

# Izravan izbor lokalnih izvršnih tijela: hrvatska i europska iskustva

---

**Babić, Domagoj**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2023**

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

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:511896>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-14**



*Repository / Repozitorij:*

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



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**  
**PRAVNI FAKULTET**  
**STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE**  
**PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE**

**Domagoj Babić**

**IZRAVAN IZBOR LOKALNIH IZVRŠNIH TIJELA: EUROPSKA I  
HRVATSKA ISKUSTVA**

**Završni rad**

**Mentor: izv. prof. dr. sc. Mihovil Škarica**

Zagreb, 2023.

## **Izjava o izvornosti**

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

Domagoj Babić, v.r.

## **Sažetak**

Predmet ovog završnog rada je analiza izvršnih tijela na lokalnoj razini i reforma lokalne samouprave odnosno uvođenje neposrednog izbora načelnika u neke europske zemlje i Hrvatsku. Lokalna izvršna tijela ispunjavaju važnu ulogu povezivanja političkih ideja s upravnim kapacitetima koji te ideje provode u djelo. Nastojanje je reforme učiniti izvršnu funkciju utjecajnijom da bi efikasnije mogla ispunjavati svoje zadatke. U prvom dijelu rada navode se različite funkcije, vrste i načini izbora lokalnih izvršnih tijela. Nakon toga fokus prelazi na uvođenje neposrednog izbora načelnika i razloge koji dovode do njegove popularizacije i šire primjene na europskom kontinentu te se navode primjeri njegove implementacije u neke europske zemlje. Konačno, glavni fokus ovog rada je na reformi Hrvatske lokalne samouprave. U tom dijelu rada analiziraju se izvršna tijela prije implementacije neposrednog izbora, navode očekivanja i razlozi njegovog uvođenja i u zaključku evaluiraju postignuti rezultati.

*Ključne riječi:* lokalna samouprava, lokalno izvršno tijelo, neposredan izbor načelnika, reforma lokalne samouprave

## **Summary**

The subject of this thesis is the analysis of executive bodies at the local level and the reform of local self-government, i.e. the introduction of direct election of mayor in some European countries and Croatia. Local executive bodies fulfill the important role of connecting political ideas with administrative capacities that implement those ideas. The aim of the reform is to make the executive function more influential so that it can fulfill its tasks more efficiently. In the first part of the paper various functions, types and methods of election of local executive bodies are listed. After that, the focus shifts to the introduction of direct election of mayor and the reasons that lead to its popularization and wider application on the European continent, and examples of its implementation in some European countries are given. Finally, the main focus of this paper is on the reform of Croatian local self-government. In this part of the paper, the executive bodies are analyzed before the implementation of direct elections, the expectations and reasons for its introduction are stated, and the results achieved are evaluated in the conclusion.

*Key words:* local government, local executive branch, direct election of mayors, local self-government reform

## Sadržaj

1. LOKALNE IZVRŠNE INSTITUCIJE .....	1
1.1. Funkcije (uloge) lokalnih izvršnih tijela.....	1
1.2. Vrste i način izbora lokalnih izvršnih tijela .....	3
1.2.1. Vrste lokalnih izvršnih tijela.....	3
1.2.2. Način izbora lokalnih izvršnih tijela .....	6
2. UVOĐENJE NEPOSREDNOG IZBORA NAČELNIKA U EUROPI.....	7
2.1. Razlozi popularizacije neposrednog izbora .....	8
2.2. Komparativni prikaz uvođenja neposrednog izbora u europske države.....	10
2.2.1. Njemačka .....	11
2.2.1.1. Implementacija neposrednog izbora .....	11
2.2.1.2. Posljedice uvođenja neposrednog izbora .....	13
2.2.2. Uvođenje neposrednog izbora u druge europske države.....	15
3. UVOĐENJE NEPOSREDNOG IZBORA NAČELNIKA U HRVATSKU.....	17
3.1. Uvod .....	17
3.2. Lokalna izvršna tijela prije uvođenja neposrednog izbora.....	18
3.3. Razlozi uvođenja neposrednog izbora .....	19
3.4. Uvođenje neposrednog izbora i njegovi učinci.....	20
3.4.1. Dioba vlasti i redefiniranje ovlasti izvršnog tijela .....	22
3.4.2. Politička dimenzija i demokratizacijski učinci .....	24
3.4.3. Usmjerenost na lokalni razvoj .....	25
3.4.4. Upravljački učinci i stabilnost lokalne vlasti.....	26
4. ZAKLJUČAK .....	28

# IZRAVAN IZBOR LOKALNIH IZVRŠNIH TIJELA: EUROPSKA I HRVATSKA ISKUSTVA

## 1. LOKALNE IZVRŠNE INSTITUCIJE

U lokalnoj samoupravi nalazimo tri vrste institucija: izvršne, političke i upravne. Svaka od njih ima različite funkcije, strukturu i način rada. Zbog različitosti zadataka koje obavljaju na istom teritorijalnom području, za više ili manje isti krug korisnika, da bi lokalna jedinica mogla funkcionirati kao cjelina i osigurati određen stupanj kvalitete usluga koje pruža, izrazito je važna njihova komunikacija i koordinacija. Upravo su lokalna izvršna tijela ta koja povezuju političke ideje lokalnog vijeća s upravnim elementima čija je zadaća njihovo izvršavanje. Sastav izvršnih tijela se kreće od jednog ili više upravnih funkcionara pa do jednog ili više kolegijalnih tijela. Ovisno od zadataka koji se od izvršnih tijela očekuju, ona moraju imati određena stručna znanja i politički legitimitet što za posljedicu ima povećanje njihovog utjecaja u lokalnoj sferi (Ivanišević, 2008: 9).

### 1.1. Funkcije (uloge) lokalnih izvršnih tijela

Funkcije lokalnih izvršnih tijela mogu se podijeliti ovisno o tome odnose li se na lokalno predstavničko tijelo, upravne institucije, građane i lokalnu zajednicu ili na više državne organe.

U odnosu spram lokalnog predstavničkog tijela, zadaća izvršnih institucija je dvojaka: inicijativna i izvršna. Inicijativna funkcija dolazi do izražaja pri postupku predlaganja odluka i drugih akata koje to tijelo donosi. Lokalno predstavničko tijelo glavni je forum lokalne jedinice u kojem se susreću različite ideje čiji predlagatelji su političke stranke, interesne grupe, pojedini vijećnici ili grupe vijećnika, njegova radna tijela i skupine građana. Njihovi interesi, ideje i prioritete nisu uvijek usklađeni i u nekim slučajevima mogu biti u potpunoj suprotnosti što otežava donošenje i izvršavanje odluka. Izvršno tijelo kroz ulogu koordinatora upravnih organizacija ima uvid u stvarno stanje stvari te na taj način raspolaže informacijama bitnim za donošenje političkih odluka. Zahvaljujući tome ono može ideje sistematizirati, filtrirati, uskladiti i prezentirati predstavničkom tijelu na razumljiv način te ono lakše može donijeti konačnu odluku. S druge strane važnije dokumente, kao što je donošenje lokalnog proračuna jedino je

izvršno tijelo ovlašteno predložiti. Ako se kao predlagatelj pojavi netko drugi, izvršnom tijelu osigurava se da o tom prijedlogu iznese svoje mišljenje. Na taj način čak i kada izravno ne podnosi prijedloge predstavničkom tijelu, ono s drugim instrumentima može utjecati na pokretanje, tijek i ishod odlučivanja. Inicijativna uloga to je lakša što izvršno tijelo uživa povjerenje većeg broja vijećnika. Druga funkcija prema lokalnom predstavničkom tijelu je izvršna. Kada se u lokalnom predstavničkom tijelu zahtjevi i ideje donesu u obliku formalnog akta izvršno tijelo na sebe preuzima odgovornost njegova izvršenja. Da bi olakšalo provedbu donesenih akata, koji za upravu mogu biti općeniti i nedorečeni, izvršno tijelo ima ovlast donošenja provedbenih akata, usmjeravanja djelovanja upravnih organizacija te provodi nadzor i ocjenjuje realizaciju ciljeva. Nadalje, predstavničko tijelo preko izvršnog dobiva povratne informacije o realizaciji donesenih odluka, problemima i poteškoćama koje se tijekom realizacije mogu pojaviti te potrebama za izmjenu pojedine odluke, utrošenim financijskim sredstvima i njihovoj općenitoj raspoloživosti (Ivanišević, 2008: 10-12).

Odnos lokalnog izvršnog tijela prema upravnim organizacijama koje djeluju u lokalnoj jedinici je hijerarhijski. Ono djeluje kao upravno vodstvo koje sudjeluje u svim fazama, od planiranja do nadzora. Da bi se zadaci koji su stavljeni pred lokalnu samoupravu mogli ispuniti i jedinica normalno funkcionirati potreban je čitav niz organizacija. Svaka od njih ima različite zadatke, drugačiju potrebu za financijskim sredstvima i različite funkcije koje valja ispuniti. Iako su različite obzirom na zadatke koje ispunjavaju, njih obavljaju na istom teritorijalnom području, za više ili manje isti krug korisnika i koristeći iste izvore sredstava. Za ispunjenje svoje funkcije, ali i većih i kompleksnijih projekata, one su često primorane surađivati s drugim organizacijama. Izvršno tijelo je to koje povezuje, usklađuje i usmjerava odnosno ispunjava ulogu upravne koordinacije. Osim upravne koordinacije, izvršno tijelo imenuje ključne osobe u upravne organizacije, sudjeluje u odobravanju planova i programa, raspoređuje financijska sredstva za njihovu realizaciju, usmjerava i usklađuje upravne akcije, kontrolira ekonomičnost i efikasnost upravnih organizacija te provodi nadzor i utvrđuje odgovornost vodećih funkcionara. Sadržaj i ovlasti izvršne funkcije ovise o političkom ustroju zemlje i veličini lokalne jedinice. U manjim jedinicama gdje je uprava manja zadaci će biti jednostavniji i izvršno tijelo će moći bolje obavljati svoje zadatke. Također, ako u jedinici postoje razvijene koordinativne službe izvršno tijelo moći će im delegirati dio ovlasti. U slabije razvijenim jedinicama gdje takvih službi nema

izvršno tijelo mora samostalno obavljati sve zadatke što može utjecati na njihovu efikasnost (Ivanišević, 2008:12).

U odnosu na građane i lokalnu jedinicu izvršna tijela imaju ulogu informiranja, transparentnosti i odgovornost za funkcioniranje cijele lokalne jedinice. Nositelji izvršne funkcije informiraju širu javnost o stanju u javnim ustanovama, o aktualnim projektima i o planovima za buduće projekte. S druge strane građani, udruge i mediji mogu se obratiti izvršnom tijelu s prijedlozima i prigovorima, zatražiti informacije i objašnjenja o pitanjima koja su od neposrednog interesa za lokalnu zajednicu. Uloga izvršnog tijela to je naglašenija što lokalne jedinice imaju veću autonomiju a posebno se ističe u velikim gradovima gdje zbog veličine uprave dolazi do velike koncentracije moći na jednom mjestu, odnosno pojedincu ako se radi o monokratskom vodstvu (Ivanišević, 2008: 12-13).

Posljednja funkcija lokalnih izvršnih tijela odnosi se na povezanost lokalne sa središnjom vlašću. Izvršna tijela ovdje predstavljaju važnu kariku u vertikalnoj integraciji cjelokupnog državnog sustava. Ona također djeluju kao predstavnici lokalnih jedinica i zastupaju ih prema višim instancama vlasti. Središnji organi preko lokalnih funkcionara nastoje utjecati na upravni i politički aspekt sa svrhom ispunjavanja šire državne politike. Taj utjecaj prvenstveno se ostvaruje preko prenesenog djelokruga poslova koja lokalne jedinice obavljaju i za koji su odgovorne centralnoj vlasti. Najčešće se radi o poslovima kontrole zakonitosti akata lokalnog predstavničkog tijela, održavaju javnu sigurnost, zaštite javnog morala i sl. Ako se središnjim tijelima omogući sudjelovanje u postupku imenovanja izvršne funkcije postoji opasnost da odgovornost tog tijela izađe iz granica lokalne jedinice na središnje tijelo koje ga je predložilo ili imenovalo i do njegove neovisnosti o lokalnim institucijama i njihovu mišljenju (Ivanišević, 2008: 13).

## 1.2. Vrste i način izbora lokalnih izvršnih tijela

### 1.2.1. Vrste lokalnih izvršnih tijela

S obzirom na različite stupnjeve diferencijacije lokalnih izvršnih tijela i mogućnost njihovog međusobnog povezivanja razlikujemo tri osnovna tipa lokalnih izvršnih tijela: monokratska, kolegijalna i pluralna. Određene lokalne izvršne institucije mogu imati obilježja monokratskog i kolegijalnog tipa, a koji od njih je dominantniji ovisi o tome na kojem je organu obavljanje



izvršnih poslova te načinu odabira glavnog lokalnog izvršnog tijela. U pluralnom tipu način odabira glavnog izvršnog tijela manje je relevantno.

U monokratskom tipu izvršnog sloja izvršnu funkciju obavlja pojedini izvršni funkcionar samostalno i zapostavljaju se ili potpuno isključuju mogućnosti primjene kolektivnog načina obavljanja izvršne funkcije. Kolegijalno vođenja je kompliciranije, sporije, sklonije nepotrebnim konfliktima i zahtjeva određen stupanj kompromisa u odnosu na individualnog funkcionara. Monokratsko vodstvo osigurava brzo donošenje odluka, pojednostavljuje komunikaciju, povećava točnost, nedvosmislenost i preciznost odluka i na taj način povećava efikasnost cijelog lokalnog sistema. U slučaju gdje izvršni sloj čini više funkcionara između njih se uspostavljaju hijerarhijski odnosi gdje glavni izvršni funkcionar zadržava odgovornost za provedbu odluka koje delegira te koordinira i nadzire rad podređenih funkcionara. Hijerarhijski ustroj komplementira monokratsku funkciju i dodatno ističe jedinstvo upravljanja i jasne linije odgovornosti. Zbog svoje jednostavnosti i ekonomičnosti raširenost monokratskog tipa djelomično je rezultat institucionalne inercije gdje se te strukture zadržavaju u lokalnim sistemima kod kojih je došlo do razvoja i povećanja složenosti potreba lokalne zajednice. U situacijama homogenosti lokalnog vijeća monokratska izvršna funkcija lakše će ispuniti svoju političko-integracijsku funkciju, a manje je sposobno nositi se s kompleksnijom strukturom predstavničkog tijela (Ivanišević, 2008: 23-27).

Kod kolegijalnog tipa lokalnih izvršnih tijela, svi zadaci su povjereni jednom kolegijalnom tijelu (odbor, poglavarstvo, povjerenstvo, magistrat i sl.) koje se sastoji od više ravnopravnih pojedinaca. Zaduženja su obično podijeljena između njih, a sve važnije izvršne odluke donose na sjednicama na kojima su svi članovi ravnopravni. To tijelo ima dvojaku funkciju: s jedne strane ono je zaduženo za pokretanje, pripremu i organizaciju procesa odlučivanja u lokalnom sustavu te se brine o provedbi donesenih odluka, a s druge strane ono usmjerava, usklađuje i provodi nadzor nad radom lokalne uprave i ostalih lokalnih službi. Razlikujemo dva načina njihova nastanka. U prvom on nastaje kao nadopuna mnogobrojnom lokalnom predstavničkom tijelu koje se zbog svoje brojnosti rijetko sastaje zbog čega se nije kadro nositi s lokalnim potrebama. Iz tog razloga potrebno je oformiti manje kolegijalno tijelo, koje može biti podređeno lokalnom vijeću i koje se može češće sastajati i brže donositi potrebne odluke. U drugom slučaju kolegijalno tijelo se razvilo kao posljedica transformacije monokratske izvršne funkcije prema

dekoncentraciji lokalnog upravljanja. Zamjenici i pomoćnici samostalnog izvršnog funkcionara postaju članovi kolegijalnog tijela, a izvršni funkcionar postaje predsjednik tog tijela. Načelo hijerarhije zamjenjuje se jednakošću članova kolegijalnog tijela. Do ove transformacije dolazi prilikom porasta veličine i kompleksnosti lokalnih službi zbog čega se povećava intenzitet i potreba upravne koordinacije. Primjena ovog tipa izvršnih tijela smanjuje mogućnosti samovolje i uzurpacije vlasti. Ovu vrstu kolegijalnih izvršnih tijela nalazimo najviše na europskom kontinentu u razvijenim zemljama (Ivanišević, 2008: 58-63).

Kada u lokalnom sustavu izvršne funkcije obavlja veći broj kolegijalnih tijela, koja su generalno izjednačena i od kojih je svako zaduženo za uži krug lokalnih poslova riječ je o pluralnoj izvršnoj strukturi. Broj članova izvršnih tijela u pravilu je uvijek neparan, a njihova veličina može varirati od 3 pa do nekoliko desetaka članova. Trajanje njihovog mandata često je kraće od mandata članova predstavničkog tijela što služi kao mjera nadzora vijeća nad njihovim radom. Među članovima izvršnog tijela ističe se njegov predsjednik koji ima politički autoritet i iskustvo u području koje je u nadležnosti izvršnog kolegija. O njegovom umijeću i sposobnosti ovisi uspješnost rada tog tijela. Razlozi zbog kojih se osniva veći broj izvršnih tijela su različiti. Uobičajeni razlog je veličina lokalnog predstavničkog tijela i potreba da ga se rastereti od svakodnevnih problema lokalne zajednice osobito tamo gdje ono ima mnogobrojne ovlasti. Nadalje, osnivanje većeg broja izvršnih tijela omogućuje da se provede dioba poslova, koja omogućuje određen stupanj specijalizacije manjeg tijela. Na taj način izbjegavaju se ograničenja koja su vezana uz predstavničko tijelo. Manja tijela mogu se brže sastajati i reagirati u slučaju potrebe hitne akcije, problemi se mogu detaljnije raspraviti i donijeti kvalitetnije odluke a kontakti su neposredniji i njihova učestalost veća. Konačno, povjeravanje užeg kruga zadataka manjem tijelu može biti potaknuto željom da se detaljnije i kvalitetnije provede nadzor određenog aspekta lokalnog upravljanja. Često je slučaj da nekoliko lokalnih jedinica zajednički osnuje kolegijalno tijelo za obavljanje određenih djelatnosti koja je potrebna svim jedinicama. U slučaju zajedničkog osnivanja međusobnim dogovorom određuju zadatke i način njihova obavljanja, ovlasti i sastav tog tijela. Odbori se razlikuju prema širini ovlasti koje imaju. S jedne strane nalaze se savjetodavni odbori kojima je primarna funkcija proučavanje određenog pitanja ili problema i podnošenje predstavničkom tijelu svojeg mišljenja i prijedloga. S druge strane odlučujući odbori imaju širu ili užu mogućnost donositi odluke koje se odnose na određene aspekte lokalnog upravljanja. Osim po širini ovlasti izvršna tijela se mogu razlikovati po

kontinuitetu (stalni i privremeni), i nužnosti (obvezatni i fakultativni). Stalni odbori osnivaju se za obavljanje izvršnih funkcija tijekom cijelog mandata predstavničkog tijela i njihovo je osnivanje predviđeno statutom lokalne jedinice. Privremeni se osnivaju kada postoji vremenska potreba za obavljanje određenog zadatka, nakon čijeg obavljanja se to tijelo raspušta. Razlika između obvezatnih i fakultativnih je u dužnosti osnivanja. Prve je lokalna jedinica dužna osnovati na temelju pravnih propisa, dok druge osniva prema vlastitim potrebama. Glavni problem pluralnog tipa je koordinacija svih izvršnih tijela (Ivanišević, 2008: 97-103).

### 1.2.2. Način izbora lokalnih izvršnih tijela

Način odabira lokalnih izvršnih tijela razlikuje se po tome tko odlučuje o odabiru i koji kriteriji su ključni. Način njihove selekcije dobar je indikator o tome koja će uloga izvršnog tijela biti u lokalnoj jedinici. Na temelju toga razlikujemo četiri načina odabira izvršnih tijela.

Pri prvom načinu odabira lokalno predstavničko tijelo, najčešće iz vlastitih redova, izabire izvršne funkcionare i/ili izvršna tijela. Pošto se bira iz redova predstavničkog tijela glavni kriterij njihova odabira je politički i njegovo djelovanje je koncentrirano na inicijativnu i izvršnu ulogu. Vršitelj izvršne funkcije uživa povjerenje većine u predstavničkom tijelu te zbog fokusa na politički aspekt funkcije stručno znanje i organizacijske sposobnosti nisu u prvom planu. U nekim slučajevima predstavničko tijelo može za nositelja izvršne funkcije izabrati i kandidata koji nije član tijela, ali on mora uživati povjerenje većine. Na taj se način izbor kandidata proširuje i na one koji ispunjavaju organizacijske i tehničke aspekte. Pri ovom načinu izbora izvršna funkcija podređena je predstavničkom tijelu i njemu odgovorna za svoj rad. Ako lokalno vijeće nije zadovoljno njegovim radom može ga smijeniti kroz mehanizam izglasavanja nepovjerenja. Izvršno tijelo kojem je izglasano nepovjerenje podnosi ostavku i raspisuje se postupak za izbor novog (Ivanišević, 2008: 13-14).

Kod drugog načina lokalno predstavničko tijelo imenuje izvršnu funkciju koja poslove obavlja profesionalno. Njihov odabir temelji se na stručnosti, sposobnosti i iskustva te su manje važni politički aspekti. Kandidate predstavničkom tijelu predlaže poseban odbor koji provodi konzultacije i provjeru među potencijalnim kandidatima, ali postoji i drugi način njihova odabira kroz raspisivanje javnog natječaja. Mandat tako odabranog izvršnog funkcionara može biti na određeno vrijeme, koje je u pravilu dulje od trajanja mandata predstavničkog tijela, ili na

neodređeno vrijeme u kojem slučaju dužnost obavljaju dok ih lokalno vijeće ne smjeni ili sami ne podnesu ostavku (Ivanišević, 2008: 14).

Treći način odabira izvršnih tijela je neposredan izbor od strane građana. Kod ovog odabira lokalnih izvršnih tijela povjerenje građana je u prvom planu. To povjerenje može biti utemeljeno na prijašnjem iskustvu obavljanja istih ili sličnih funkcija, političkim kriterijima, znanju i stručnosti, ugledu i moralu ili nekoj drugoj osnovi. Isto kako kod odabira izvršnog tijela od strane lokalnog vijeća ono mora imati povjerenje većine u tom tijelu, kod neposrednog izbora od strane građana ono mora imati povjerenje većine birača. Ako u izboru sudjeluje veliki broj kandidata izbori se provode u dva kruga, a u drugi krug ulaze dva kandidata koja su osvojila najveći broj glasova u prvom krugu. Posljedica biranja od strane građana je izjednačavanje političkog legitimiteta između izvršnog i predstavničkog tijela. Također do izražaja dolazi problem političke odgovornosti izvršnog tijela građanima koji su ga izabrali. U slučaju da izvršno tijelo ne obavlja dužnosti ili zloupotrebljava svoj položaj protiv njega se pokreće postupak nepovjerenja, koje mogu pokrenuti kako lokalno vijeće tako i sami građani (Ivanišević, 2008: 15).

U posljednjem načinu izbora lokalnih izvršnih tijela na neki način sudjeluju više instance vlasti ili središnja državna vlast. Rezultat imenovanja lokalnog izvršnog tijela na ovaj način je smanjenje autonomije lokalne samouprave. Središnja država ima najmanju mogućnost utjecaja na proces izbora kada je ovlaštena predložiti jednog ili više kandidata a konačnu odluku donosi lokalno vijeće. S druge strane, najviše ovlasti ima u onim slučajevima kada umjesto predlaganja ona potvrđuje odluku lokalnog vijeća. U tom slučaju središnja vlast ima mogućnost odbijanja izbora izvršnog tijela te lokalno vijeće mora izabrati drugog kandidata. Najveće ovlasti centralna vlast ima kada samostalno izabira i potvrđuje lokalno izvršno tijelo (Ivanišević, 2008:16).

## **2. UVODENJE NEPOSREDNOG IZBORA NAČELNIKA U EUROPI**

U mnogim europskim zemljama lokalna izvršna tijela kolegijalnog su sastava ili samostalni funkcionari imenovani od strane predstavničkog tijela. Imenovanje od strane predstavničkog tijela, koje mandat dobiva od građana lokalne jedinice, znači podređenost izvršne funkcije predstavničkoj. Izravan izbor gradonačelnika koji je politički lider lokalne jedinice i koji ima

izvršne ovlasti izuzetak je pravilu. Politički motivi i rasprave potaknute problemima s kojima se susreću demokracije na europskom kontinentu i različitost institucionalnih oblika rezultirale su pokretom u čijem je fokusu lokalna samouprava, odnosno konkretnije lokalna izvršna tijela. Sve popularnija postaje ideja o izravnom izboru gradonačelnika od strane građana. On bi kao politički lider i predstavnik lokalne jedinice u svojoj nadležnosti imao izvršne ovlasti koje su inače povjerene kolektivnom tijelu. Osim toga njegovim izborom neposredno od strane lokalnog stanovništva on stječe politički legitimitet jednak lokalnom vijeću te se na taj način izjednačava s njime (Magnier, 2006: 353; Larsen, 2002: 111).

Iako do popularizacije neposrednog izbora lokalnih izvršnih tijela dolazi u posljednjih nekoliko desetljeća on nije novina na europskom kontinentu. Ovaj način izbora primjenjivao se u dvije najjužnije njemačke pokrajine (Bavaria i Baden-Württemberg) koje su bile dio američke okupacijske zone od kraja drugog svjetskog rata. Američka tradicija izbora gradonačelnika zasigurno je igrala važnu ulogu u implementiranju ovog načina izbora izvršnih tijela (Larsen, 2002: 111).

Iako je ovaj način izbora izvršne funkcije danas najrasprostranjeniji u Europi ne možemo govoriti o jedinstvenom europskom modelu neposrednog izbora lokalnog izvršnog tijela. Da je tako jednostavno bismo mogli pogledati izvršnu funkciju u jednoj ili dvije zemlje i donijeti zaključke o načinu funkcioniranja lokalnih razina na širem europskom području (Koprić i Škarica, 2017: 2).

## 2.1. Razlozi popularizacije neposrednog izbora

Konkretan razlog za popularizaciju neposrednog izbora izvršnih tijela je kriza reprezentativnosti cijelog političkog sistema. Gubljenje povjerenja u institucije, trend slabljenja participacije građana u demokratskim procesima, nestabilnost i kriza odgovornosti neki su od problema zbog kojih je neposredan izbor gradonačelnika stekao veliku popularnost. Lokalna samouprava zbog svoje blizine i neposrednosti kontakata s građanima u svakodnevnom životu vidi se kao idealna točka za demokratsku inovaciju i implementiranje reformi. Popularizacija neposrednog izbora gradonačelnika dio je trenda širenja neposredne demokracije i participacije građana u lokalnoj samoupravi. Reforma lokalne samouprave i uvođenje neposrednog izbora gradonačelnika jedan je od načina nošenja s navedenim problemima (Magnier, 2006: 353-354).

Nastojanje je reforme lokalne samouprave učiniti poziciju lokalnog izvršnog tijela utjecajnijom i značajnijom u odnosu prema ostalim akterima na lokalnoj razini. Kada govorimo o neposredno izabranom načelniku misli se na jakog načelnika. To se postiže na dva načina, promjenama na administrativnom i političkim aspektu. Administrativni aspekt ogleda se u tome da se na funkciju gradonačelnika prenose ovlasti donošenja i izvršavanja odluka na lokalnoj razini. Dolazi do dekolektivizacije odnosno prijenosa ovlasti lokalnog odlučivanja s kolektivnog tijela na pojedinačnog izvršnog funkcionara. Također, u ovlast izvršne funkcije stavlja se pokretanje i nadzor nad lokalnim upravnim aparatom. S druge strane, politički aspekt ogleda se u činjenici neposrednog izbora od strane građana što osnažuje položaj gradonačelnika naspram lokalnog vijeća (Larsen, 2002: 118-120).

Neposrednost izbora gradonačelnika promjena je u smjeru demokratizacije lokalne samouprave i alat za povećanje participacije lokalnog stanovništva. Ovim načinom izbora politički legitimitet izvršnog tijela izjednačava se s onim lokalnog vijeća i u prvi plan stavlja povjerenje građana. Zbog ovakvog načina izbora izvršne vlasti javlja se opasnost populizma i prevelike koncentracije moći u rukama pojedinca. Da bi se to izbjeglo uvodi se institut izglasavanja nepovjerenja, bilo od strane građana ili lokalnog vijeća (Ivanišević, 2008: 15-17).

Jedan od razloga popularizacije gradonačelnika kao izvršnog tijela je monokratizam, koji do izražaja dolazi kada je povezan u simbiozu s neposrednim izborom. Ovaj tip izvršnog tijela stavlja donošenje odluka u ruke pojedinca i isključuje sve oblike kolektivizma. Jedna od najvećih prednosti monokratskog vodstva je jednostavnost oblika koja omogućava nositelju funkcije da brzo donosi odluke i poduzima hitne mjere, olakšava komunikaciju i povećava točnost, preciznost i nedvosmislenost provedbe. Također, zbog individualnog izvršavanja funkcije lakše je utvrditi odgovornost što nije slučaj u kolektivnim oblicima (Ivanišević, 2008: 23).

Promjena načina izbora izvršnih tijela za posljedicu ima potrebu redefiniranja ovlasti, odgovornosti i odnosa između aktera na lokalnoj razini. Izbor gradonačelnika od strane građana izjednačava njegov politički legitimitet s lokalnim vijećem kojem on više nije podređen. Do izražaja dolazi načelo diobe vlasti na lokalnoj razini i odnos hijerarhije zamjenjuje se međuzavisnošću i suradnjom. Činjenica da više nije ovisan o volji lokalnog vijeća i da ga ono više ne može samovoljno smijeniti doprinosi stabilnosti i kontinuitetu obavljanja izvršne funkcije. Gradonačelnik je točka koja povezuje kapacitete lokalne uprave s kolektivnim

odlukama donesenim u vijeću. Lokalno vijeće donosi odluke za čije je izvršenje gradonačelnik kao samostalni izvršni funkcionar zadužen. Karakteristike monokratizma omogućuju brzo i jednostavno donošenje odluka i njihovu provedbu (Koprić i Škarica, 2017: 3).

U lokalnim jedinicama gdje se gradonačelnici biraju izravno od strane građana njihova ovisnost o političkim strankama je manja i oni su češće nezavisni. Značaj političkih stranaka veći je u jedinicama u kojima članovi lokalnog vijeća biraju izvršnu funkciju. Nadalje, stranke predstavljaju interese samo određenog dijela zajednice i stranački gradonačelnici često interese stranke stavljaju ispred interesa zajednice, dok građani lokalne probleme i potrebe gledaju kroz prizmu apolitičnosti. Neposrednost izbora građanima daje mogućnost filtriranja izbora (nezavisnih) kandidata na temelju njihovih vrijednosti i ciljeva. Stavljanje izbora u ruke građana dovodi do povećanja participacije u demokratskim procesima, isticanja lokalnih potreba i stvaranja lokalnog identiteta zajednice. Utjecaj političkih stranaka ovisi o veličini lokalne jedinice, u manjim jedinicama gdje 'svi znaju sve' i kontakti su osobniji političke stranke imati će manji utjecaj i nezavisni kandidati doći će do većeg izražaja. Iako njihova uloga na lokalnom nivou nije zanemariva njihov utjecaj uvođenjem neposrednog izbora je zasigurno umanjen (Magnier, 2006: 245).

Za gradonačelnika neposredan izbor i pojedinačnost obavljanja izvršne funkcije znači stavljanje većeg značaja na lokalni razvoj i stvaranju identiteta i prosperiteta lokalne jedinice. Usljed procesa globalizacije i decentralizacije javlja se potreba za mobilizacijom prema ekonomskom razvoju. Gradonačelnik kao lider lokalne jedinice se osjeća odgovornima za pružanjem mogućnosti i rješavanje problema s kojima se lokalna zajednica koja ga je izabrala i o čijoj potpori ovisi susreće. U procesu ispunjenja tih zadataka on se mora okrenuti ekonomskim vrijednostima i inovaciji koje nisu karakteristične za izvršnu funkciju. On jedinicu mora predstavljati prema van i učiniti ju konkurentnom i privlačnom u odnosu spram drugih jedinica. Kao neke od najvažnijih zadataka gradonačelnici vide osiguravanje kvalitete pružanja usluga, pokretanje projekata od značaja za zajednicu i stvaranje vizije grada odnosno lokalne jedinice (Magnier, 2006: 363).

## 2.2. Komparativni prikaz uvođenja neposrednog izbora u europske države

### 2.2.1. Njemačka

S krajem drugog svjetskog rata i padom totalitarističkog režima dolazi do ponovne uspostave demokracije u tada podijeljenoj Njemačkoj. Zapadna Njemačka bila je podijeljena na osam savezničkih okupacijske zona. Svaka pokrajina (*Länder*) uvodi promjene u svoj lokalni sustav koje se temelje na tradiciji i idejama zemlje koja okupira to područje. Promjene uvedene u lokalne sustave možemo podijeliti u 4 osnovne kategorije: tradicionalnu, u kojoj je najutjecajniiji akter lokalno vijeće i koja ima 3 podgrupe koje se razlikuju po odnosu lokalnog vijeća i gradonačelnika, te kategoriju u kojoj se gradonačelnika bira izravno od strane građana. U prvoj, koja se koristi u najzapadnijim pokrajinama (Rheinland-Pfalz i Saarland), izvršna vlast bila je u rukama lokalnog vijeća koje je biralo gradonačelnika koji je imao neke izvršne ovlasti. U drugom tipu lokalnog sustava koji se primjenjivao u Hessenu i gradovima Hamburgu i Berlinu, a koji korijene ima u pruskoj tradiciji s početka 19. stoljeća lokalno vijeće i kolegijalno izvršno tijelo (magistrat) formalno su izjednačeni. U trećem tipu funkciju gradonačelnika se gledalo kao opasnost za lokalnu demokraciju te je usvojen lokalni sustav u kojem je gradonačelnik, biran od strane vijeća, imao simboličnu funkciju bez prevelike mogućnosti utjecaja u lokalnoj jedinici. Glavnu riječ je vodila osoba (*Stadtdirektor*) koja je imenovana i odgovorna lokalnom vijeću. Posljednja kategorija se primjenjivala u dvije najjužnije pokrajine zapadne Njemačke. Riječ je o izravno izabranom gradonačelniku koji se danas primjenjuje u najvećoj grupi zemalja u Europi. Neposredno izabrano izvršno tijelo, zajedno s lokalnim vijećem predstavljaju određenu vrstu lokalnog predsjedničkog sustava (Wollmann, 2014: 331).

#### 2.2.1.1. Implementacija neposrednog izbora

Početkom 1990-ih u svim Njemačkim pokrajinama javljaju se dva glavna problema koja su bila katalizator uvođenja izavnog izbora gradonačelnika: demokratski deficit i neučinkovitost lokalnih vlasti.

Problem demokratskog deficita javlja se u institucionalnoj logici lokalnih vlasti koje su bile dominirane principima reprezentativne demokracije i skepticizmom prema procesima izravne demokracije. Taj skepticizam posljedica je demagogije i populizma u posljednjim godinama Weimarske Republike kada se referendum, kao dio neposredne demokracije, koristio kao oruđe



populista s krajnje ljevice i desnice za promociju vlastitih interesa. Tijekom 1960-ih dolazi do prvih velikih poslijeratnih prosvjeda koji za cilj imaju povećanje životnog standarda, kasnije ujedinjenje Njemačke i veću participaciju građana u lokalnom političkom životu. Također reprezentativna demokracija bila je dominirana od strane političkih stranaka, koje nisu uvijek imale lokalne interese na prvom mjestu. Glavni razlozi za promjene i uvođenje izravnog izbora gradonačelnika 1990-te bili su netransparentnost i skandali u pokrajinama, sve glasnjiji zahtjevi za uvođenje neposredne demokracije i povećanje participacije građana u političkom životu i kontinuirani prosvjedi za svrgavanje komunističkog režima i ujedinjenje Njemačke (Wollmann, 2014: 332).

Drugi problem, koji je glavni razlog uvođenja izravnog izbora gradonačelnika, je onaj neučinkovitosti lokalnih vlasti. Neučinkovitost lokalne samouprave očituje se kroz nemogućnost nošenja s teškim (*wicked problems*) i proračunskim problemima. Sve više pažnje se pridodaje južnijim pokrajinama gdje je se primjenjuje izravan izbor gradonačelnika, koji se vidi kao rješenje navedenih lokalnih problema čija bi implementacija osigurala stabilnost lokalnih vlasti. Primjer neučinkovitosti lokalne vlasti najbolje oslikava pokrajina pod britanskim utjecajem. Tamo je položaj gradonačelnika, imenovanog od strane vijeća, sveden na ulogu predsjednika lokalnog vijeća uz paralelno uvođenje zasebnog izvršnog funkcionara (Stadtdirektor) imenovanog od strane vijeća s naglaskom na profesionalnosti obavljanja funkcije. S vremenom ovaj model lokalne vlasti bio je izvor napetosti i tenzija između gradonačelnika i izvršnog direktora. Dvostranost izvršne vlasti gradonačelnika i izvršnog direktora uvidjela se kao institucionalna prepreka efektivnom lokalnom vodstvu i učinkovitosti lokalne jedinice. Tijekom ranih 1990-ih, dolazi do zakonodavnih promjena u kojima se različiti povijesni modeli kvazi parlamentarnih lokalnih vlasti zamjenjuju kvazi predsjedničkim sistemom, odnosno modelom izravnog izbora gradonačelnika (Wollmann, 2014: 332).

Političke i akademske rasprave 1980-ih oko demokratskog i političkog deficita stvorile su momentum i bile katalizator promjene, gdje se model izravnog izbora gradonačelnika sve više percipira i prihvaća kao model lokalne uprave koji je u demokratskom i operativnom smislu superiorniji drugim modelima lokalne samouprave koji se primjenjuju u ostalim pokrajinama. Nadalje, politički skandali s početka 1990-ih stavili su dodatan pritisak na promjenu

tradicionalne reprezentativne demokracije koja se bazira na političkim strankama i od strane stranaka dominiranim lokalnim političkim institucijama (Wollmann, 2014: 332).

#### 2.2.1.2. Posljedice uvođenja neposrednog izbora

Uvođenje modela jakog načelnika koji se primjenjivao u pokrajini Baden-Württemberg vidjelo se kao najbolja zamjena postojećih lokalnih sustava u kojima se izravan izbor nije primjenjivao. Jedna od najvažnijih promjena je promjena gradonačelnikovog položaja. On biva biran izravno od strane građana što mu daje politički legitimitet i izjednačava ga s ostalim akterima na lokalnoj razini. Gradonačelnik predsjedava lokalnim vijećem, prioritizira i odlučuje o kojim problemima će se raspravljati, predsjedava povjerenstvima i ima odlučujući glas u vijeću u slučajevima izjednačenosti glasova. U većini pokrajina statut nalaže imenovanje zamjenika, koji je biran od strane vijeća po formuli proporcionalnosti političkih stranaka u vijeću. Zamjenici mogu voditi pojedina povjerenstva i hijerarhijski su podređeni gradonačelniku. Konačno, gradonačelnik zastupa lokalnu jedinicu u odnosima s višim vlastima uključujući i Europsku Uniju. Šira primjena ovog načina izbora gradonačelnika ne znači nepostojanje razlika u položaju i ovlastima koje gradonačelnik ima u različitim pokrajinama. Jedna od tih razlika je trajanje mandata gradonačelnika, koji može trajati od 6 do 9 godina. Također, većina pokrajina se opredijelila za različitost trajanja mandata gradonačelnika i lokalnog vijeća zbog čega se izbori za ta tijela ne događaju u isto vrijeme. Kada se utrka za gradonačelnika vremenski odvoji od izbora za vijeće dolazi do slabljenja utjecaja stranačko političkih sukoba i natjecanja koje je karakteristično kod izbora za vijeće. Smanjeni utjecaj političkih stranaka na izbor gradonačelnika omogućuje veću eksponiranost nezavisnih kandidata koji, ako budu izabrani za gradonačelnika, potporu za uspješno djelovanje moraju tražiti s obje strane političkog spektra što doprinosi dinamici odnosa na lokalnoj razini. Za položaj gradonačelnika ne traže se nikakve kvalifikacije i bilo koji građanin može se kandidirati za gradonačelnika. Zbog toga je izražena zabrinutost da bi osobe bez relevantnog iskustva mogle biti izabrane na položaj gradonačelnika. Osim toga položaj gradonačelnika je dobro plaćen i on je najutjecajnija osoba u lokalnoj jedinici, pa zbog toga postoje strahovi da bi se populistički ili oportunistički mogli kandidirati za gradonačelnika ili gore, pobijediti izbore. Međutim te su se tvrdnje pokazale neutemeljenim. Na temelju iskustva iz pokrajine Baden-Württemberg proces profesionalizacije je uznapredovao; 90% gradonačelnika

ima administrativnog iskustva. Većina kandidata u malim i srednjim gradovima imaju administrativno obrazovanje, dok su oni u gradovima većim od 50 tisuća stanovnika pravne struke. Profesionalizacija gradonačelnika potaknuta je glasačima koji imaju tendenciju glasanja za kandidate za koje smatraju da imaju iskustva i pripremljeni su za posao gradonačelnika (Wollmann, 2014: 333-334).

Još jedna važna institucionalna inovacija uvedena s izravnim izborom je izglasavanje nepovjerenja gradonačelniku putem referendumu, koji u određenim slučajevima može biti pokrenut od strane lokalnog stanovništva. Uvođenje opoziva od strane građana je presedan u Njemačkoj i Europskoj povijesti lokalne samouprave koji je zasigurno bio inspiriran sličnim odredbama koje se primjenjuju u SAD-u. Ovaj instrument neposredne demokracije daje građanima sredstvo čijom primjenom mogu gradonačelnika držati politički odgovornim za svoje politike. Razlikujemo dvije varijante opoziva gradonačelnika. Kod prve, osim što imaju mogućnost odlučivanja o političkoj odgovornosti gradonačelnika putem referendumu, građani imaju mogućnosti iniciranja postupka izglasavanja nepovjerenja. Kod druge varijante postupak opoziva se pokreće od strane lokalnog vijeća, a građani imaju pravo samo odlučivati o njegovoj odgovornosti. Neke su se pokrajine nakon inicijalnog uvođenja ovog instrumenta zbog učestalost izglasavanja nepovjerenja gradonačelniku i njegovog prekomjernog korištenja odlučile na njegovo ukidanje. Izglasavanje nepovjerenja postao je novi sport lokalnog stanovništva koji je za rezultat imao nestabilnost lokalne vlasti kroz manjak kontinuiteta (Wollmann, 2014: 334-335).

Konačno, uvođenje izravnog izbora gradonačelnika od strane lokalnog stanovništva mijenja odnose institucija na lokalnoj razini. U odnosu prema lokalnom vijeću, gradonačelnik neposrednošću izbora dobiva politički legitimitet koji je izjednačen s onim vijeća. Iako na temelju toga on zauzima dominantan položaj u lokalnom političkom sustavu lokalno vijeće je važna karika u održavanju ravnoteže (*checks and balances*). To se može vidjeti kroz učestalost sjednica vijeća i količini odluka koje ono donosi. Dok gradonačelnici zauzimaju nestranački položaj prilikom donošenja odluka lokalna vijeća i dalje su političke arene pa time do izražaja dolaze stranačke vrijednosti i ciljevi koje nisu uvijek u simbiozi. U slučaju neslaganja s gradonačelnikom, kvalificirani broj vijećnika može pokrenuti postupak opoziva gradonačelnika. Iako je konačna odluka na glasačima, ovo je važan instrument u odnosu gradonačelnika i lokalnog vijeća. S druge strane je odnos gradonačelnika i građana koji se značajno promijenio

uvođenjem neposrednog izbora. Gradonačelnici imaju tendencije ponovno se kandidirati na sljedećim izborima na kojima ga građani mogu ocijeniti na temelju vođenja lokalne jedinice i njenog predstavljanja prema višim instancama vlasti. Osim toga pri postupku opoziva gradonačelnika građani s pravom glasa mogu mu izglasati nepovjerenje zbog političkih, administrativnih ili drugih propusta. Obvezujući lokalni referendum koji je uveden 1990-ih još je jedan način iskazivanja volje stanovništva. Oni se najčešće primjenjuju za izmjenu odluka gradonačelnika ili vijeća koje se mogu odnositi na odluke o infrastrukturi, privatizaciji tvrtki u vlasništvu lokalne jedinice ili neko drugo pitanje koje građani smatraju važnim. Na taj način građani imaju mogućnost utjecaja na odluke ne samo gradonačelnika nego i lokalnog vijeća te tako utječu na odnos moći u lokalnom sustavu (Wollmann, 2014: 335-336).

### 2.2.2. Uvođenje neposrednog izbora u druge europske države

U Italiji uvođenje neposrednog izbora gradonačelnika vidi se kao raskidanje s idejama proporcionalnosti, kolektivne odgovornosti i kolektivnog donošenja odluka, sustav u kojem je gradonačelnik imao jako ograničene ovlasti. Cjelokupna reforma provedena je u dvije faze, prva 1990., u kojoj su definirane lokalne institucije, njihove ovlasti i funkcije, te druga 1993., u kojoj je donesen propis koji obrađuje materiju izbora i međusobnog odnosa lokalnih tijela. Prije 1993. gradonačelnik je bio biran od strane lokalnog vijeća, a izvršno tijelo sastojalo se od članova političkih stranaka razmjerno broju mandata koje je ta politička stranka imala u lokalnom vijeću. Osim toga vijeće je imalo mogućnost pokretanja postupka izglasavanja nepovjerenja gradonačelniku koja je zbog česte primjene dovela do nestabilnosti lokalne vlasti. Glavni razlog za reformu, uz postizanje veće stabilnosti vlasti i individualne odgovornosti, bio je korupcija u političkim strankama i sustav u kojem političke stranke imaju prevelik utjecaj i osnova su lokalne vladavine, a ne građani i kroz njih lokalni interesi. Novi sustav drastično mijenja odnos moći na lokalnoj razini u korist gradonačelnika na račun vijeća. Uz činjenicu da ga se bira neposredno i da ima vlastite ovlasti, koje su prije bile u nadležnosti vijeća, on imenuje izvršno tijelo, a za članove vijeća može izabrati osobe koje nisu u lokalnom vijeću. Vijeće može odbiti neki od prijedloga gradonačelnika, u kojem slučaju on ima mogućnost davanja ostavke što za posljedicu ima raspisivanje novih izbora – za gradonačelnika i za vijeće (Larsen, 2002: 122-123).

Slovenija spada u skupinu zemalja bivše Jugoslavije koja je među prvima u svoj lokalni sustav implementirala neposredan izbor općinskog načelnika. Prvi krug reformi zakonodavstva o lokalnoj samoupravi, u kojem je uveden ovaj način izbora lokalnih izvršnih tijela, proveden je 1993. Drugi krug i reforma Zakona o lokalnoj samoupravi provedena je 1995. nakon prvih lokalnih izbora za načelnika i predstavničko tijelo. Cilj druge reforme je bio detaljnija regulacija ovlasti predstavničkog tijela i načelnika odnosno ublažavanje ili uklanjanje problema koji su nastali ili uočeni nakon provedbe izbora po novom modelu. Svaka jedinica ima nadzorni odbor u čijem djelokrugu su ovlasti financijske kontrole i općinskog sekretara koji je na čelu lokalne uprave. Načelnik predstavlja svoju lokalnu jedinicu prema višim instancama vlasti, ima ovlasti kontrole zakonskih propisa donesenih od strane vijeća, usmjerava i koordinira lokalne organizacije i može imenovati općinskog sekretara i rukovoditelje lokalnih organa. On također saziva sjednice lokalnog vijeća i predsjedava njime ali nema pravo glasa. Mandat vijećnika i načelnika traje četiri godine. Za razliku od drugih zemalja, postupak izglasavanja nepovjerenja i opoziva načelnika (i vijećnika) nije reguliran. Izbori za načelnika, u praksi, se odvijaju u dva kruga osim ako netko od kandidata ne osvoji većinu glasova u prvom krugu. U slučaju osvajanja nedovoljnog broja glasova za pobjedu, dva kandidata koja su osvojila najviše glasova idu u drugi krug gdje pobjeđuje kandidat koji osvoji veći broj glasova (Koprić, 2009: 407).

Neposredan izbor gradonačelnika u Poljskoj počeo se primjenjivati krajem 2002. Slučaj Poljske je specifičan i paradoksalan po tome što su političke stranke, koje su bile jedne od glavnih zagovaratelja promjene način izbora izvršnih tijela, bile one koje su tom promjenom stajale najviše izgubiti. Sustav lokalne samouprave prije uvođenja neposrednog izbora gradonačelnika je bio definiran utjecajem političkim strankama i dominacijom lokalnog vijeća nad izvršnom funkcijom. Neke od kritika lokalnih institucija uključuju korupciju, manjak transparentnosti, utjecaj političkih stranaka i nesposobnost političkog osoblja. Glavni razlog uvođenja neposrednog izbora gradonačelnika bila je neravnoteža odnosa moći između lokalnog vijeća i gradonačelnika. Gradonačelnik je kao šef izvršne vlasti bio jedina osoba koja je po zakonu bila ovlaštena predlagati lokalne upravne funkcionare. Iako ih jedino on može predlagati, na vijeću je da prihvati ili odbije njegov prijedlog. Problem nastaje u činjenici da je gradonačelnik biran od strane vijeća koje je sastavljeno od političkih stranaka. Posljedica toga je da su za gradonačelnike bili imenovani kandidati na temelju kompromisa stranaka. Zbog svoje ovisnosti o drugim akterima funkcija gradonačelnika je gledana kroz prizmu neodlučnosti, slabosti i ovisnosti. Kao

rješenje navedenih problema na lokalnoj razini vidi se promjena zakona odnosno izvora gradonačelnikovog legitimiteta i odvajanje od utjecaja lokalnog vijeća i političkih stranaka. Iako je u prošlosti bilo nekoliko pokušaja reforme lokalnog izbornog sustava i uvođenja neposrednog izbora, on se prvi put primjenjuje na lokalnim izborima u studenom 2002. Gradonačelnik predstavlja izvršnu vlast u lokalnoj jedinici i ne može biti član predstavničkog tijela. Ukoliko potreba to nalaže on ima pravo imenovati svog zamjenika. Gradonačelnik se bira na petogodišnji mandat, ne može biti opozvan od strane lokalnog vijeća nego samo putem referenduma od strane građana ili, u slučaju čestog kršenja zakona od strane premijera. Jedna od važnijih ovlasti je predlaganje lokalnog proračuna vijeću za čije izvršenje je odgovoran, nakon njegove potvrde (Heurtaux, 2005: 81-93).

### **3. UVOĐENJE NEPOSREDNOG IZBORA NAČELNIKA U HRVATSKU**

#### **3.1. Uvod**

U suvremenim lokalnim sustavima lokalne izvršne institucije igraju važnu ulogu u pripremanju političkih odluka, izvršavanju odluka predstavničkog tijela, vođenju javnih politika, koordinaciji, nadzoru i kontroli lokalnog upravnog aparata, brizi oko financija i imovini lokalne jedinice i zastupanju lokalnih interesa prema drugim lokalnim jedinicama i centralnoj vlasti. Budući da se politička moć u suvremenoj lokalnoj samoupravi nalazi u rukama izvršnih tijela pitanja kao što su njihov sastav, način njihovog izbora, položaj u lokalnoj jedinici naspram ostalih lokalnih aktera i ovlasti kojima raspolažu zauzimaju centralno mjesto u nastojanjima reforme lokalne samouprave. Osim toga ona ispunjavaju za lokalnu jedinicu važnu koordinacijsku ulogu između predstavničkog tijela i lokalnog aparata. Neki od glavnih izazova s kojima se lokalni sustavi danas susreću odnose se na uključivanje građana u političke procese, (ne)učinkovitost lokalnog upravnog aparata, političku odgovornost, potrebu smanjivanja javnih troškova i bolju financijsku kontrolu. Posljedica nabrojanih izazova reforma je lokalne izvršne funkcije i implementiranje modela neposrednog izbora lokalnih izvršnih tijela (Koprić i Vukojičić Tomić, 2013: 156-157).

Hrvatska je u usporedbi s ostatkom Europskih zemalja relativno kasno uvela neposredan izbor lokalnih izvršnih tijela Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2007. koji se prvi puta primjenjuje na lokalnim izborima 2009.

godine. U podjeli zemalja bivše Jugoslavije na 3 skupine obzirom na uvođenje neposrednog izbora lokalnih izvršnih tijela Koprić je Hrvatsku svrstao u posljednju skupinu (oklijevala i zakašnjeli) zemalja koje su se nakon početnog oklijevanja odlučile uvesti neposredan izbor načelnika (Koprić, 2009: 408).

### 3.2. Lokalna izvršna tijela prije uvođenja neposrednog izbora

U razdoblju 1993.-2009. odnos između predstavničkog i izvršnog tijela u lokalnoj samoupravi može se opisati kao lokalni parlamentarni sustav u kojemu predstavničko tijelo, birano neposredno od strane građana, imenuje i razrješuje izvršna tijela: načelnika i poglavarstvo.

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi, tijela jedinice lokalne samouprave dijele se na predstavnička i izvršna.<sup>1</sup> Kao predstavničko tijelo određuju se općinsko ili gradsko vijeće dok izvršnu funkciju obavlja poglavarstvo kao kolegijalno tijelo, na čelu kojeg se nalazi općinski načelnik ili gradonačelnik kao pojedinačni funkcionar i nositelj izvršne vlasti. Njega i do dva njegova zamjenika bira predstavničko tijelo većinom glasova svih vijećnika. Osim što bira pojedinačnog funkcionara, predstavničko tijelo istom većinom na prijedlog predsjednika poglavarstva bira gradsko odnosno općinsko poglavarstvo, koje uz izvršne poslove obavlja i delegirane poslove državne uprave. Broj članova općinskog odnosno gradskog poglavarstva određuje se statutom lokalne jedinice koji donosi predstavničko tijelo. Osim što donosi statut lokalne jedinice, predstavničko tijelo ima i ovlast donošenja proračuna. Predsjednik, njegovi zamjenici i članovi poglavarstva zajednički su odgovorni predstavničkom tijelu za odluke koje poglavarstvo donosi, a osobno za svoje područje rada. Poglavarstvo je zaduženo za pripremu prijedloga, izvršenje i osiguranje izvršenja općih akata, ono usmjerava i nadzire djelovanje upravnih tijela lokalne samouprave u obavljanju poslova iz vlastitog i prenesenog djelokruga te obavlja druge poslove utvrđene statutom jedinice. Poglavarstvo upravlja pokretninama i nekretninama u vlasništvu jedinice lokalne samouprave kao i njezinim prihodima i rashodima. Iako je zaduženo za upravljanje vlasništvom lokalne jedinice i financijama, predstavničko tijelo nadzire materijalno i financijsko stanje lokalne jedinice. Glavno sredstvo kontrole kojim raspolaže predstavničko tijelo je pokretanje postupka izglasavanja nepovjerenja predsjedniku,

---

<sup>1</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (NN90/1992).

pojedinom članu ili poglavarstvu u cjelini. On se pokreće na prijedlog najmanje četvrtine članova lokalnog vijeća, a glasanje o povjerenju poglavarstvu individualno može zahtijevati i njegov predsjednik. Odluka o nepovjerenju je prihvaćena ako je za nju glasala većina svih članova predstavničkog tijela. Ako se izglasa nepovjerenje pojedinom članu poglavarstva, predsjednik poglavarstva će ga razriješiti dužnosti. Ako pak vijeće izglasa nepovjerenje predsjedniku poglavarstva ili poglavarstvu u cjelini, a u roku od 15 dana ne izabere novog predsjednika ili poglavarstvo, tada predsjednik poglavarstva može raspustiti predstavničko tijelo.

### 3.3. Razlozi uvođenja neposrednog izbora

Sustav lokalne samouprave od 1993. do 2009., odnosno prije uvođenja neposrednog izbora lokalnih izvršnih tijela obilježen je visokim stupnjem centralizacije i koncentracijom moći u rukama lokalnog predstavničkog tijela koje je de facto hijerarhijski nadređeno načelniku i poglavarstvu. Razloge za uvođenje neposrednog izbora lokalnih izvršnih tijela moguće je podijeliti u dvije skupine. Iako se razlozi mogu podijeliti u dvije skupine, obje su skupine međusobno zavisne.

Prva skupina razloga odnosi se na povećanje demokratičnosti i jačanje političke dimenzije lokalne samouprave. Jedan od razloga uvođenja neposrednog izbora je načelo diobe vlasti prema kojem se između izvršnog i predstavničkog tijela na lokalnoj razini nastoji ostvariti ravnoteža moći kako ne bi došlo do njezine prevelike koncentracije na jednom mjestu, što je bio slučaj u sustavu lokalne samouprave prije uvođenja neposrednog izbora. Da bi se dioba vlasti na lokalnoj razini mogla ostvariti izvršno tijelo mora imati vlastiti legitimitet izjednačen s onim predstavničkog tijela (Koprić i Vukojičić Tomić, 2013: 164). Drugi razlog odnosi se smanjenje utjecaja nacionalnih stranaka i nacionalne politike na lokalnoj razini. Iako je riječ o lokalnim izborima oni se kroz sudjelovanje nacionalnih stranaka nacionaliziraju budući da osvajanje mandata na lokalnim izborima osigurava dodatan izvor financiranja nacionalnih stranaka (Koprić et al., 2018: 43-44). Nerijetko bi dolazilo do neetičnosti postizbornih koalicija, odnosno 'kupovanja' većine u lokalnom vijeću, ucjenjivanja od slabih političkih aktera u pojedinim lokalnim jedinicama koja bi doprinijela nestabilnosti lokalne vlasti i u nekim slučajevima do raspuštanja lokalnog vijeća i prijevremenih izbora. Odvojenost predstavničkog i izvršnog tijela trebala bi onemogućiti manipulacije i trgovine u lokalnom vijeću koje između ostalog mogu



utjecati i na izvršnu funkciju. Provedena istraživanja pokazuju velik interes građana za uvođenje neposrednog izbora. Od njegovog uvođenja se očekuje veći politički legitimitet lokalne vlasti, identifikacija građana s lokalnom izvršnom vlasti i veća stabilnost. Osim toga, neposredan izbor mogao bi pozitivno utjecati na odaziv birača na lokalne izbore, njihovu destigmatizaciju kao izbora sekundarnog reda te povećati utjecaj nezavisnih lokalnih i regionalnih aktera (Koprić i Škarica, 2017: 3; Koprić i Vukojičić Tomić, 2013: 164). Posljednji razlog za uvođenje neposrednog izbora načelnika usmjerenost je lokalnom razvoju i jačanju financijskih kapaciteta lokalne jedinice, rješavanje problema lokalne zajednice i unaprjeđenje kvalitete obavljanja lokalnih službi. Procesi poput globalizacije, europeizacije, regionalizacije i ubrzani razvoj u posljednjih nekoliko desetljeća pred lokalnu samoupravu postavljaju izazov pružanja lokalnom stanovništvu usluga koje prije nisu bile u domeni javnih poslova. To proširenje lepeze javnih poslova za koje je lokalna jedinica odgovorna vrlo često ne podrazumijeva povećanje financijskih sredstava kojima one raspolažu. Ta očekivanja proizlaze prvenstveno iz ovisnosti lokalnih izvršnih tijela o podršci od strane građana i odgovornosti koju izvršna tijela prema njima imaju. Usmjerenost na lokalni razvoj i znanja i vještine koje su potrebne za ispunjenje očekivanja lokalne zajednice mogla bi privući osobe s profesionalnim karijerama i potrebnim menadžerskim i upravljačkim vještinama na mjesto načelnika (Koprić i Škarica, 2017: 3-4).

U fokusu druge skupine su upravljački učinci koji proizlaze iz promjene sastava lokalne izvršne funkcije. Monokratski način obavljanja lokalne izvršne funkcije u praksi je blisko vezan uz neposrednost izbora i njegova primjena znači odustajanje od svakog oblika kolektivism. Ovaj model doprinosi jačanju političkog aspekta izvršne funkcije te ga legitimizira kroz direktan izbor od strane građana. Izravan mandat od građana trebao bi ga učiniti neovisnijim i ravnopravnim u odnosu na predstavničko tijelo. Jednostavan sastav i struktura monokratskog vodstva ubrzava proces donošenja odluka i njihovog izvršavanja. Osim toga, odustajanje od kolektivism doprinosi jasnim linijama odgovornosti, olakšava komunikaciju i osigurava efikasno upravljanje lokalnim tijelima i službama (Koprić i Škarica, 2017: 3).

### 3.4. Uvođenje neposrednog izbora i njegovi učinci

Reforma lokalne samouprave i uvođenje neposrednog izbora lokalne izvršne funkcije predstavlja odmak od svojevrsnog parlamentarnog modela na čelu s predstavničkim tijelom i njegovu

zamjenu s predsjedničkim modelom kod kojeg do izražaja dolazi izvršna funkcija. Težište se s kolektivnog odlučivanja prebacuje i koncentrira u rukama pojedinca te se uspostavlja izvršna funkcija s vlastitim legitimitetom i ovlastima. Koncentracijom ovlasti kojima su prije raspolagala poglavarstva stvoren je model jakog gradonačelnika kao nositelja izvršne vlasti na lokalnoj razini (Koprić et al., 2018: 391-392). Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2007. ukidaju se općinska i gradska poglavarstva kao kolektivni oblici lokalnih izvršnih tijela i uvodi se neposredan izbor izvršnih čelnika (općinskih načelnika, gradonačelnika i župana) koji na sebe preuzimaju ovlasti koja su do tada bila u rukama poglavarstva. Osim izmjena Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakon o izborima općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba koji je donesen 2007. dodatno uređuje način, uvjete i postupak izbora izvršnih čelnika (Koprić i Škarica, 2017: 5-6).

Općinski načelnik i gradonačelnik biraju se na neposrednim izborima tajnim glasovanjem na mandat od četiri godine od strane građana koji imaju prebivalište u lokalnoj jedinici. Njihovi zamjenici biraju se na istim izborima zajedno s njima, na isti način i po istom postupku. U županiji koja ima više od 250.000 stanovnika i gradu koji ima više od 100.000 stanovnika gradonačelnik ima dva zamjenika, dok u županiji koja ima do 250.000 stanovnika, jedinici lokalne samouprave koja ima više od 10.000 do 100.000 stanovnika i gradu koji je sjedište županije gradonačelnik odnosno općinski načelnik imaju jednog zamjenika.<sup>2</sup> Za izvršnog čelnika izabran je kandidat koji na izborima dobije više od 50% glasova birača koji su glasovali. Ako nijedan kandidat ne osvoji većinu glasova u prvom krugu, održava se drugi krug u kojem sudjeluju dva kandidata koja su osvojila najviše glasova u prvom krugu (Koprić i Škarica, 2017: 6-7).

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi također propisuje odredbe o opozivu izvršnog čelnika i njegovog zamjenika. Prema njemu raspisivanje referenduma za opoziv može predložiti 20% ukupnog broja birača u lokalnoj jedinici ili 2/3 članova predstavničkog tijela. Ako su raspisivanje referenduma predložili birači, predsjednik predstavničkog tijela dužan je dostaviti zaprimljeni prijedlog središnjem tijelu državne uprave nadležnom za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u roku 30 dana od zaprimanja prijedloga nakon čega središnje tijelo u

---

<sup>2</sup> Zakon o lokalnoj područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 144/2020) čl. 16.

roku od 60 dana mora utvrditi ispravnost prijedloga; je li prijedlog podnesen od potrebnog broja birača i sukladnost referenduskog pitanja sa zakonom te odluku dostaviti lokalnom predstavničkom tijelu. Ako je prijedlog ispravan predstavničko tijelo raspisuje referendum u roku od 30 dana od zaprimanja odluke. Ako je pak raspisivanje referenduma za opoziv predložilo 2/3 članova predstavničkog tijela odluku o raspisivanju referenduma za opoziv gradonačelnika i njegovog zamjenika predstavničko tijelo donosi dvotrećinskom većinom glasova svih članova predstavničkog tijela.

#### 3.4.1. Dioba vlasti i redefiniranje ovlasti izvršnog tijela

Ukidanje poglavarstva i promjena načina izbora izvršnog tijela za sobom povlači pitanje redefiniranja njegovih ovlasti te jasnije razdvajanje i restrukturiranje odnosa predstavničkog i izvršnog tijela. Razlog koncentracije moći u rukama predstavničkog tijela je legitimitet koji ono dobiva neposrednim izborom od strane građana. Izvršna tijela nisu birana od strane građana i nemaju vlastiti legitimitet nego ga dobivaju posredno preko predstavničkog tijela. Uvođenjem izravnog izbora uspostavlja se politička institucija s vlastitim legitimitetom i ovlastima čime se ona izjednačava s lokalnim predstavničkim tijelom. Ono više nije politički ovisno o volji predstavničkog tijela što bi trebalo pozitivno utjecati na stabilnost lokalne vlasti i kontinuitet izvršne funkcije koja se nije mogla postići primjenom kolektivnog modela izvršne funkcije koja je bila ovisna o lokalnom vijeću koje ga u svakom trenutku može smijeniti. Veća samostalnost, preuzimanje ovlasti kojima je raspolagalo poglavarstvo i monokratsko vodstvo trebali bi pridonijeti jednostavnijem postupku i bržem donošenju odluka, olakšanoj i bržoj koordinaciji lokalnih službi što bi kao rezultat imalo veću učinkovitost cijele lokalne jedinice (Koprić i Škarica, 2017: 4).

Izmjenom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2007. redefinirane su ovlasti izvršnog čelnika i predstavničkog tijela, a kasnijim zakonskim izmjenama njegov položaj dodatno je ojačan. Općinski načelnik odnosno gradonačelnik prisustvuje sjednicama predstavničkog tijela gdje mu članovi predstavničkog tijela mogu postavljati pitanja o njegovom radu usmeno na sjednicama predstavničkog tijela ili pisanim putem. Osim toga, izvršni čelnik dva puta godišnje podnosi polugodišnja izvješća o svom radu lokalnom vijeću. Prvobitna mogućnost predstavničkog tijela da raspiše referendum za opoziv izvršnog čelnika naknadno je

zamijenjena isključivom mogućnošću pokretanja postupka opoziva putem referenduma od strane birača u lokalnoj jedinici, da bi se u kasnijoj izmjeni mogućnost raspisivanja referenduma omogućila predstavničkom tijelu i građanima (Koprić i Škarica, 2017: 6-7).<sup>3</sup>

Druga važna ovlast izvršnog tijela, koja utječe na dinamiku odnosa lokalnog predstavničkog i izvršnog tijela, je mogućnost predlaganja proračuna. Proračun je temeljni financijski akt lokalne jedinice, a izvršno tijelo njegov jedini ovlašten predlagatelj koje je dužno utvrditi prijedlog proračuna i podnijeti ga predstavničkom tijelu na donošenje. Izvršno tijelo podneseni prijedlog proračuna može povući prije donošenja što za posljedicu ima nedonošenje proračuna u zakonskom roku i raspuštanje predstavničkog tijela.<sup>4</sup> Do izmjene Zakona i uvođenja istodobnog raspuštanja predstavničkog tijela i izvršnog funkcionara dolazi tek nakon protoka prvog mandata i provedenih lokalnih izbora 2013. (čl. 85.a-85.c). Time je uklonjena mogućnost zlouporabe uskraćivanja odnosno povlačenja iz procedure proračuna što je kao posljedicu imalo raspuštanje predstavničkog tijela i nove izbore (Koprić i Škarica, 2017: 7). Daljnja izmjena Zakona iz 2017. ponovo ide u smjeru jačanja položaja izvršnog tijela koji svojim ponašanjem može otežati ili potpuno onemogućiti donošenje proračuna u zakonskom roku i na taj način dovesti do raspuštanja predstavničkog tijela s kojim je u sukobu. Ako izvršno tijelo ne predloži proračun predstavničkom tijelu ili ga povuče prije glasanja o proračunu u cjelini bez da predloži novi proračun „u roku koji omogućuje njegovo donošenje“ Vlada Republike Hrvatske na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu će izvršno tijelo i njegovog zamjenika te raspisati prijevremene izbore (čl 69.a). Ovakva nejasna odredba nigdje ne navodi koji je to rok koji omogućuje donošenje proračuna i omogućava ponašanje izvršnog čelnika koji može, uzevši u obzir pravila i rokove o sazivanju sjednica lokalnog predstavničkog tijela, otežati ili onemogućiti donošenje proračuna u tekućoj godini te na taj način dovesti do raspuštanja predstavničkog tijela bez posljedica za izvršnog čelnika. Osim toga takva formulacija omogućava Vladi da kada odlučuje o razrješenju načelnika okolnosti tumači kako ju je volja (Koprić et al., 2018: 88-89).

---

<sup>3</sup> Prema Zakonu o izmjenama i dopunama ZLPRS (NN 109/2007) članak 40.b jedino je predstavničko tijelo imalo mogućnost raspisivanja referenduma za razrješenje lokalnog izvršnog tijela i njihovih zamjenika. Kasnija izmjena istog članka (NN 144/2012) raspisivanje referenduma za opoziv omogućuje jedino biračima uz uvjet najmanje 20% od ukupnog broja birača. Posljednja izmjena (NN 123/2017) raspisivanje referenduma omogućuje predstavničkom tijelu (2/3 članova) i biračima (20% ukupnog broja).

<sup>4</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/2001) čl. 84.

### 3.4.2. Politička dimenzija i demokratizacijski učinci

Jedno od očekivanja neposrednog izbora je povećanje izlaznosti na lokalne izbore. Tijekom 1990-ih izlaznost birača na lokalne izbore bila je oko 70% i od tada dolazi do njenog kontinuiranog opadanja. U javnosti je stvoren dojam da se na lokalne političke procese ne može utjecati. Mala uloga lokalne samouprave, skučen djelokrug i slabi financijski kapaciteti imali su ulogu u sagledanju lokalnih izbora kao izbora drugog reda i dodatno utjecali na slabu izlaznost glasača. Nakon što je 2005. zabilježena najniža izlaznost od oko 42%, uvođenje neposrednog izbora izvršnog tijela vidi se kao moguće rješenje problema. Iako je njegovim uvođenjem došlo do povećanja izlaznosti, ona nikad nije vraćena na razinu ih 1990-ih. Dodatna potvrda da je mala uloga lokalne samouprave uzrok slabog odaziva birača je relativno malo povećanje izlaznosti na prve neposredne izbore načelnika 2009., koja iznosi oko 47% u prvom krugu (u drugom krugu izlaznost je bila 32%). Gotovo nezatno povećanje izlaznosti, i jako niska izlaznost u drugom krugu izbora dovodi u pitanje jačanje legitimiteta tako izravno izabranog izvršnog tijela (Koprić i Vukojičić Tomić, 2013: 165).

Pojava i sve veći interes za nezavisne političke aktere rezultat su manjka povjerenja u političke stranke i tendencije da se smanji stranački politički utjecaj na lokalnoj razini. Jedno od očekivanja uvođenja izavnog izbora izvršnih tijela je smanjivanje utjecaja političkih stranaka, veća participacija nestranačkih (lokalnih i regionalnih) aktera, diferencijacija političkih opcija i otvaranje kanala za komunikaciju s biračima. Šanse nezavisnih kandidata veće su u manjim lokalnim jedinicama gdje su kontakti personalniji te u jedinicama sa složenijom nacionalnom strukturom. Na lokalnoj razini nezavisne liste i nezavisni kandidati doprinose personalizaciji lokalnih izbora, povećavaju osobnu odgovornost kandidata prema biračima, doprinose političkim procesima u manjim jedinicama gdje nacionalne političke stranke nemaju interesa sudjelovati te motiviraju birače za sudjelovanje u političkim procesima što doprinosi povećanju političkog legitimiteta (Koprić i Vukojičić Tomić, 2013: 189-190).

Na prvim neposrednim izborima 2009. građani su izravno birali 429 općinskih načelnika i 435 njihovih zamjenika, 127 gradonačelnika i 196 njihovih zamjenika. U predstavnička tijela izabrano je 2.206 članova gradskih i 5.343 članova općinskih vijeća te 51 član zagrebačke Gradske skupštine. Analiza rezultata pokazuje da je od 127 gradonačelnika njih 86, odnosno

67%, ponovno izabrano na tu funkciju. Rezultati općinskih načelnika su slični: od 429 tek je 147 novih načelnika, dok su čak 282 prijašnja načelnika (66%) ponovno osvojila istu poziciju. Na prvim neposrednim izborima natjecalo se ukupno 435 nezavisnih kandidata u 304 od 576 (52.8%) jedinica lokalne i regionalne samouprave, 74 (od 127) grada, 227 (od 429) općina i 3 (od 20) županije. Iako su osvojili 19.2% ukupnih glasova birača, uspjeli su pobijediti tek u 48 lokalni jedinica (7 gradonačelnika i 41 načelnik) što je uspjeh od oko 8% dok su kandidati političkih stranaka na prvim neposrednim izborima osvojili su oko 92% izvršnih pozicija. Možemo zaključiti da uvođenje neposrednog izbora izvršnog tijela nije dovelo do značajne (ako ikakve) departizacije i personalizacije lokalnih izbora što potvrđuje broj osvojenih mandata. (Koprić i Vukojičić Tomić, 2013: 166-167).

Referendum se smatra važnim sredstvom neposredne demokracije (uz zborove građana i mjesnu samoupravu) putem koje građani mogu neposredno participirati u sukreiranju lokalne politike. Iako je jedan od razloga uvođenja neposrednog izbora povećanje participacije građana u lokalnim političkim procesima, on nije dodatno potaknulo veću participaciju građana u lokalnom dijalogu, a referendum kao jedna od mogućnosti participacije u Hrvatskoj ne koristi se često. Iako ne postoje službeni podaci o broju održanih referenduma u svim lokalnim jedinicama, jedno istraživanje navodi da je od 2009. održano tek desetak referenduma. Osim toga, neposrednost izbora nije uspjela potaknuti građane na druge oblike participacije u lokalnim procesima kao što su mjesna samouprava i građanske inicijative. Odluka o opozivu načelnika donesena je ako se na referendumu za opoziv izjasni većina birača koji su glasali uz uvjet da ona iznosi najmanje 1/3 od ukupnog broja birača u lokalnoj jedinici. Broj iniciranih i provedenih referenduma za opoziva lokalnih izvršnih čelnika je zanemariv i do sada nije bilo uspješnog opoziva načelnika ovim putem. Do učestalije primjene i opoziva ovim putem nije utjecala ni činjenica da je smanjen potreban broj glasova za uspješnost referenduma (Koprić i Vukojičić Tomić, 2013: 177; Koprić i Škarica, 2017: 9).

### 3.4.3. Usmjerenost na lokalni razvoj

Uvođenjem neposrednog izbora otvorena je mogućnost da se umanju važnost političkog aspekta izvršne funkcije i da do izražaja dođu poduzetnost, menadžerske sposobnosti i usmjerenost na rezultate i razvoj lokalne zajednice. Iako su postojala očekivanja da će uvođenjem izravnog

izbora doći do većeg fokusa na lokalni razvoj ta se očekivanja nisu ostvarila. Kada je u pitanju povlačenje sredstava iz pretpristupnih fondova europske unije, u razdoblju od 2011.-2014. općine, gradovi i županije uspjeli su privući tek 311 milijuna kuna. U navedenom razdoblju 430 jedinica lokalne samouprave (od ukupno 556) nije uspjelo privući sredstva iz EU fondova. Nadalje, od 2008. dolazi do pada investicija jedinica lokalne i regionalne samouprave. Lokalne investicije 2008. iznosile su 2.1% BDP-a da bi 2014. dosegle najnižu točku od svega 0.45% BDP-a nakon kojeg dolazi do laganog rasta na 0.9% sljedeće godine (Koprić i Škarica, 2017: 16).

Očekivanja da će monokratski tip izvršne funkcije dovesti do povećanja efikasnosti i racionalnosti te boljeg upravljanja imovinom lokalne jedinice također se nisu ostvarila. Ukupni dug jedinica lokalne i regionalne samouprave u posljednjih petnaestak godina u kontinuiranom je rastu. Dok je njihov dug 2002. iznosio oko 2 milijarde kuna taj broj je 2008. narastao na 3,56 milijardi kuna, a 2014. na 4,48 milijardi kuna. Iako uvođenjem neposrednog izbora rast duga lokalnih i regionalnih jedinica nije zaustavljen došlo je do usporavanja njegovog rasta. Osim toga, globalna financijska kriza zasigurno je utjecala na gospodarske i financijske mogućnosti izvršnog tijela tako da se neposredan izbor načelnika ne može smatrati glavnim krivcem rasta duga. No čak i uz ovo blago tumačenje možemo zaključiti da uvođenje monokratskog modela lokalnih izvršnih tijela nije ispunilo očekivanja vezana uz usmjerenost na lokalni razvoj, odnosno da promjena načina izbora izvršnih tijela nije do sada uspjela privući osobe s relevantnim znanjima i vještinama koje bi zagovarale snažniju (financijsku) decentralizaciju i jačanje uloge lokalne samouprave u političko-upravnom sustavu (Koprić i Škarica, 2017: 16-17).

#### 3.4.4. Upravljački učinci i stabilnost lokalne vlasti

Neposrednost izbora izvršnog tijela vezana je uz monokratski način obavljanja izvršne funkcije. Uvođenje monokratske strukture, osim što znači odustajanje od svakog oblika kolektivismu, koncentrira svu političku odgovornost za stanje u lokalnoj jedinici u jednoj osobi koja postaje organizacijski i funkcionalno nezavisna. Pozitivne strane monokratske strukture u usporedbi s kolektivnim odlučivanjem su jednostavnost, brzina donošenja odluka, efikasnost i uspostava jasnih linija odgovornosti. Uz to važno je spomenuti da je reforma lokalne samouprave proširila

je broj ovlasti kojima izvršni funkcionari raspolažu i dovela do veće koncentracije moći u jednoj funkciji.

Međutim, monokratsko vodstvo po prirodi je netransparentno. Za razliku od kolektivnih tijela koja odluke donose na javnim sjednicama, pojedinačni izvršni funkcionar odluke donosi samostalno što otežava proces praćenja donošenja odluka. Nadalje, posljedica ukidanja poglavarstva je nedostatak kolektivne rasprave te kolektivnog donošenja političkih odluka i njihove provedbe što dovodi do upitnosti njihove kvalitete. Iako je ukidanje poglavarstva dovelo do povećanja efikasnosti i brzine donošenja odluka ono je otvorilo vrata arbitrarnom odlučivanju i neposrednim intervencijama izvršnog funkcionara. Preveliki utjecaj izvršnog čelnika dovodi do stvaranja autoritarne kulture koja može dovesti do hijerarhizacije lokalnih institucija, smanjenju transparentnosti i otvorenosti, degradaciji kvalitete javnih službi i kreiranje lokalnog sustava prema vlastitim preferencijama pa je tako jedna od posljedica povećanja efikasnosti deprofesionalizacija službenika u lokalnim upravnim organizacijama, odnosno konačni rezultati suprotni su onima koje se nastojalo postići (Koprić i Škarica, 2017: 9-10).

Također, do problema može doći u situacijama kada neposredno izabrani izvršni funkcionar nema političku potporu većine u lokalnom vijeću. Da bi lokalna jedinica mogla nastaviti normalno funkcionirati u tim situacijama do izražaja dolazi sposobnost međusobne suradnje tih dvaju tijela. Iako se u hrvatskoj stručnoj i političkoj literaturi primjenjuje izraz kohabitacija kao sinonim za suradnju riječ je o dva različita pojma. Praksa zemalja u kojima se ovakav način izbora lokalnih izvršnih i predstavničkih tijela primjenjuje otprije zaključuje da su politički, izvršni i upravni elementi u lokalnim jedinicama jako isprepleteni te da njihovo umjetno i strogo razdvajanje u određenim situacijama može otežati proces lokalnog upravljanja. Suprotni stavovi, različite političke vrijednosti i nespремnost na kompromis u političkoj areni mogli bi smanjiti učinkovitost lokalnog upravljanja, usporiti proces odlučivanja i funkcioniranja lokalne jedinice (Koprić i Vukojičić Tomić, 2013: 168-169).

Iako se kao jedan od razloga lokalne reforme spominjala veća stabilnost lokalnih institucija to se nije ostvarilo. Rezultat kumulacije velikog broja funkcija u jednoj osobi, uz način na koji je pravno reguliran postupak opoziva, izvršnog funkcionara čini praktički nesmjernjivim. Nijedan problem nije dovoljno velik da se prikupi dovoljan broj glasova glasača potreban za pokretanje postupka opoziva. Oni tek dva puta godišnje moraju podnijeti polugodišnje izvješće o svom radu



predstavničkom tijelu, koje također može od izvršnog tijela tražiti izvješće o pojedinim pitanjima iz njegovog djelokruga. Individualna politička odgovornost, koja je jedna od odlika monokratske funkcije, nema preveliki značaj ako se ona provodi na lokalnim izborima svake četiri godine. Njegova nesmjernjivost može dovesti do efekta suprotnog od onog koji se reformom lokalne samouprave nastojao postići: osjećaja nemoći utjecanja na političke procese u lokalnoj zajednici, gubljenja interesa za sudjelovanje u njima i u konačnici smanjenje izlaznosti na lokalne izbore i slabljenje lokalne demokracije (Koprić i Škarica, 2017: 9).

Još jedan aspekt nestabilnosti u lokalnoj samoupravi blagi je porast broja raspuštanja lokalnih predstavničkih tijela od strane Vlade. U razdoblju 1993.-2001. predstavnička tijela bila su raspuštena 48 puta. Stabilnost lokalne samouprave bila je rezultat centralizacije, odnosno utjecaja središnje vlasti na lokalnu samoupravu putem župana koji je bio produžena ruka centralne vlasti s ovlastima koordinacije lokalne samouprave. Nakon 2001., kada su uvedene ustavne i zakonske promjene usmjerene prema decentralizaciji, dolazi do blagog povećanja raspuštanja predstavničkog tijela, što nije neuobičajeno, budući da dolazi do većeg stupnja demokratizacije lokalne samouprave i veće heterogenosti sastava predstavničkog tijela te je veći broj političkih sukoba neminovan. Tako u razdoblju 2001.-2009. predstavničko tijelo biva raspušteno 63 puta. U sljedeća dva mandatna razdoblja (2009.-2013. i 2013.-2017.) ponovno dolazi do povećanja broja raspuštanja (70), te se kao dodatan razlog navodi nedonošenje lokalnog proračuna, naročito u drugom mandatnom razdoblju kada je uveden institut istovremenog raspuštanja predstavničkog tijela i razrješenja načelnika (2014.-8, 2015.-19, 2016.-11 i 2017.-12). Kao razlog za promjenu pravne regulacije i uvođenje istovremenog raspuštanja predstavničkog tijela i razrješenje načelnika, koji je dodatno narušio stabilnost lokalnih institucija, navodi se potreba za uspostavom ravnoteže moći između predstavničkog i izvršnog tijela. Naime, načelnik je kao jedini ovlašten predlagatelj proračuna mogao zlouporabiti tu mogućnost i povući prijedlog proračuna i tako onemogućiti vijeće da ga donese, što bi rezultiralo raspuštanjem i prijevremenim izborima za vijeće, dok bi on ostao na dužnosti (Koprić i Škarica, 2017: 10-12).

#### **4. ZAKLJUČAK**

U završnom radu raspravljalo se o izvršnim tijelima na lokalnoj razini, funkcijama koje obavlja u odnosu na ostale lokalne aktere, sastavu i načinima njihovog izbora. Na lokalnoj razini ono povezuje političke ideje predstavničkog tijela s upravnim kapacitetima lokalnih organizacija čija zadaća je njihova realizacija. Pošto se nalazi na vrhu hijerarhijske piramide ono je uključeno u planiranje, koordinaciju i usmjeravanje, raspodjelu sredstava i nadzor upravnih organizacija. Da bi komunikacija bila kompletna i dvosmjerna, lokalno vijeće od izvršnog tijela dobiva povratne informacije o realizaciji projekata i provedbi donesenih odluka.

Na temelju prikazanog može se zaključiti da uvođenje neposrednog izbora lokalnih izvršnih tijela u Hrvatskoj nije proizvelo očekivane rezultate. Odnos predstavničkog i izvršnog tijela evoluirao je od podređenosti izvršnog tijela predstavničkom u sustavu prije uvođenja neposrednog izbora do nadmoći izvršnog tijela nakon reforme lokalne samouprave. Razlozi tome su neprikladna, česta i reaktivna pravna regulacija i promjena sastava izvršnog tijela koje je preuzelo sve ovlasti kojima su raspolagala poglavarstva zbog čega dolazi do koncentracije moći na jednom mjestu, upravo ono što se nastojalo izbjeći. Omogućavanje članovima predstavničkog tijela da predlažu ili na drugi način imaju proaktivnu ulogu oko lokalnog proračuna ukoliko izvršno tijelo do određenog roka ne predloži isti dovelo bi do veće stabilnosti lokalnih institucija i uspostave pravilnijeg odnosa moći između ta dva dijela. Očekivanja da će promjena načina izbora izvršnih tijela dovesti do veće participacije stanovništva u lokalnim demokratskim procesima nije se ostvarila. Upitno je koliko promjene propisa i sastava izvršnog tijela mogu utjecati na demokratsku kulturu i veću izlaznost građana na lokalne izbore. Činjenica da je izvršno tijelo odgovorno građanima ne znači previše ako se ne može skupiti dovoljan broj glasova za njegov opoziv, i proizvodi učinke suprotne od namjeravanih. Smanjivanje potrebnog broja glasova za raspisivanje referenduma za opoziv gradonačelnika odnosno općinskog načelnika s 20% na 10% moglo bi imati pozitivan učinak na jačanje participacije građana. Korak dalje bila bi promjena cenzusa za uspješnost referenduma. Utjecaj nacionalnih stranaka na lokalnu razinu u većoj mjeri ostao je nepromijenjen, a očekivanje da će participacija nezavisnih kandidata rezultirati trenutnim smanjenjem stranačkog utjecaja na lokalnoj razini nije se ostvarilo. S ciljem daljnjeg smanjivanja stranačkog utjecaja i jačanja legitimiteta članova predstavničkog tijela trebala bi se uvesti mogućnost korištenja preferencijalnog glasovanja i otvorenih lista na lokalnim izborima.

## LITERATURA

### Knjige i članci:

1. Heurtaux, J. (2005) Direct Election of the Mayor in Poland and Paradox of 'De-Politicization' of Local Politics. U: H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit, J.-B. Pilet (eds.) *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*.
2. Ivanišević, S. (2008) *Izvršne institucije u lokalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
3. Koprić, I. (2009) Neposredno birani načelnici: institucionalno oblikovanje, tradicija i kultura javnog sektora. *Anali hrvatskog politološkog društva* 5: 399-416.
4. Koprić, I., M. Škarica (2017) *Evaluacija neposrednog izbora načelnika i župana u Hrvatskoj nakon dva mandata: korak naprijed, dva nazad*.
5. Koprić, I., T. Vukojičić Tomić (2013) Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika - stanje i prijedori. U: I. Koprić (ur.) *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu i Pravni fakultet.
6. Koprić et al. (2018) Hrvatska lokalna samouprava i suvremeni izazovi javnog upravljanja. U: I. Koprić (ur.) *Europeizacija Hrvatske lokalne samouprave*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
7. Larsen, H. O. (2002) Directly Elected Mayors – Democratic Renewal or Constitutional Confusion? U: J. Caulfield, H. O. Larsen (eds.) *Local Government at the Millenium*. Opladen: Leske + Budrich.
8. Magnier, A. (2006) Strong Mayors? On Direct Election and Political Entrepreneurship. U: H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier (eds.) *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
9. Wollmann, H. (2014) The Directly-Elected Mayor in the German Lander – Introduction, Implementation and Impact. *Public Money & Management* 34(5): 331-338.

### Pravni izvori:

1. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/2001, 129/2005, 109/2007, 125/2008, 150/2011, 19/2013, 123/2017, 98/2019, 144/2020.

2. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/1992, 94/1993, 117/1993, 128/1999.