svaka izvršna vlast u državi članici primjenjuje svoj način neposrednog izbora izvršne vlasti na lokalnoj razini. Model tako nije uspio razviti univerzalnu prikladnost, ali je bio popraćen velikom podrškom građana prilikom njegovog uvođenja. Podrška političara u Hrvatskoj bila je široka, no, pojavile su se i neki oprezni stavovi i kritike pojedinih stručnjaka. Usprkos tome, u Hrvatskoj su do sada održana četiri takva ciklusa izbora i to sve uz veliku podršku javnosti i političara. Model je uveden, rezultati izbora su prikupljeni i obrađeni, pa se stvorila podloga za ozbiljniju analizu uspješnosti tog modela. Cjelovitom inventurom ovog modela moguće je dobiti utemeljenu procjenu njegove prikladnosti za hrvatski sustav lokalne samouprave.³⁸ Novi model izbora uređen je Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave.³⁹

3.3. Prednosti i nedostaci neposrednog izbora

³⁷ Koprić, I., Škarica, M. (2017): „Evaluacija neposrednog izbora načelnika i župana u Hrvatskoj nakon dva mandata: korak naprijed, dva nazad“; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu; str. 4.

³⁸ Koprić, I., Škarica, M. (2017): „Evaluacija neposrednog izbora načelnika i župana u Hrvatskoj nakon dva mandata: korak naprijed, dva nazad“; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu; str. 2.

³⁹ Koprić, I. (2013): „Lokalna samouprava i lokalni izbori“; Institut za javnu upravu; knjiga 7, str. 298.

Pojavom i sve češćim korištenjem prakse novog načina izbora vlasti na lokalnoj razini, pojavljuju se rasprave o koristima i nedostacima. U narednom dijelu pobrojane su i opisane neke od njih.

Glavne prednosti neposrednog izbora su:⁴⁰

povećanje stupnja legitimnosti, veća mogućnost identifikacija,

- preuzimanje više razine odgovornosti,
- efikasnije upravljanje,
- i povoljan utjecaj na stabilnost sustava.

Povećanje legitimnosti označava političku, demokratsku i moralnu legitimnost koja podrazumijeva neposredan izbor vlasti nasuprot ograničenog izbora samo jedne skupine političkih kandidata. Isto tako, postoji i povećana skupna legitimnost političkog sustava na lokalnoj razini, kao i mogućnost građana da glasuju i za stranačke kandidate i za neovisnog kandidata. Pod povećanjem legitimnosti podrazumijeva se i jasna dioba vlasti između predstavnika i izvršnog tijela. Uz to, postoje manji politički pritisci, manja skupštinska ovisnost o izvršnoj vlasti te se osigurava stvarna kontrola. Neposredni izbori ojačavaju participativnu demokraciju, u većoj mjeri uključuju lokalno stanovništvo i doprinose jačanju lokalne demokracije. Povećava se razina osvještivosti lokalnog stanovništva, sustav postaje jednostavniji, lako provediv i jeftiniji. Uz neposredno izabranu lokalnu izvršnu vlast veže se i veća odgovornost. Građani se osjećaju više uključenim, vlast otvorenije raspravlja o važnim pitanjima te je prisutno neposrednije uključivanje građana. Neposredno izabrana vlast važan je čimbenik stabilnosti, veća je brzina administrativne procedure i odlučivanja te je smanjen rizik političke konfrontacije.⁴⁸ Načelnici izabrani na neposredan način, postaju organizacijski i funkcionalno gledano, neovisne političke vođe. Kao takva izabrana tijela oni postaju dio cjeline na lokalnom području i svoju odgovornost pred građanima ili tijelima koja ih mogu opozvati. Njihova pozicija „zaštićena je“ nepostojanjem nadzornog tijela, odnosno poglavarstva koje osigurava funkcioniranje lokalnog sustava tako da se pravodobno i transparentno objavljuju podaci i izvješća.⁴⁹

Uz prednosti pojavljuju se i nedostaci na koje također treba obratiti pozornost. Od glavnih nedostataka ističu se:⁵⁰

- politički zastoji,

⁴⁰ Podolnjak, R. (2005): „Neposredan izbor (grado)načelnika i župana: Europska iskustva i hrvatski izazov“;

□

□

- koncentracija moći jedne osobe,
- problem populizma pri dobivanju glasova,

Stanek d.o.o., Varaždin, str. 58. i
59.

⁴⁸ Podolnjak, R. (2005): „Neposredan izbor (grado)načelnika i župana: Europska iskustva i hrvatski izazov“; Stanek d.o.o., Varaždin, str. 58. i 59.

⁴⁹ Koprić, I., Vukojičić-Tomić, T. (2013): „Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika : stanje i prijepori“; Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 71.

⁵⁰ Podolnjak, R. (2005): „Neposredan izbor (grado)načelnika i župana: Europska iskustva i hrvatski izazov“; Stanek d.o.o., Varaždin, str. 58. i 59.

- slabljenje višestranačja,
- i generalno manji značaj politike.

Politički zastoji reflektiraju se u tome ako tijela izvršne i zakonodavne vlasti imaju različite političke poglede. U tom slučaju dolazi do neučinkovitosti i zastoja prilikom upravljanja, pogotovo kod proračuna. Problemi se mogu javiti ako postoji prevelika koncentracija moći u jednoj osobi pa se time smanjuje uloga predstavničkog vijeća, povećava polarizacija općinskog odlučivanja, javlja se personalizacija moći te se stvara „klijentelistička mreža“. Isto tako, javlja se i rizik populizma, pogotovo kod kandidata s jednim problemskim pitanjem ili ljudi s visokim medijskim profilom. Također se pojavljuje slabljenje višestranačkog modela i gubljenje značaja politike, što se vidi u tome da neovisni kandidati mogu smanjiti ulogu političkih stranaka prilikom izbora.⁴¹

Iz dosadašnjeg iskustva provedenih lokalnih izbora, pokazalo se da kada načelnici nemaju dovoljnu podršku u vijeću, tada dolazi do značajnih zastoja u političkom odlučivanju. Prema tome, ostaje pitanje ostvaruje li se to da će davanje širih ovlasti načelnicima dovesti do veće učinkovitosti i zadovoljenja interesa lokalne zajednice. Pokazalo se ti to da se pojavljuju određeni problemi ukoliko kandidat nema dovoljne kompetencije. Razna nesnalaženja prilikom upravljanja mogu se odraziti na cjelokupni politički sustav i društvo.⁴²

3.4. Problemi vezani uz korupciju

Budući da se problem korupcije može pronaći u svakom društvu, taj problem vezan je i uz neposredne izbore lokalne vlasti pa ga svakako treba spomenuti i dodatno razraditi. Postoji

⁴¹ Podolnjak, R. (2005): „Neposredan izbor (grado)načelnika i župana: Europska iskustva i hrvatski izazov“; Stanek d.o.o., Varaždin, str. 58. i 59.

⁴² Koprić, I., Vukojičić-Tomić, T. (2013): „Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika : stanje i prijepori“; Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 74. i 75.

bojazan ako se ovlasti s gradskih i općinskih vijećnika u cijelosti prepusti gradonačelniku ili županu da će doći do lokalnog prezidencijalizma. Takav ishod doveo bi do većeg broja nepravilnosti nego u slučajevima kada bi o tome odlučivalo kolegijalno izvršno tijelo. Upravo zbog toga, tijela imaju manje ovlasti prilikom raspolaganja materijalnom imovinom u vlasništvu teritorijalne jedinice. Izvršne figure tako su isključene od stjecanja, opterećenja, i otuđenja nekretnina i pokretnina. Na taj način se jačaju ovlasti predstavničkog tijela i smanjuje se mogućnost pojave nepravilnosti kada bi ovlast bila prepuštena samo gradonačelniku ili županu, bez uplitanja kolektivnog izvršnog tijela u odlučivanje. Napori za smanjenjem ovlasti jedne osobe vide se u zakonskim prijedlozima Saveza gradova i općina.

Preispitivanjem odnosa između izvršne i zakonodavne lokalne vlasti otklanja se mogućnost raznih nepravilnosti i jačaju ovlasti nadležnih tijela. Na taj način se smanjuje i mogućnost koruptivnih radnji nositelja izvršne vlasti. Poznat je primjer iz Italije gdje su česte afere vezane uz korupciju. Talijani su osmislili model lokalnog upravljanja prema kojemu veću odgovornost ima predstavničko tijelo, a ovlasti parlamentu su smanjene. Prema tome, postoje slučajevi kada zakonodavna tijela nisu sposobna na adekvatan način upravljati pa se prednost daje izvršnim tijelima, odnosno pojedinim njihovim predstavnicima (predsjednicima). Teško je osporiti tezu da odlučivanje manjeg broja ljudi o nekom pitanju može pogodovati korupciji. Mogućnost korupcije ovisi o sustavu, ljudima koji su na funkciji i društvu. Problem korupcije je sveprisutan u političkim sustavima pa se sa sigurnošću ne može zaključiti da je korupcija prisutnija u poretcima u kojima jedna osoba obnaša izvršnu vlast.⁴³

3.5. Lokalni izbori provedeni neposrednim izborom i stečena iskustva

3.5.1. Lokalni izbori 2009. godine

Pristupanjem Hrvatske Europskoj uniji, nacionalna Vlada je promijenila izborni zakon i uvela neposredni način izbora jedinica lokalne uprave. Prema službenim podacima, na lokalnim izborima 2009. godina birano je 429 načelnika općina, 435 zamjenika načelnika općina, 127 gradonačelnika i 196 njihovih zamjenika, te ukupno 21 župan i 42 njihova zamjenika. Neposrednim izborom u predstavnička tijela izabrano je 866 članova županijskih skupština i 51 član skupštine Grada Zagreba. Izabrano je 2.206 gradskih i 5.343 članova općinskih vijeća. Prije izbora, očekivalo se kako će se kandidati koji nisu kandidati neke stranke, uz natjecanje za funkciju, natjecati i za mjesta u vijeću, te u županijskoj skupštini. Takva nastojanja, nezavisnim kandidatima, osiguralo bi veću snagu na vlasti.⁴⁴

Prijedlog Vlade 2006. godine, bio je da se 2009. godine neposredno biraju gradonačelnici, općinski načelnici, župani i zagrebački gradonačelnik. Vlada je prijedlog uputila Saboru koji je potvrdno glasao za navedene promjene. Tadašnji premijer Ivo Sanader potvrdio je da je Vlada suglasna s time da građani neposredno biraju načelnika, gradonačelnika i župana.

⁴³ Podolnjak, R. (2005): „Neposredan izbor (grado)načelnika i župana: Europska iskustva i hrvatski izazov“; Stanek d.o.o., Varaždin, str. 81. i 82.

⁴⁴ Koprić, I., Vukojičić-Tomić, T. (2013): „Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika : stanje i prijedori“; Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 69. i 70.

Nastojalo se ići u smjeru decentralizacije, a prvi korak prema tome bio je predloženi izborni zakon. Uz to, planirano je i omogućiti fiskalnu decentralizaciju, dodatno izmijeniti Zakon o lokalnoj samoupravi te dati prijedlog 36 pratećih zakona. Neposredno izabrana tijela lokalne vlasti imaju europske nadležnosti koje su sukladne Europskoj uniji. Dogovoreno je to da se lokalni čelnici biraju većinom glasova birača, a ako nema izbora ni jednog kandidata tada preostali kandidati (dva) koji su prikupili najviše glasova ulaze u drugi krug. U Zakonu postoji i mogućnost da se tijelo može razrješiti dužnosti i prije kraja mandata od četiri godine. Primjerice, jedan od razlog za razrješenje mogao bi biti i zahtjev predstavničkog tijela lokalne jedinice za razrješenjem.⁴⁵

Detalje oko zakona razmatrali su i stručnjaci Venecijanske komisije koji su dali svoja mišljenja. Novim izbornim zakonom propisane su sve dužnosti koje su nespojive sa zastupničkom dužnosti. Naime, novoizabrani gradonačelnici ne mogu biti saborski zastupnici. Zakon isto tako regulira i pitanja potrebnog broja potpisa kako bi se ostvarila kandidatura, zatim pitanje izborne promidžbe, izvještavanje i objava izvještaja. Unaprijed je procijenjen trošak lokalnih izbora u iznosu od 50 milijuna kuna, te su objavljene procjene o potrebama financiranja Državnog izbornog povjerenstva (DIP). Ustroj DIP-a određen je tako da ga čine predsjednik, dva potpredsjednika i četiri člana. Uvjet je da članovi tog povjerenstva budu iskusni pravnici te da ne obnašaju političku dužnost niti su članovi neke političke stranke. U cilju izbjegavanja političkih promjena, mandat dužnosnika povjerenstva traje osam godina. Isto tako, određeno je da članove DIP-a bira Sabor, a predsjednik se bira temeljem javnog poziva. Potpredsjednika i dva člana predlaže parlamentarna većina, a drugog potpredsjednika i dva člana predlaže oporba.⁴⁶

3.5.2. Lokalni izbori 2013. godine

Do izbora 2013. godine proteklo je punih 20 godina od provedbe prvih lokalnih izbora u Republici Hrvatskoj. Izbori u svibnju 2013. godine provedeni su po novom sustavnom i sistematiziranom izbornom zakonu koji je izrađen uz konsenzus svih zainteresiranih strana. U izradu novog izbornog zakona uključene su bile razne strane poput središnjeg tijela državne

⁴⁵ Vlada Republike Hrvatske; <https://vlada.gov.hr/vijesti/vlada-predlaze-na-lokalnim-izborima-2009-neposrednobiranjegradonacelnika/6042>; pristup: 20.8.2021.

⁴⁶ Vlada Republike Hrvatske; <https://vlada.gov.hr/vijesti/vlada-predlaze-na-lokalnim-izborima-2009-neposrednobiranjegradonacelnika/6042>; pristup: 20.8.2021.

uprave, nacionalne organizacije lokalnih jedinica i šira javnost. Rasprava koja se vodila oko novog zakona o lokalnim izborima bila je široka i otvorena, sučelili su se razni argumenti i stajališta, vodile su se razne teorijske rasprave, te se raspravljao o biračkim procesima na samim izbornim mjestima. Donesen je moderniji i primjereniji zakon koji poboljšava izborni postupak, izvjesnost postupanja, sustavnost provedbe te zakonitost izbora. Potrebno je bilo uložiti puno truda i volje kako bi lokalna samouprava ostvarila svoju ulogu koju i zaslužuje prema Ustavu. Naglašava se važnost decentralizacije i to ne samo funkcionalne nego i one fiskalne.⁴⁷

Novim izbornim zakonom o lokalnim izborima 2013. godine po prvi put se primjenjuje novi Zakon o registru birača kojim je olakšana provedba izbora. Paketom izbornih zakona, raznim novelama u Zakonu, lokalni izbori uređeni su na jedinstven način poštujući ustavna načela, europsku pravnu stečevinu o lokalnoj samoupravi, ljudska prava i slobode, a sve u cilju razvijanja djelovanja jedinica koje ostvaruju potrebe građana.⁵⁸

Lokalni izbori 2013. godine, pokazali su zanimljive rezultate koji su dijelom posljedica neposrednog izbora. Proučavajući rezultate vidljiva je podjela Hrvatske na „crvenu“ i „plavu“. Naime, u tim dijelovima dominantne su određene političke stranke koje su stvorile jak lokalni utjecaj. S jedne strane vlast ima HDZ i ta područja predstavljaju tzv. „plavu“ Hrvatsku, dok s druge strane vlast ima SDP, HNS i IDS pa su te stranke dominantne na područjima tzv. „crvene“ Hrvatske. Prema tome, lokalni izbori nisu pokazali drugačije rezultate, od primjerice parlamentarnih i predsjedničkih izbora, po pitanju polarizacije i političkog opredjeljenja u Hrvatskoj. Smatra se da je uvođenje neposrednog načina izbora izvršnih tijela doprinijelo većoj izlaznosti, no to tek treba dokazati analizom u nastavku rada. Zanimljiva činjenica po pitanju rezultata izbora 2013. godine je ta da je HDZ uspio osvojiti izvršnu vlast u makar jednoj jedinici lokalne samouprave u svakoj županiji. SDP je svoju vlast koncentrirao u većim gradovima, a u ruralnom području prevlast ima u krajevima Gorskog kotara i Hrvatskog zagorja.⁴⁸

Prema ocjenama organizacije civilnog društva GONG-a, oba dva izborna kruga protekla su u demokratskoj atmosferi uz određene iznimke. Birači su uglavnom uspjeli ostvariti svoje biračko pravo. Određene iznimke dogodile su se u manjim sredinama, ponajviše po pitanju tajnosti

⁴⁷ Jozić Ileković, A. i ostali (2013): „Lokalni izbori 2013. i usklađivanje statuta i poslovnika JLS-a“; novi informator; Zagreb, str. 18. – 28. ⁵⁸ Jozić Ileković, A. i ostali (2013): „Lokalni izbori 2013. i usklađivanje statuta i poslovnika JLS-a“; novi informator; Zagreb, str. 50. i 51.

⁴⁸ Raos, V. (2013): „Svibanjski lokalni izbori: mnogo staroga, malo novog“; HRVATSKA POLITIKA, broj 15

glasanja i dostojanstva birača. Ponovo se pokazalo da postoji mogućnost nastajanja manjih nepravilnosti koje se mogu kontrolirati u adekvatnoj mjeri.⁴⁹

3.5.3. Lokalni izbori 2017. godine

U Hrvatskoj su se 21. svibnja 2017. godine održali lokalni izbori. Protekli su ozračju neizvjesnosti oko ustavnopravne sudbine dopune Zakona o lokalnim izborima. Postojala je mogućnost da tadašnja vladajuća većina djeluje u svoju korist zbog specifične pozicije u kojoj se tada nalazila. Ustavno pravna pitanja uglavnom su se vodila oko uskraćivanja kandidatura kandidatima koji su kazneno proganjani ili su u sudskim postupcima.⁵⁰ Prije izbora, organizacija civilnog društva GONG, objavila je kalendar za predstojeće lokalne izbore. U kalendaru su jasno bili naznačeni rokovi za kandidature, pravila oko financiranja izborne promidžbe, procedure oko provjere registra birača i sve ostalo. Navedeno je kako se izbori raspisuju treću nedjelju u mjesecu svibnju 2017. godine i dan kada se održava drugi krug izbora. Isto tako, navedeno je tko i kada raspisuje izbore, i kada ta odluka stupa na snagu. U kalendaru su jasno navedeni rokovi za podnošenje kandidatura i rok za objavu biračkih mjesta. Objavljeno je kako izborna kampanja počinje 7.5.2017. , dva tjedna prije izbora. Kalendar sadrži i podatke o tome kada počinje i koliko traje izborna šutnja za prvi i drugi krug. Nakon što se izbori održe, postoje jasno označeni rokovi za dostavu i objavu financijskih izvještaja kandidata. Također, postoje pravila oko prigovora i žalbi koje kandidati mogu podnijeti nakon izbora.

Slika 1. Kalendar tijekom aktivnosti vezanih uz lokalne izbore 2017. godine

⁴⁹ GONG (2013): „Konačni izvještaj o izborima za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te za općinske načelnike, gradonačelnike, župane i gradonačelnika grada Zagreba“; izborni izvještaj

⁵⁰ Masarić, H. i ostali (2017): „Lokalni izbori 2017.“ ; Novi informator; Zagreb

LOKALNI IZBORI 2017. – GONG-ov KALENDAR					
Izbore se održavaju treću nedjelju u svibnju (21. svibnja 2017.) svake četiri godine; DRUGI KRUG 4. lipnja		Izbore raspisuje Vlada, od dana raspisivanja do dana održavanja ne može proteći manje od 30 niti više od 60 dana. Odluka o raspisivanju stupa na snagu 20. travnja.			
Svibanj					
4.5. do ponoći	5.5.	7.5.	do 10.5.		
Rok za podnošenje kandidatura nadležnim izbornim povjerenstvima; Rok za otvaranje posebnih računa	Objava biračkih mjesta	Početak izborne promidžbe	(!) <u>Provjera i ispravci u registru birača;</u> Imenovanje biračkih odbora		
13.5.	15.5.	19.5.	20.5.	21.5.	
Dostavljanje preliminarnih financijskih izvješća izbornim povjerenstvima (1. KRUG)	Objava financijskih izvješća (1. KRUG)	Završetak prikupljanja donacija (1. KRUG); Završetak izborne promidžbe (1. KRUG)	Početak izborne šutnje, traje do 21.5. do 19 sati.	LOKALNI IZBORI PRVI KRUG (07 – 19h)	
Svibanj/lipanj					
27.5.	29.5.	2.6.	3.6.	4.6.	20.6.
Dostavljanje preliminarnih financijskih izvješća izbornim povjerenstvima (2. KRUG)	Objava financijskih izvješća (2. KRUG)	Završetak prikupljanja donacija (2. KRUG); Završetak izborne promidžbe (2. KRUG)	Početak izborne šutnje, traje do 4.6. do 19 sati.	LOKALNI IZBORI DRUGI KRUG (07 – 19h)	Dostavljanje financijskih izvješća s podacima o ostvarenim prihodima, izvorima financiranja te o izvršenim rashodima (1. KRUG)
Srpanj					
4.7.	5.7.	19.7.	Prigovori i žalbe		
Dostavljanje financijskih izvještaja s podacima o ostvarenim prihodima, izvorima financiranja te o izvršenim rashodima (2. KRUG)	Objava financijskih izvještaja s podacima o ostvarenim prihodima, izvorima financiranja te o izvršenim rashodima (1. KRUG)	Objava financijskih izvještaja s podacima o ostvarenim prihodima, izvorima financiranja te o izvršenim rashodima (2. KRUG)	Podnose se ŽIP-u, DIP-u i Ustavnom sudu 48 sati od izvršenja sporne radnje, tj. odluke nadležnog izbornog povjerenstva. Političke stranke, kandidati, najmanje 100 birača ili najmanje 5% birača izborne jedinice mogu zatražiti od Ustavnog suda nadzor nad ustavnošću i zakonitošću izbora 30 dana od objave rezultata izbora.		

Izvor: Gong.hr; <https://gong.hr/2017/04/20/gong-ov-kalendar-za-lokalne-izbore-2017/>; 29.8.2021.

Iz sljedeće tablice može se vidjeti povećan broj kandidatura i kandidacijskih lista, ponajviše tijekom 2013. godine. Lokalni izbori 2017. godine imali su nešto više kandidata nego tijekom izbora 2009. godine, no i dalje manje nego na izborima 2013. godine. Tako je na izborima 2013. godine najviše bilo kandidata za župane, županijske skupštine, gradonačelnike i gradska vijeća. Kandidatura za općinska vijeća na lokalnim izborima 2013. bilo je podjednako kao i na izborima 2009. godine

Tablica 1. Usporedba broja i prosjeka kandidatura i kandidacijskih lista 2009.-2017.

	2009	2013	2017
Župani	3,38	4,76	4,57
Županijske skupštine	7,24	9,29	8,19
Gradonačelnici	3,83	4,43	4,21
Gradska vijeća	6,52	7,51	6,38
Općinski načelnici	3,37	3,28	2,76
Općinska vijeća	4,80	4,80	3,93

Izvor: DIP (2017): „Lokalni izbori 2017., statistički podaci o kandidaturi, kandidacijske liste i candidature“; str. 2.

Rezultati lokalnih izbora 2017. godine ukazuju na to da je istočni dio Hrvatske i dalje ostao pod „plavom“ Hrvatskom kao i veći dio Dalmacije. SDP je osvojio veće dijelove Primorske goranske županije i još tri županije, a HDZ čak 13 županija (većinu glasova u županijskoj skupštini). Nova izabrana lica župana su u četiri županije, a osam župana uspjelo je ponovo osvojiti vlast u svojim županijama. U ostalim županijama bilo je potrebno održati drugi krug. Isto tako, drugi krug bio je potreban i za izbor gradonačelnika u četiri najveća hrvatska grada.⁵¹

4. Lokalni izbori u Republici Hrvatskoj 2009. i 2013. godine

⁵¹ Rezultati predstavljeni od strane Državnog izbornog povjerenstva za lokalne izbore 2017. godine

4.1. Tijek raspisivanja i održavanje lokalnih izbora

4.1.1. Lokalni izbori 2009. godine

U obveznim uputama broj LS I koje je donijelo Državno izborno povjerenstvo na čelu s tadašnjim predsjednikom Brankom Hrvatinom, naveden je redoslijed izbornih radnji te su navedeni svi rokovi. Na taj način su propisani svi važni datumi i radnje koje su vezane uz izbore. Određeno je da će se izbori održati u nedjelju 17. svibnja 2009., a rokovi za provedbu izbornog procesa tekli su od 16. travnja 2009. godine. Navedeno je da prijedlozi lista za izbor članova predstavničkih tijela moraju biti odaslani nadležnom izbornom povjerenstvu najkasnije u roku 12 dana od dana raspisivanja izbora. Prije održavanja izbora, nadležno izborno povjerenstvo provodi mjere informiranja javnosti o prijavljenim kandidatima. Isto tako, postavljaju se rokovi za objavu lista za kandidiranje. Nakon objave listi počinje izborna promidžba koja je točno određena za neki period (u slučaju lokalnih izbora 2009. godine do 15. svibnja). Netom prije izbora odvija se tzv. izborna šutnja, tj. zabrana izborne promidžbe za sve kandidate. Šutnja traje do objavljivanja rezultata ili neslužbenih procjena, u ovom slučaju do 17. svibnja 2009. u 19:00 sati. Tijekom provedbe izbora nadležno tijelo dužno je objaviti podatke o biračkim mjestima i glasačkim pravima, i to najkasnije osam dana prije održavanja izbora (u ovom slučaju do 8. svibnja 2009. godine). Političke stranke su također dobile rok do 8. svibnja za određivanje svih članova biračkih odbora i dostavu potrebnih imena. U konačnici, ako se članovi ne izaberu, to mora napraviti nadležno izborno povjerenstvo. Što se tiče procesa glasanja, određeno je da ono traje neprekidno 17. svibnja od 7:00 do 19:00 sati, do kada se zatvaraju biračka mjesta. Određeno je da se nakon završetka glasanja mora sastaviti zapisnik u određenom roku (12 sati), a ostali izborni materijal treba se dostaviti također u nekom roku (do 18. svibnja u ovom slučaju). Nakon toga, izborno povjerenstvo utvrđuje rezultate glasanja (u roku 24 sata) te ih objavljuje javnosti.⁵²

4.1.2. Lokalni izbori 2013. godine

⁵² Državno izborno povjerenstvo (2009): „Obvezatne upute broj LS I - redoslijed izbornih radnji i tijek rokova“; https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_04_46_1061.html; 1.10.2021.

Prije nego što je započeo izborni proces vezan uz lokalne izbore 2013. godine, Državno izborno povjerenstvo objavilo je Obvezatne upute LN III. Radi boljeg shvaćanja i jasnoće, upute su bile podijeljene u nekoliko glavnih dijelova poput dijela koji obuhvaća postupke predlaganja, dijela vezanog uz sadržaj kandidature, zatim financiranja, rokova za kandidiranje, te mogućnosti odustajanja od kandidature ili zamjene kandidature. U dijelu predlagatelja opisano je tko sve može biti predlagatelj i tko na to ima pravo. Uz to, opisan je tijek predlaganja kandidata i zamjenika, kao i pravila vezana uz prikupljanje potpisa. Osim političkih stranaka, na predlaganje kandidata imali su i birači. Pri izboru kandidata od strane birača također su potrebni potpisi birača. Obvezne upute utvrđuju i pravila oko sadržaja kandidature postojećih kandidata za funkcije. U kandidaturi se traži navođenje osnovnih podataka o kandidatu, naziv političke stranke te razna očitovanja i izjave o nekažnjavanju. Za potrebe financiranja stranke su dužne dostaviti potrebne financijske podatke, najkasnije do predaje kandidature. Rok za kandidaturu za izbore 2013. godine jasno je određen kao i pravila za odustanak. Rokovi vrijede i za svakog stranačkog kandidata. Ukoliko se dogode neke izvanredne okolnosti poput smrti kandidata, za to su propisana posebna pravila koja su vezana uz zamjenu predloženog kandidata.

4.2. Opis promatranog uzorka i metodologija

Uzorak obuhvaća podatke o izabranim tijelima lokalne i regionalne samouprave koji se tiču izbora 2009. i 2013. godine. U sklopu toga, analiziraju se rezultati izbora za gradsku skupštinu, gradonačelnika, općinsku skupštinu i načelnika općine, dok se na regionalnoj razini razmatraju rezultati izbora za županijsku skupštinu i župana. Cilj je prema objavljenim konačnim rezultatima, ustanoviti je li pojedini kandidat jedinice stranački ili ne stranački i kolika je bila ukupna izlaznost u toj jedinici. Za izbor gradonačelnika, načelnika općine i župana, izbori su održani u nekoliko krugova. Praksa je da ako pobjednik ne bude izabran u prvom krugu, organizira se drugi, pa onda eventualno i treći krug. Rezultati su razmotreni pojedinačno po svakom krugu u svakoj jedinici. U 2009. godini promatrano je ukupno 20 županija, 429 općina i 127 gradova. Na lokalnim izborima 2013. godine promatrani su rezultati u 20 županija, 429 općina i 128 gradova. Prikupljene informacije o izlaznosti i ostvarenim rezultatima po svakoj jedinici prikazane su tablično, opisno i u postotnim iznosima. Na kraju je prikazan skupni prikaz rezultata koji sažima glavne zaključke analize.

Sljedeća tablica prikazuje postavljeno istraživanje i ona sažeto prikazuje način razmatranja tijekom lokalnih izbora. Razmatra se izlaznost u 20 županija, 429 općina i 127 (128) gradova, u svim izbornim krugovima tijekom lokalnih izbora 2009. i 2013. godina. Uz postotak izlaznosti po svakoj lokalnoj i regionalnoj jedinici evidentirano je li pobjednik stranački ili ne stranački kandidat.

Tablica 2. Uzorak i postavljena metodologija

Izlaznost 2009./2013.	Županijska skupština		Pobjednik (kandidat)	
Županija 20/20	postotak izlaznosti		stranački/ne stranački	
Izlaznost 2009./2013.	Općinska skupština		Pobjednik (kandidat)	
Općina 429/429	postotak izlaznosti		stranački/ne stranački	
Izlaznost 2009./2013.	Gradska skupština		Pobjednik (kandidat)	
Grad 127/128	postotak izlaznosti		stranački/ne stranački	
Izlaznost 2009./2013.	Župan (1.krug)	Župan (2.krug)	Župan (3.krug)	Pobjednik (kandidat)
Županija 20/20	postotak izlaznosti	postotak izlaznosti	postotak izlaznosti	stranački/ne stranački
Izlaznost 2009./2013.	Načelnik općine (1. krug)	Načelnik općine (2. krug)	Načelnik općine (3. krug)	Pobjednik (kandidat)
Općina 429/429	postotak izlaznosti	postotak izlaznosti	postotak izlaznosti	stranački/ne stranački
Izlaznost 2009./2013.	Gradonačelnik (1. krug)	Gradonačelnik (2. krug)	Gradonačelnik (3. krug)	Pobjednik (kandidat)
Grad 127/128	postotak izlaznosti	postotak izlaznosti	postotak izlaznosti	stranački/ne stranački

Izvor: Autorska izrada

4.3. Podaci o izlaznosti

Odaziv građana na bilo koje izbore pomno se prati i analizira. Često se temeljem podataka o izlaznosti nastoje predvidjeti trendovi i rezultati izbora. Od prvih lokalnih izbora tijekom 1990-ih godina pa do lokalnih izbora 2005. godine, izlaznost je bila u padu. Iz dostupnih podataka o izlaznosti na lokalne izbore tijekom 1990-ih godina izašlo je preko 70% birača.

Izlaznost je od tada u trendu pada pa se tako 2001. bilježe podaci o izlaznosti od 46,85%. Na zadnjim izborima 2005. godine izašlo je samo 40,8% birača.⁵³ Zanimljivo je razmotriti podatke o izlaznosti na prvim neposrednim izborima 2009. godine. Najveći postotak birača izašao je u Varaždinskoj županiji (57,69%), a župan je izabran u prvom krugu. Druga po redu županija s najvećom izlaznošću bila je u Dubrovačko-neretvanskoj županiji gdje je iznosila 55,41%. Veća izlaznost zabilježena je u Koprivničko-križevačkoj (53,11%) te Krapinskozagorskoj županiji (52,66%). Županije s manjom izlaznosti bile su Sisačko-moslavačka (44,41%), Bjelovarsko-bilogorska (44,04%) i Primorsko-goranska županija (44,07%).

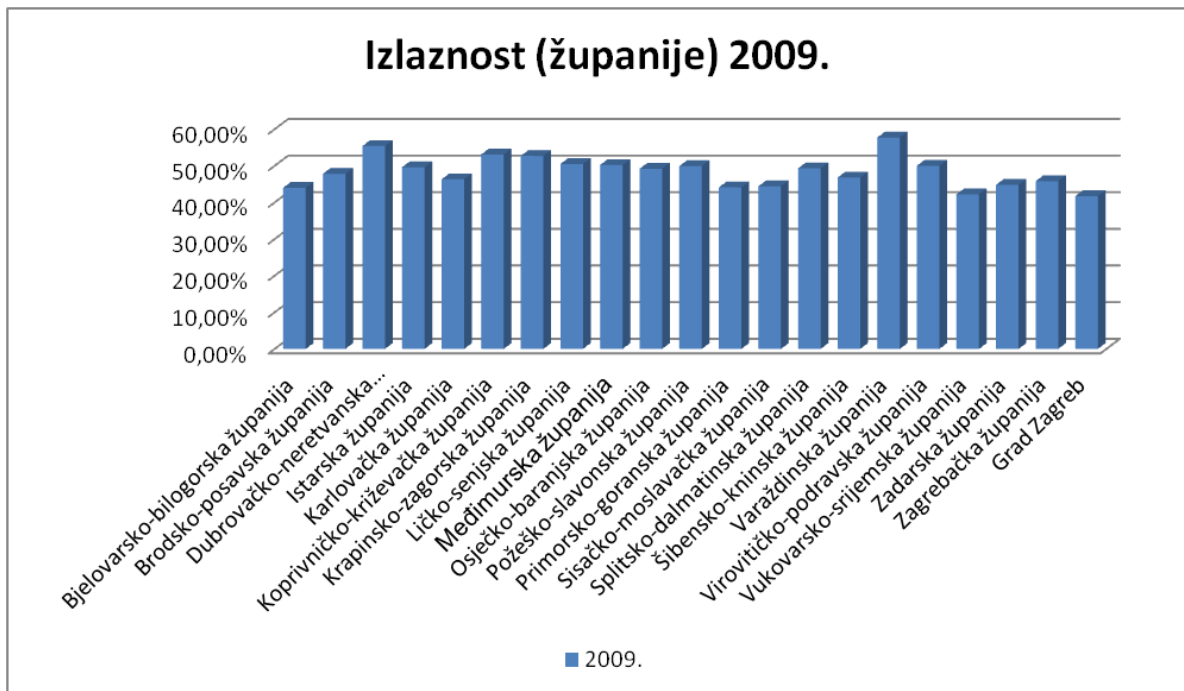
Najmanja izlaznost zabilježena je u Vukovarsko-srijemskoj županiji (43,20%). Iz dobivenih podataka ne može se zaključiti kako pojedini veći dio teritorija ili regija Hrvatske znatnije odstupa prema pokazatelju izlaznosti, osim sjevera Hrvatske gdje je izlaznost malo viša.

Uglavnom, na neposredne izbore za župana izašlo je oko polovice birača, što nije mala izlaznost, ali nije ni zadovoljavajuća. Drugi krug izbora za župane odvio se u ukupno 9 od 20 županija. Izlaznost u drugom krugu bila je primjetno manja nego u prvom. Najveću izlaznost u drugom krugu zabilježena je u Dubrovačko-neretvanskoj županiji (49,14%), dok je najmanja izlaznost imala Šibensko-kninska županija (30,20%). U Gradu Zagrebu izlaznost je bila 41,7% (s pobjedom stranačkog kandidata u drugom krugu), što je među nižim stopama izlaznosti u odnosu na većinu ostalih županija.

⁵³ Koprić, I., Vukojičić-Tomić, T. (2013): „Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika : stanje i prijepori“; Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 68.

Slika

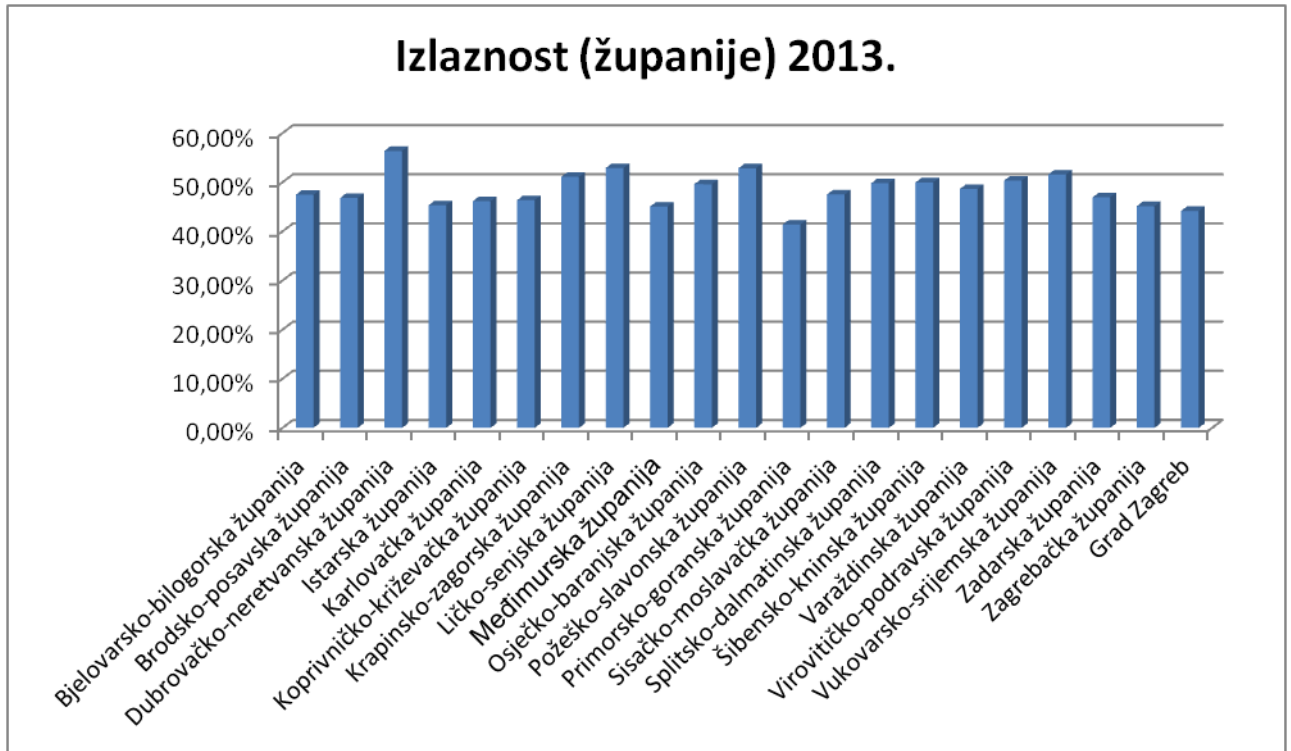
2. Izlaznost po županijama – lokalni izbori 2009. godine



Izvor: Autorska obrada službenih podataka Državnog izbornog povjerenstva

Kada se usporede postoci izlaznosti u svim županijama tijekom izbora 2013. godine, izlaznost građana bila je slična kao i u 2009. godini i kretala se u prosjeku oko 48,58%. Najvišu izlaznost zabilježila je Dubrovačko-neretvanska županija (56,73%), a pobijedio je stranački kandidat za župana i to prvom krugu. Višu izlaznost zabilježile su i Ličko-senjska (52,89%), Požeško-slavonska (52,85%), Vukovarsko-srijemska (51,58%) i Krapinsko-zagorska županija (51,12%). Niski postotak izlaznosti zabilježile su Primorsko-goranska (41,40%), Međimurska (45,04%), Zagrebačka i Istarska županija (45,33%). U Gradu Zagrebu izlaznost je bila veća nego 2009. godine, 44,17%, te su bila održana dva kruga izbora. U ukupno 11 od 20 županija (bez Grada Zagreba), provedena su dva izborna kruga, što dovodi do zaključka da je više županija odlučivalo u drugom krugu, usporedno s 2009. godinom. Treba napomenuti i to da su pobjede u županijama ostvarili stranački kandidati, osim u Gradu Zagrebu.

3. Izlaznost po županijama – lokalni izbori 2013. godine



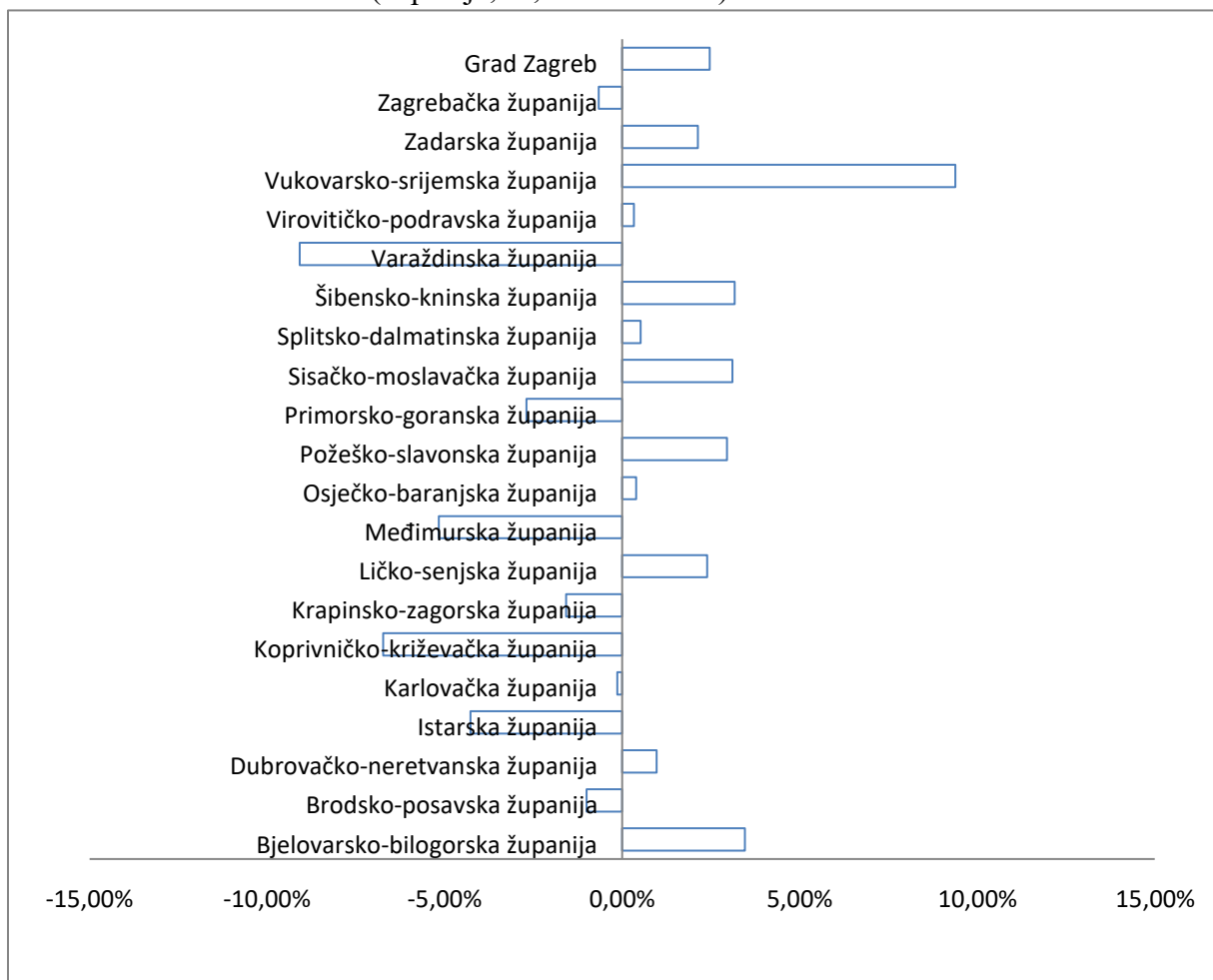
Izvor: Autorska obrada službenih podataka Državnog izbornog povjerenstva

Izlaznost na lokalnim izborima 2013. godine u nekim županijama bila je puno veća u odnosu na lokalne izbore 2009. godine koji su prvi put provedeni neposrednim modelom izbora.

Točnije, izlaznost je bila veća u 12 od 21 županije. Veća izlaznost u odnosu na 2009. godinu, zabilježena je u Vukovarsko-srijemskoj, Bjelovarsko-bilogorskoj, Šibensko-kninskoj i Sisačko-moslavačkoj županiji. Značajnije je podbacila Varaždinska županija, Koprivničkokriževačka, Istarska i Međimurska županija. Veća izlaznost na lokalnim izborima 2013. godine u većini županija navodi na zaključak da je neposredan način biranja čelnika donekle motivirao birače. U narednom dijelu bit će zanimljivo vidjeti je li uz veću izlaznost, 2013. godine zabilježen i veći broj pobjeda nestranačkih kandidata.

Slika

4. Razlika u izlaznosti (županije; %; 2009. i 2013.)



Izvor: Državno izborno povjerenstvo

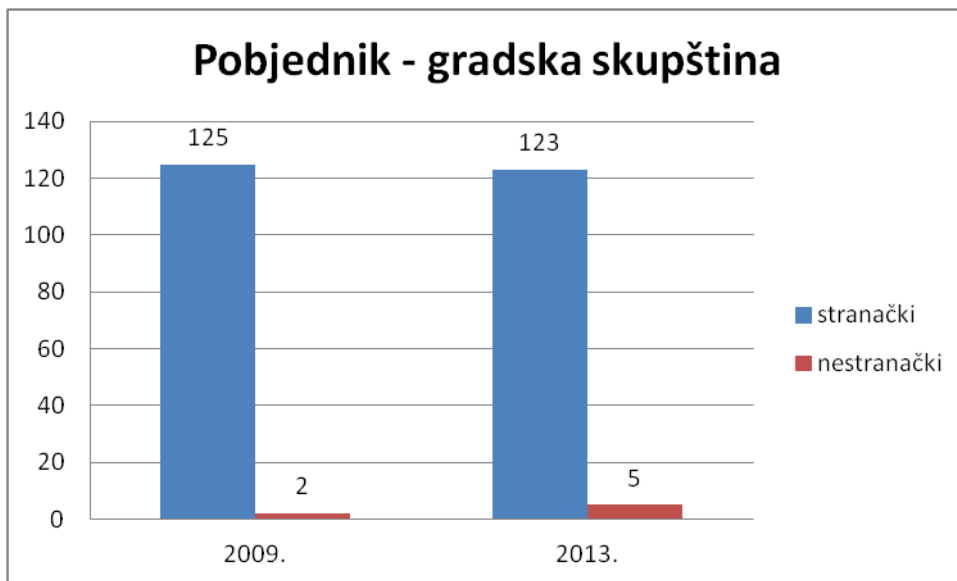
4.4. Rezultati izbora

Nakon što su analizirani rezultati neposrednih izbora za lokalne čelnike 2009. i 2013. godine, dobiven je velik broj informacija koje je potrebno grafikonima sažeto prikazati. Grafički je

Slika

prikazana promjena u broju pobjednika stranačkih i nestranačkih kandidata na tim izborima. Prema rezultatima izbora za gradsku skupštinu, vidljivo je smanjenje broja pobjednika stranačkih kandidata sa 125 u 2009. godini, na 123 u 2013. godini. S druge strane, povećao se broj pobjednika nestranačkih kandidata, i to s 2 pobjednika u 2009. godini na ukupno 5 u 2013. godini. U gradskim skupštinama tako se 2013. godine povećao broj pobjeda nestranačkih kandidata, u odnosu na prve neposredne izbore 2009. godine.

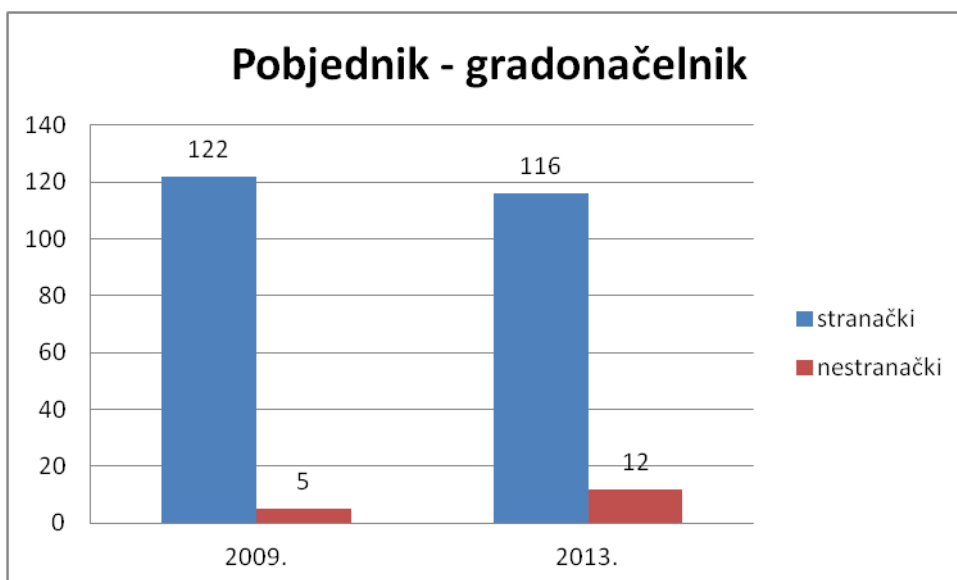
Grafikon 1. Rezultati – gradska skupština



Izvor: Izvor: Autorska obrada službenih podataka Državnog izbornog povjerenstva

Ako se promotre rezultati za izbor gradonačelnika, također se primjećuje povećan uspjeh nestranačkih kandidata. Broj stranačkih kandidata, pobjednika za izbor gradonačelnika, u 2009. bio je 122, a u 2013. pao je na 116. Nezavisnih kandidata u 2009. pobijedilo je ukupno 5, dok je 2013. pobjede ostvarilo njih 12. Prema tome, izbori za gradonačelnika 2013. godine bili su uspješniji za nezavisne kandidate od onih prvih neposrednih, 2009. godine.

Grafikon 2. Rezultati – gradonačelnik



Izvor: Izvor: Autorska obrada službenih podataka Državnog izbornog povjerenstva

Lokalni izbori 2009. i 2013. godine uključivali su i izbor čelnika općinske skupštine i načelnika općine. Prema rezultatima izbora za općinsku skupštinu, također se može primijetiti povećani uspjeh nestranačkih kandidata na izborima 2013. godine, naspram lokalnih izbora 2009. godine. Broj pobjednika stranačkih kandidata pao je s 404 na 393, a broj pobjednika nestranačkih kandidata porastao je s 25 na 35. Može se zaključiti kako su nestranački kandidati u borbi za općinske skupštine, ostvarili znatniji uspjeh na izborima 2013. godine, u odnosu na prve neposredne lokalne izbore 2009. godine.

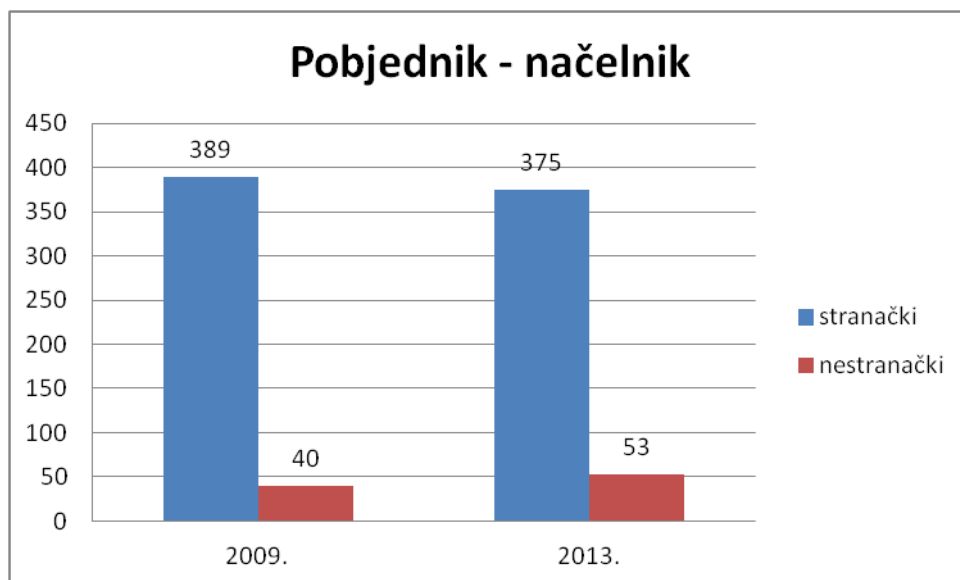
Grafikon 3. Rezultati – općinska skupština



Izvor: Izvor: Autorska obrada službenih podataka Državnog izbornog povjerenstva

Kada se promatraju rezultati lokalnih izbora za načelnika općine 2009. i 2013. godine, također se primjećuje povećani uspjeh nestranačkih kandidata. Na izborima 2009. godine pobijedilo je ukupno 389 stranačkih načelnika, da bi 2013. taj broj pao na 375. Porastao je i broj pobjednika nestranačkih kandidata s 40 u 2009. godini na 53 u 2013. godini. Lokalni neposredni izbori za načelnika općine 2013. godine bili su uspješni za nestranačke kandidate, pogotovo kada se rezultati usporede s rezultatima izbora 2009. godine.

Grafikon 4. Rezultati – načelnik općine



Izvor: Izvor: Autorska obrada službenih podataka Državnog izbornog povjerenstva

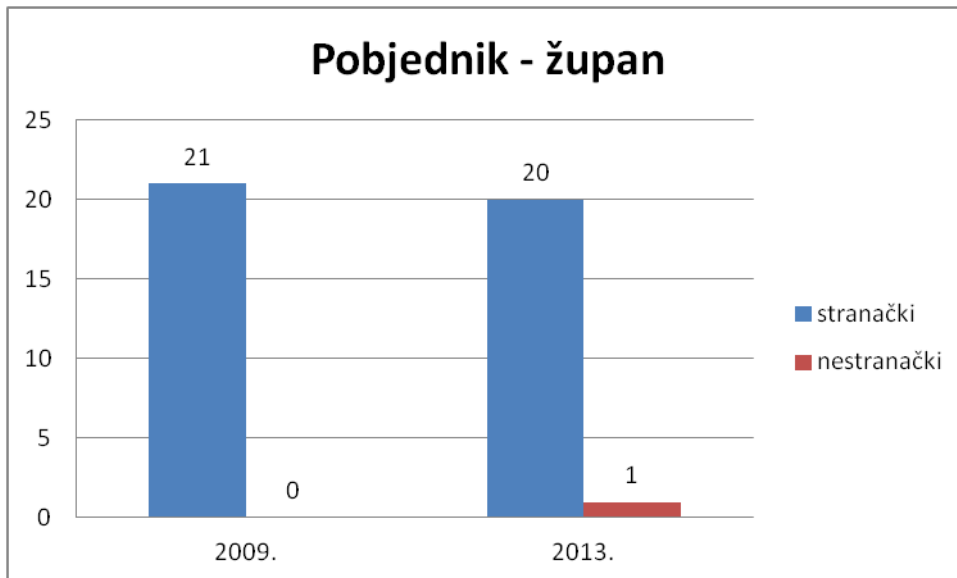
Za razliku od gradova i općina, u županijama i županijskim skupštinama nisu primjetni trendovi porasta uspjeha nestranačkih kandidata. Štoviše, na izborima za županijsku skupštinu u svim županijama pobijedili su stranački kandidati što se može vidjeti na donjem grafikonu.

Grafikon 5. Rezultati – županijska skupština



Izvor: Izvor: Autorska obrada službenih podataka Državnog izbornog povjerenstva
Na neposrednim lokalnim izborima za župana, 2009. godine u svim županijama pobijedili su stranački kandidati, dok je na izborima 2013. godine pobijedio samo jedan nestranački kandidat i to u Gradu Zagrebu kao gradonačelnik.

Grafikon 6. Rezultati – župan



Izvor: Izvor: Autorska obrada službenih podataka Državnog izbornog povjerenstva

5. Zaključak

Lokalni izbori za izvršna tijela, 2009. godine, u Republici Hrvatskoj, provedeni su po prvi put na neposredan način. Kroz rad se došlo do saznanja o tome kako je neposredni način izbora utjecao na ostvaren uspjeh kandidata i zainteresiranost građana za izborima. Nakon 2009. godine blago je povećana izlaznost birača na izbore. Ako se podaci usporede s izlaznosti 2005. godine, uvođenje neposrednih izbora 2009. godine, u manjoj mjeri potaklo je birače na izlazak na lokalne izbore. Izlaznost 2005. godine kretala se oko 40%, a izlaznost 2009. godine bila je oko 48% što predstavlja manje povećanje. Na sljedećim lokalnim neposrednim izborima 2013. godine, izlaznost se neznatno povećala. Prema tome, zaključak je da uvođenje neposrednih izbora nije u velikoj mjeri motivirala birače, međutim, određeni manji napredak po pitanju zainteresiranosti za biranje lokalnih čelnika je postignut.

Uspjeh nezavisnih kandidata nakon uvođenja neposrednih izbora porastao je, no, ne kod svih predstavničkih tijela jednako. U izboru za županijsku skupštinu na svim promatranim izborima pobjeđivali su stranački kandidati. Slično je bilo kod izbora za župana, gdje je 2013. godine pobijedio samo jedan nestranački kandidat i to u Gradu Zagrebu. Uspjeh nezavisnih kandidata puno je veći bio u općinama gdje su se birali predstavnici općinske skupštine i načelnici općina. Nešto manji uspjeh nezavisnih kandidata ostvaren je u gradovima. Generalno, 2013. godine dogodio se veći uspjeh nezavisnih kandidata u odnosu na prve neposredne lokalne izbore 2009. godine. Najveći uspjeh ostvaren je u općinama, zatim u gradovima, dok su županije zabilježile uspjeh uglavnom stranačkih vođa. Zaključak je da nakon uvođenja neposrednih izbora nije došlo do većih promjena na lokalnoj političkoj sceni. Isto tako, očekivanja veće personalizacije i departizacije lokalne politike nisu bila ostvarena. Rezultati izbora i izlaznost ukazali su na to

da postoji određena doza nepovjerenja u lokalne vlasti i da ih javnost smatra kao manje važne. Ono što se može uočiti jest pozitivan trend povećanja pobjeda nezavisnih kandidata, ponajprije u općinama. Od uvođenja prvih neposrednih lokalnih izbora u Republici Hrvatskoj dogodio se pozitivan pomak, no, u budućnosti će rezultati nestranačkih kandidata morati biti puno bolji kako bi se ustanovilo da je takav način izbora doprinijeo slabljenju utjecaja političkih stranaka i povećanju utjecaja, većoj odgovornosti i boljem upravljanju na lokalnoj razini.

L I T E R A T U R A:

Knjige:

1. Jozić-Ileković, A. (2013): „*Lokalni izbori 2013. i usklađivanje statuta i poslovnika jedinica lokalne samouprave*“; Novi informator; Zagreb
2. Koprić, I. (2013): „*Lokalna samouprava i lokalni izbori*“; Institut za javnu upravu; knjiga 7
3. Koprić, I. (2014): „*Upravna znanost : javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*“; Pravni fakultet Sveučilišta, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb
4. Koprić, I., Škarica, M. (2017): „*Evaluacija neposrednog izbora načelnika i župana u Hrvatskoj nakon dva mandata: korak naprijed, dva nazad*“; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
5. Koprić, I., Vukojičić-Tomić, T. (2013): „*Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika : stanje i prijepori*“; Institut za javnu upravu, Zagreb
6. Manojlović, R., Dubajić, D. (2013): „*Lokalna samouprava i lokalni izbori*“; Institut za javnu upravu; Zagreb
7. Masarić, H. (2017): „*Lokalni izbori 2017.*“; Novi informator; Zagreb
8. Petak, Z., Kasapović, M., Lalić, D. (2004): „*Lokalna politika u Hrvatskoj : tri studije*“; Fakultet političkih znanosti; Zagreb

9. Podolnjak, R. (2005): „*Neposredan izbor (grado)načelnika i župana : europska iskustva i hrvatski izazov*“; Stanek; Varaždin
10. Podolnjak, R. (2005): „*Neposredan izbor (grado)načelnika i župana: Europska iskustva i hrvatski izazov*“; Stanek d.o.o., Varaždin
11. Raos, V. (2013): „*Svibanjski lokalni izbori: mnogo staroga, malo novog*“; HRVATSKA POLITIKA, broj 15
12. Savić, Z., i drugi (2018): „*Županija - razvojna raznolikost i gospodarski potencijal*“; Hrvatska gospodarska komora; publikacija, Zagreb
13. Šutić, B. (2011): „*Državno i političko uređenje Republike Hrvatske*“; Veleučilište - Nikola Tesla; Hrvatska sveučilišna naklada; Zagreb

Znanstveni članci i radovi:

1. Jozić Ileković, A. i ostali (2013): „*Lokalni izbori 2013. i usklađivanje statuta i poslovnika JLS-a*“; novi informator; Zagreb
2. Škarica, M. (2014): „*Hrvatska 2014*“; Pravni fakultet u Zagrebu
3. Škarica, M. (2009): „*Stručni skup Lokalna samouprava i izravni izbori: neizvjesnosti prije i nakon izbora*“ Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
4. Manojlović Toman, R., Vukojičić Tomić, T., Koprić, I. (2019): „*Neuspješna europeizacija hrvatske mjesne samouprave: nedovoljna atraktivnost ili loše institucionalno oblikovanje*“; izvorni znanstveni članak
5. Masarić, H. i ostali (2017): „*Lokalni izbori 2017.*“ ; Novi informator; Zagreb

Internet izvori:

1. Izbori.hr; URL: <https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/#/app/home> ; pristup: 30.4.2021.
2. Državni zavod za statistiku; URL: <https://www.dzs.hr/> ; pristup: 30.4.2021.
3. Hrvatska zajednica općina; <https://hzo.hr/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava-urh>; 30.9.2021.
4. Ministarstvo pravosuđa i uprave; <https://mpu.gov.hr/sustav-lokalne-i-podrucneregionalne-samouprave-23139/23139>; 28.9.2021.

5. Ministarstvo pravosuđa i uprave; <https://www.uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/5uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave-1075/lokalna-i-podrucna-regionalnasamouprava/842>; 30.9.2021.

Ostalo:

1. Državno izborno povjerenstvo (2017): „Lokalni izbori 2017., statistički podaci o kandidaturi, kandidacijske liste i kandidature“
2. Državno izborno povjerenstvo (2009): „Obvezatne upute broj LS I - redosljed izbornih radnji i tijek rokova“; https://narodnenovine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_04_46_1061.html; 1.10.2021.
3. GONG (2013): „Konačni izvještaj o izborima za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te za općinske načelnike, gradonačelnike, župane i gradonačelnika grada Zagreba“; izborni izvještaj
4. Ustav Republike Hrvatske NN 85/2010
5. Vlada Republike Hrvatske; <https://vlada.gov.hr/vijesti/vlada-predlaze-na-lokalnimizborima-2009-neposredno-biranje-gradonacelnika/6042>; pristup: 20.8.2021.
6. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (pročišćeni tekst) NN 19/2013; čl. 39.

Popis grafikona:

Grafikon 1. Rezultati – gradska skupština	34
Grafikon 2. Rezultati – gradonačelnik	34
Grafikon 3. Rezultati – općinska skupština	35
Grafikon 4. Rezultati – načelnik općine	36
Grafikon 5. Rezultati – županijska skupština	36
Grafikon 6. Rezultati – župan.....	37

Popis slika:

Slika 1. Kalendar tjeka aktivnosti vezanih uz lokalne izbore 2017. godine	25
Slika 2. Izlaznost po županijama – lokalni izbori 2009. godine	31
Slika 3. Izlaznost po županijama – lokalni izbori 2013. godine	32
Slika 4. Razlika u izlaznosti (županije; %; 2009. i 2013.)	33

Popis tablica:

Tablica 1. Usporedba broja i prosjeka kandidatura i kandidacijskih lista 2009.-2017.	26
Tablica 2. Uzorak i postavljena metodologija	29