

# Evaluacija neposrednog izbora gradonačelnika u Hrvatsko

---

Jambrač, Josip

Doctoral thesis / Disertacija

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:199:129948>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-11**



Repository / Repozitorij:

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





Sveučilište u Zagrebu

PRAVNI FAKULTET

Josip Jambrač

**EVALUACIJA NEPOSREDNOG IZBORA  
GRADONAČELNIKA U HRVATSKOJ**

DOKTORSKI RAD

Zagreb, 2023.



Sveučilište u Zagrebu

FACULTY OF LAW

Josip Jambrač

# **EVALUATION OF THE DIRECT ELECTION OF MAYORS IN CROATIA**

DOCTORAL THESIS

Zagreb, 2023.



Sveučilište u Zagrebu

PRAVNI FAKULTET

Josip Jambrač

# **EVALUACIJA NEPOSREDNOG IZBORA GRADONAČELNIKA U HRVATSKOJ**

DOKTORSKI RAD

Mentor: prof. Vedran Đulabić

Zagreb, 2023.



## Izjava o izvornosti

Ja, Josip Jambrač, potvrđujem da je moj doktorski rad izvorni rezultat mojeg rada te da se u njegovoj izradi nisam koristio drugim izvorima do onih navedenih u radu.

---

## **O mentoru**

Prof. dr. sc. Vedran Đulabić rođen je 18. travnja 1978. godine u Tuzli, Republika Bosna i Hercegovina. Hrvatski je državljanin. Srednjoškolsko obrazovanje završio je u Zagrebu 1996. (XI. Gimnazija). Diplomirao je na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu 2001. godine cum laude i konačnim prosjekom ocjena 4,4. Za rad Polupredsjednički sustav i upravni aparat dobio je dekanovu nagradu (uz nominaciju za rektorovu nagradu), a isti mu je priznat kao diplomski rad odlukom Fakultetskog vijeća. Za vrijeme studija pohađao je seminare iz Upravne znanosti i Upravnog prava, a kao izborne predmete polagao je Lokalnu samoupravu, Poredbene upravne sustave i Sociologiju uprave. U akademskim godinama 1999./2000. i 2000./2001. bio je demonstrator na Katedri za upravnu znanost. Bio je dobitnik stipendije Sveučilišta u Zagrebu za najbolje studente.

Poslijediplomski magistarski znanstveni studij pravnih znanosti upravno-političkog smjera upisao je 2001. na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, gdje je i magistrirao 2006. s radom Upravni aspekti regionalne politike (mentor prof. dr. sc. Ivan Koprić) te stekao znanstveni stupanj magistra znanosti. Sve ispite i druge obveze na poslijediplomskom studiju položio je s ocjenom izvrstan.

Doktorsku disertaciju Utjecaj institucionalnog okvira regionalne politike na regionalnu samoupravu obranio je 3. ožujka 2011. godine uz mentorstvo prof. dr. sc. Ivana Koprića, a pred povjerenstvom koje su pored mentora činili prof. dr. sc. Željko Pavić i prof. dr. sc. Stjepan Ivanišević. Time je stekao znanstveni stupanj doktora društvenih znanosti. Bio je zaposlen kao znanstveni novak na znanstvenoistraživačkom projektu Socijalna politika i socijalni rad u Hrvatskoj na Katedri za upravnu znanost od siječnja 2002. godine, da bi u rujnu 2003. godine bio izabran za mlađeg asistenta na istoj Katedri.

Matični odbor za područje društvenih znanosti u listopadu 2011. izabrao ga je u znanstveno zvanje znanstvenog suradnika, a u znanstveno-nastavno zvanje docenta izabran je u studenom 2011. Matični odbor za područje društvenih znanosti – polje prava u travnju 2017. izabralo je pristupnika u znanstveno zvanje višeg znanstvenog suradnika, a Vijeće Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu u travnju 2017. izabralo ga je u znanstveno-nastavno zvanje izvanrednog profesora i na radno mjesto izvanrednog profesora u znanstvenom području društvenih znanosti, polje pravo, znanstvena grana upravno pravo i uprava.

Aktivno sudjeluje u znanstvenom, nastavnom i stručnom radu. Aktivan je u Fakultetskim radnim skupinama i odborima. Govori i piše na engleskom jeziku te vlada potrebnim kompjutorskim vještinama. Član je Instituta za javnu upravu iz Zagreba, a u razdoblju 2008.-2010. bio je član Tajništva, rukovodećeg tijela te profesionalne udruge. Član je Hrvatske sekcije Europskog udruženja regionalnih istraživanja. Član je i Centra za demokraciju i pravo Miko Tripalo iz Zagreba. Pristupnik je redoviti član Akademije pravnih znanosti Hrvatske. Bio je član profesionalne mreže Regionalnog centra UNDP-a za reformu javne uprave (RCPAR) u Ateni, Grčka (od 2009. do prestanka rada Centra). Bio je suurednik nekoliko godišnjih savjetovanja Instituta za javnu upravu iz Zagreba te je urednik biblioteke Priručnici za stručno usavršavanje u okviru koje je objavljeno 17 knjiga, kao i biblioteke Znanstveni zbornici u okviru koje je objavljena jedna knjiga. Glavni je urednik časopisa Hrvatska i komparativna javne uprave i voditelj Poslijediplomskog studija Javno pravo i javna uprava na Pravnom fakultetu u Zagrebu. Također, bio je član organizacijskog odbora godišnje međunarodne konferencije NISPAcee koja je održana u suorganizaciji Pravnog fakulteta u Zagrebu 19.-21. svibnja 2016.

## Sažetak

Studija nastoji unaprijediti naše razumijevanje institucionalnih rezultata različitih modela izbora gradonačelnika kritičkim propitivanjem postojeće dominantne rasprave o ulozi i važnosti lokalnih institucija – neposredno izabranog gradonačelnika – i njihovog utjecaja na demokraciju, učinkovitost i javne politike. Prvo, ističem da rasprava trpi od nekoliko praktičkih problema, tj. zanemarivanja uvažavanja uzročnih faktora: od razvoja pojedinog društva do izbora prikladnog izbornog sustava, odnosno želje da se vide ili razumiju ogromne razlike koje postoje u različitim tipovima društva i posljedično tome, velikog broja različitih izbornih modela u praksi. Uz to, postoje različiti tipovi kapitalističke ekonomije i demokracije i dakako, semantike prava i javnog dobra u društvima s različitim društvenim vrijednostima. Upravo su društvene vrijednosti ključne u odabiru izbornog sustava, a s njima i vrijednosti lokalne demokracije. Drugim riječima, postoji veliki problem podređivanja društvenih vrijednosti *politici*, koje nastaju i traju kao posljedica neprikladnih institucionalnih izbora. Naše ključno pitanje jest da li je novi izborni sustav unaprijedio demokraciju i efikasnost lokalne države? Studija pokazuje kako lokalne jedinice djeluju pod istim okvirom nadležnosti, ali u vrlo različitim uvjetima (veličini populacije i prostora). U studiji se identificiraju vrlo velike razlike između lokalnih jedinica, njihovih financijskih i upravnih kapaciteta i u novom modelu upravljanja izvršne vlasti. U analizi fokus se stavlja na internu efikasnost, koju mnogi vide kao nužan uvjet za višu kvalitetu participativne demokracije. Studija nastoji odgovoriti na pitanje: Može li model neposrednog izbora gradonačelnika istodobno postići bolju kvalitetu lokalne demokracije i veću efikasnost, i gdje?

Nalaz pokazuje da izborna reforma nije poboljšala funkcioniranje u gradovima ni u jednom aspektu ispitivanja: ni u financijskom niti u demokratskom. Analiza pokazuje kako se politička moć premjestila s predstavničkog tijela na izvršnu vlast, posljedično producirala manje nadzora i kontrole nad njenim aktivnostima, ali istovremeno nije dovela do povećanja učinkovitosti. U takvim okolnostima došlo je suštinske neravnoteže moći dviju grana vlasti na lokalnoj razini: gotovo sva politička moć prešla je u ruke izvršne vlasti, iako se prema izbornom legitimitetu (rezultatu glasovanja) to ne bi moglo reći. Analiza djelovanja gradova s preuzetim decentraliziranim funkcijama ne pokazuju veće razlike u odnosu na početne rezultate u efikasnosti, ali pokazuje trend pada kvalitete demokracije. Analiza također pokazuje: niti su najmanji najbolji u participaciji, niti su najveći gradovi najefikasniji. Neku određenu ravnotežu ova dva elementa pokazali su gradovi između dvadeset i trideset tisuća stanovnika. S jedne strane, u velikim urbanim

gradovima dinamika *policy* participacije je znatno veća, nego u manjim jedinicama. S druge strane, u manjim jedinicama (ruralnim gradićima) na izborima se pojavljuje manji broj kandidata, ali je veći izlazak birača. Međutim, mogu li se ti rezultati i u kojoj mjeri komparirati? Komparirati različite veličine lokalnih jedinica u bilo kojem elementu funkcioniranja vrlo je zahtjevno. Možda bi prije bilo dobro predložiti i raspraviti model izbora koji bi uspješno povezo dva faktora učinkovite vlasti: nadležnost i veličinu lokalnih jedinica – lokalnu demokraciju.

Na kraju, naglašavam da postojeću rasprava o lokalnim institucijama i lokalnom razvoju treba promatrati kao posljedicu parcijalne i nekompletne institucionalne reforme. Pretpostavljeni temeljni ciljevi izborne reforme u lokalnoj državi koje je zakonodavac postavio nisu postignuti. Institucionalni okvir također ne korespondira s potrebama lokalne države. Dvije stvari to pokazuju. Lokalna država i dalje je slabog kapaciteta, a povjerenje u demokratske procesi slabi. I dok je prije svakih lokalnih izbora zakonodavni okvir doživio promjene, ključni subjekti *izvedbe* – lokalne jedinice – ostale su istih karakteristika. Česte izmjene u samo jednom segmentu političkog natjecanja – jednom dijelu institucija lokalne države – nisu dobra osnova za doseći očekivane rezultate. Veličina je ipak važna: ona omogućuje rast i razvoj zajednice, snaženje građanstva i jačanje lokalne demokracije i civilnog društva – nadzora. Ako se žele postići pretpostavljeni ciljevi nužna je kompletna reforma političkog sustava, kojem je *duša* izborni sustav. Uspostavljeni model neposrednog izbora gradonačelnika koji je uspostavio vlast jednoga, ne budi nadu o boljoj perspektivi kvalitete lokalne demokracije.

Ključne riječi: *institucije, pravo, efikasnost, izlaznost birača, lokalna demokracija.*

## Summary

The study seeks to improve our understanding of the institutional results of different models of mayor elections by critically questioning the existing dominant debate on the role and importance of local institutions – directly elected mayor – and their impact on democracy, effectiveness and public policies. First, I point out that the discussion suffers to some practical problems, i.e. neglect of appreciation of causal factors: from the development of a society to the choice of a suitable institutions, i.e. wish to see or understand the huge differences that exist in different types of society and consequently a large number of different electoral models in practice. In addition, the existence of different types of capitalism and democracy and, of course, the semantics of law and the public good in societies with different social values. It is social values (the philosophy of society) that are key in choosing an electoral system, and with them the values of local democracy. In other words, there is a big problem of subordinating of social values to politics, which arises as a result of inappropriate institutional choices. So, our key question is whether the new electoral system improved quality of democracy and the efficiency of the local state. The study shows how local units operate under the same framework of jurisdiction, but in very different conditions (population and space size). The study identifies very large differences between local units, their financial and administrative capacities in the new executive governance model. The analysis focuses on internal efficiency, which many see as a necessary condition for the high quality of participatory democracy. The study seeks to answer the question: Can the model of direct mayoral election simultaneously achieve: better local democracy and greater efficiency and where?

The finding shows that electoral reform has not improved functioning in cities in any aspect of the survey: neither financial nor democratic. The analysis shows how political power has shifted from the representative body to the executive branch, consequently producing less oversight and control over its activities, but it did not lead to an increase in efficiency. In such circumstances, there was a substantive imbalance of power of the two branches of government at the local level: almost all political power passed into the hands of the executive, although by electoral legitimacy (result) this could not be said. The analysis of the actions of cities with decentralized functions shows no major differences compared to the initial results in efficiency, but shows a downward trend in the quality of democracy. The analysis shows: neither the smallest are the best in participation nor are the largest cities the most efficient. Some certain balance of these two elements was shown by cities between twenty and thirty thousand inhabitants. However, in large urban cities, the dynamics

of policy participation are higher than in smaller units. In smaller units (rural towns), fewer candidates appeared in elections, but there was a higher turnout. However, can and how these results be compared? Comparing different sizes of local units in any element of functioning is very demanding. Perhaps it would be better to propose and discuss election model that would successfully connected two factors of effective government: jurisdiction and size of local units – local democracy.

Finally, I emphasize that the existing debate on local institutions and local development should be seen as a consequence of partial and incomplete institutional reform. The assumed fundamental objectives of electoral reform in the local state have not been achieved. The institutional framework does not correspond to the needs of the local government. Two things show that. The local state remains weak in capacity, and weakens trust in democratic processes. And while before every local elections the model of choice is refined, the key subjects of performance – local units – remain the same characteristics. Therefore, changes in only one segment – one part of the institutions of the local government – did not give or reached the expected results. Size does matter though: it enables the growth and development of the community, strengthening citizenship and the strengthening of democracy and civil society. If the assumed goals are to be achieved, a complete reform of the political system, whose soul is the electoral system, is necessary. The established model of direct mayoral election, which established the rule of one, does not raise hope for a better perspective of local democracy.

Key words: *institutions, efficiency, effectiveness, voter turnout, local democracy.*

# Sadržaj

Popis tablica i grafikona	.....	XV
Popis kratica	.....	XVII
Popis priloga	.....	XVIII
1. UVOD		
1.1. Uvod u predmet rada	.....	1
1.2. Istraživački problemi, glavno istraživačko pitanje i hipoteze	.....	5
1.3. Teorijsko-metodološki okvir	.....	7
1.4. Očekivani znanstveni doprinos	.....	9
1.5. Plan rada	.....	10
2. INSTITUCIJE		
2.1. Institucije općenito	.....	11
2.2. Institucije kao strukture	.....	15
2.3. Djelotvornost institucija	.....	18
2.3.1. Djelotvornost agregacije	.....	19
2.3.2. Djelotvornost integracije	.....	21
3. INSTITUCIONALNE TEORIJE		
3.1. Uvod	.....	24
3.2. Institucije i institucionalne teorije	.....	26
3.3. Stari institucionalizam	.....	29
3.4. Povijesni institucionalizam	.....	31
3.5. Sociološki institucionalizam	.....	33
3.6. Politički institucionalizam	.....	36
3.7. Normativni institucionalizam	.....	38
3.8. Novi institucionalizam	.....	47
3.9. Političke institucije i socijalna okolina	.....	55
3.10. Institucionalizam i institucionalizacija	.....	57
4. TERITORIJALNE INSTITUCIJE I IZBORNI SUSTAVI		
4.1. Uvod	.....	68
4.2. Lokalni politički sustav	.....	71
4.3. Izborni sustavi kao političke institucije	.....	82
4.3.1. Većinski izborni sustav	.....	84
4.3.2. Razmjerni izbori sustav	.....	93
4.4. Suvremeni oblici predstavničke demokracije	.....	96



4.5.	Struktura i kapacitet lokalne samouprave u Europi .....	99
4.6.	Lokalni izborni sustavi i modeli u Hrvatskoj .....	106
5.	TEORIJSKI PRISTUP I KONCEPT ISTRAŽIVANJA .....	110
5.1.	Uvod .....	110
5.2.	Politike podložne egzogenim silama: kontekstualizam .....	112
5.3.	Makro posljedice mikro ponašanja: redukcionizam .....	112
5.4.	Akcija kao proračunsko odlučivanje: utilitarizam .....	114
5.5.	Povijest efikasnosti: funkcionalizam .....	115
5.6.	Prvenstvo ishoda: instrumentalizam .....	116
5.7.	Pregled dosadašnjih istraživanja .....	117
5.8.	Konceptualizacija teorijskog modela istraživanja .....	119
5.8.1.	Istraživanje dimenzije učinkovitosti .....	119
5.8.2.	Istraživanje dimenzije kvalitete demokracije .....	119
6.	ANALIZA INSTITUCIONALNOG OKVIRA .....	126
6.1.	Ustavne odredbe i lokalna samouprava .....	127
6.2.	Gradonačelnik .....	134
6.3.	Predstavničko tijelo .....	135
6.4.	Gradonačelnik i vijeće .....	138
6.5.	Gradonačelnik i zamjenici .....	151
6.6.	Europska povelja o lokalnoj samoupravi i neposredni izbor lokalnih čelnika .....	153
7.	METODOLOŠKI OKVIR .....	161
7.1.	Ciljevi i svrha istraživanja .....	161
7.2.	Predmet empirijskog istraživanja .....	163
7.2.1.	Istraživanje ukupne učinkovitosti .....	163
7.2.2.	Istraživanje kvalitete demokracije .....	164
7.3.	Hipoteze istraživanja .....	165
7.3.1.	Hipoteza 1 .....	165
7.3.2.	Hipoteza 2 .....	166
7.4.	Odabir i operacionalizacija varijabli istraživanja .....	167
7.4.1.	Nezavisne varijable .....	167
7.4.2.	Zavisne varijable .....	168
7.4.3.	Operacionalizacija varijabli .....	170
7.5.	Metodologija analize i obrade podataka i plan rada .....	172
7.6.	Plan istraživanja .....	173
7.7.	Empirijsko istraživanje .....	176
7.7.1.	Prikupljanje podataka po dimenzijama istraživanja .....	176
7.7.2.	Metode analize podataka i interpretacija rezultata .....	177

7.8.	Anketno ispitivanje gradonačelnika .....	180
7.9.	Koncept mjerenja izvedbe i rezultata – kvantitativna evaluacija .....	180
8.	<b>VELIČINA, KVALITETA DEMOKRACIJE I UČINKOVITOST – EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE</b> .....	186
8.1	Populacijski aspekt .....	186
8.2.	Gradovi, stanovništvo i indeks razvijenosti .....	193
8.3.	Analiza rezultata gradova u izbornoj participaciji .....	199
8.4.	Uspješnost političkih stranaka i građanska participacija .....	208
8.5.	Analiza povezanosti finansijskih transfera i rezultata izbora .....	214
8.6.	Kvaliteta demokracije .....	217
8.7.	Veličina, participacija i učinkovitost .....	223
	8.7.1. Vrednovanje ekonomičnosti – E <sub>1</sub> .....	223
	8.7.2. Vrednovanje efikasnosti – E <sub>2</sub> .....	225
	8.7.3. Učinkovitost gradova – E <sub>3</sub> .....	227
8.8.	Najmanji i najveći grad .....	232
8.9.	Analiza ankete .....	244
	8.9.1. Gradonačelnik i grad (A) .....	245
	8.9.2. Gradonačelnik i gradska uprava (B) .....	250
	8.9.3. Neki strateški izbori (C) .....	251
	8.9.4. Gradonačelnik i građani (D) .....	256
	8.9.5. Grad u lokalnom političkom sustavu (E) .....	260
	8.9.6. Participativna demokracija (F) .....	262
	8.9.7. Gradonačelnik i gradsko vijeće .....	265
	8.9.8. Gradonačelnik osobno (H) .....	368
9.	<b>ZAKLJUČAK</b> .....	271
9.1.	Glavni nalazi i zaključci istraživanja .....	271
9.2.	Glavni nalazi i zaključci istraživanja kvalitete demokracije .....	276
9.3.	Glavni nalazi i zaključci istraživanja učinkovitosti .....	282
9.4.	Glavni nalazi i zaključci istraživanja anketnim upitnikom .....	283
9.5.	Zaključak o postavljenim hipotezama .....	288
9.6.	Preporuke za poboljšanje postojećeg modela izbora .....	293
9.7.	Prijedlozi daljnjih znanstvenih istraživanja .....	295
	<i>Literatura</i> .....	297
	<i>Rezultati anketnog istraživanja</i> .....	315
	<i>O autoru</i> .....	327

Popis tablica, grafikona i shema		str.
Tablica 3.3.1.	Razlikovanja između „starog“ i „novog“ institucionalizma .....	30
Tablica 4.5.1.1.	Nacionalne razlike na lokalnoj razini .....	104
Tablica 6.4.1.	Statistika gradova .....	149
Tablica 7.4.1.1.	Nezavisne varijable .....	162
Tablica 7.4.2.1.	Zavisne varijable .....	163
Tablica 7.9.1.	Kvantitativni pristup .....	185
Tablica 8.1.1.	Gradovi prema broju stanovnika 2001.-2011. ....	187
Tablica 8.1.2.	Gradovi prema broju stanovnika 2011.-2019. ....	190
Tablica 8.1.3.	Koeficijenti pada/rasta stanovništva od 2001. do 2019. g. i struktura gradova	191
Tablica 8.2.1.	Gradovi prema broju stanovnika i indeks razvijenosti (G 1 < 10.000) .....	195
Tablica 8.2.2.	Gradovi prema broju stanovnika i indeks razvijenosti (G 2 < 20.000) .....	195
Tablica 8.2.3.	Gradovi prema broju stanovnika i indeks razvijenosti (G 3 < 30.000) .....	196
Tablica 8.2.4.	Gradovi prema broju stanovnika i indeks razvijenosti (G 4 < 50.000) .....	197
Tablica 8.2.5.	Gradovi prema broju stanovnika i indeksu razvijenosti (G 5 < 100.000) .....	198
Tablica 8.2.6.	Gradovi prema broju stanovnika i indeksu razvijenosti (G 6 > 100.000).....	199
Tablica 8.3.1.	Kretanje broja stanovnika i političke participacije (G 1 < 10.000).....	200
Tablica 8.3.1.1.	Izlaznost birača i potpora u drugom krugu (G 1 < 10.000) .....	200
Tablica 8.3.2.	Kretanje broja stanovnika i političke participacije na izborima (G 2 < 20.000)	201
Tablica 8.3.2.1.	Izlaznost birača i potpora u drugom krugu (G 2 < 20.000) .....	202
Tablica 8.3.3.	Kretanje broja stanovnika i političke participacije na izborima (G 3 < 30.000)	203
Tablica 8.3.3.1.	Izlaznost birača i potpora u drugom krugu (G 3) .....	203
Tablica 8.3.4.	Kretanje broja stanovnika i političke participacije na izborima (G 4) .....	204
Tablica 8.3.4.1.	Izlaznost birača i potpora u drugom krugu (G 4) .....	205
Tablica 8.3.5.	Kretanje broja stanovnika i političke participacije na izborima (G 5) .....	206
Tablica 8.3.5.1.	Izlaznost birača i potpora u drugom krugu (G 5) .....	206
Tablica 8.3.6.	Kretanje broja stanovnika i političke participacije na izborima (G 6) .....	207
Tablica 8.3.6.1.	Izlaznost birača i potpora u drugom krugu (G 6) .....	207
Tablica 8.3.7.	Korelacija izlaznosti i broja stanovnika .....	208
Tablica 8.4.1.	Broj i uspjeh lista na izborima G 1 (u %) < 10.000 st. ....	208
Tablica 8.4.2.	Broj i uspjeh lista na izborima G 2 (u %) < 20.000 st. ....	209
Tablica 8.4.3.	Broj i uspjeh lista na izborima G 3 (u %) < 30.000 st. ....	210
Tablica 8.4.4.	Broj i uspjeh lista na izborima G 4 (u %) < 50.000 st. ....	210
Tablica 8.4.5.	Broj i uspjeh lista na izborima G 5 (u %) < 100.000 st. ....	211
Tablica 8.4.6.	Broj i uspjeh lista na izborima G 6 (u %) > 100.000 st. ....	211
Tablica 8.4.7.	Broj i uspjeh lista na izborima G 1 – G 6 – usporedni pregled .....	212
Tablica 8.4.8.	Korelacija uspjeha kandidacijskih lista prema veličini grada .....	213
Tablica 8.5.1.	Izlaznost i udio transfera u ukupnim prihodima po grupama gradova .....	215
Tablica 8.5.2.	Korelacija izlaznosti na izbore i odabranih rashoda .....	217
Tablica 8.6.1.	Rang gradova prema kvaliteti demokracije KD .....	218
Tablica 8.6.2.	Rang gradova prema legitimitetu vlasti LV .....	221
Tablica 8.7.1.1.	Ekonomičnost gradova po mandatnim razdobljima E <sub>1</sub> .....	224
Tablica 8.7.1.2.	Učinkovitost gradova po mandatnim razdobljima E <sub>2</sub> .....	226
Tablica 8.7.3.1.	Učinkovitost gradova po mandatnim razdobljima .....	228

Tablica 8.7.3.2.	Korelacije određenih kategorija rashoda u predizbornim godinama .....	230
Tablica 8.8.1.	Odabrana obilježja gradova: populacija; struktura .....	232
Tablica 8.8.2.	Izlazak na izbore (1. krug u %) .....	233
Tablica 8.8.3.	Uspjeh kandidacijskih lista .....	233
Tablica 8.8.3.1.	Legitimitet izvršne vlasti .....	234
Tablica 8.8.4.	Udio financijskih transfera u ukupnim prihodima (u %) .....	235
Tablica 8.8.5.	Opće i javne usluge (politički troškovi) – udio u funkcionalnim rashodima .	235
Tablica 8.8.6.	Rekreacija, kultura, religija udio u funkcionalnim rashodima .....	235
Tablica 8.8.7.	Vrijednost korelacije izlaznosti i veličine jedinice .....	236
Tablica 8.8.1.1.	Prihodi, rashodi i pomoći (u %) .....	238
Tablica 8.8.1.2.	Kapitalna ulaganja i ukupni rashodi i izdaci (u %) .....	238
Tablica 8.8.1.3.	Odnosi rashoda za administraciju i ukupnih prihoda (TA/UP) u % .....	239
Tablica 8.8.1.4.	Broj zaposlenih na tisuću stanovnika .....	240
Tablica 8.9.1.1.	Nalaz upitnika P1 .....	246
Tablica 8.9.1.2.	Nalaz upitnika P2 .....	247
Tablica 8.9.1.3.	Nalaz upitnika P5 .....	248
Tablica 8.9.1.4.	Nalaz upitnika P6 .....	249
Tablica 8.9.1.5.	Nalaz upitnika P7 .....	250
Tablica 8.9.2.1.	Nalaz upitnika P10 .....	251
Tablica 8.9.3.1.	Nalaz upitnika P11 .....	252
Tablica 8.9.3.2.	Nalaz upitnika P12 .....	253
Tablica 8.9.3.3.	Nalaz upitnika P13 .....	253
Tablica 8.9.3.4.	Nalaz upitnika P15 .....	255
Tablica 8.9.4.1.	Nalaz upitnika P17 .....	258
Tablica 8.9.4.2.	Nalaz upitnika P18 .....	259
Tablica 8.9.4.3.	Nalaz upitnika P19 .....	260
Tablica 8.9.5.1.	Nalaz upitnika P23 .....	261
Tablica 8.9.7.1.	Rezultati izbora – promjena vlasti .....	266
Tablica 8.9.8.1.	Nalaz upitnika .....	268
Grafikon 7.4.2.1.	Ukupni rashodi svih jedinica po grupama: prosjek razdoblja 2010.-2013. ..	168
Grafikon 8.1.1.	Udio u stanovništvu prema veličini jedinice .....	188
Grafikon 8.1.2.	Broj stanovnika prema veličini jedinice .....	188
Grafikon 8.1.3.	Broj jedinica prema broju stanovnika .....	189
Grafikon 8.1.4.	Broj gradova prema broju stanovnika .....	189
Grafikon 8.2.1.	Lokalne jedinice prema indeksu razvijenosti .....	194
Grafikon 8.4.1.	Broj kandidacijskih lista po godinama izbora .....	213
Grafikon 8.4.2.	Broj kandidacijskih lista na tisuću stanovnika prema veličini grada .....	214
Grafikon 8.4.3.	Trend uspjeha kandidacijskih lista po godinama izbora .....	214
Grafikon 8.6.1.	Kretanje legitimiteta vlasti po godinama izbora .....	219
Grafikon 8.6.2.	Kretanje legitimiteta vlasti po godinama izbora .....	220
Grafikon 8.6.3.	Kretanje prosječnog broja kandidacijskih lista 2001. – 2017. za gradonačelnika .....	222
Grafikon 8.8.1.1.	Broj zaposlenih u upravi na tisuću stanovnika .....	239

Grafikon 8.8.1.2.	Ulaganja u zaštitu okoliša i unapređenje stanovanja	240
Grafikon 8.8.1.3.	Usporedba funkcionalnih rashoda za 2008. g.	241
Grafikon 8.8.1.4.	Usporedba funkcionalnih rashoda za 2016. g.	241
Grafikon 8.8.1.5.	Usporedba funkcionalnih rashoda za Đurđevac	242
Grafikon 8.8.1.6.	Usporedba funkcionalnih rashoda za Split	242
Schema 6.1.1.	Vertikalni model parlamentarizma	130
Schema 6.1.2.	Polukružni model polu-parlamentarizma	131
Schema 7.8.1.	Koncept mjerenja izvedbe i rezultata javne uprave	181
Prikaz 1.	Analiza upitnika P8	250
Prikaz 2.	Analiza upitnika P9	251
Prikaz 3.	Analiza upitnika P16	257
Prikaz 4.	Analiza upitnika P27	263

#### Kratice

BDP	-	bruto-društveni proizvod
BS	-	broj stanovnika
CEO	-	izvršni direktor organizacije
CEMR	-	The Council of European Municipalities and Regions
CDLR	-	Europski odbor za lokalnu i regionalnu demokraciju
CLRAE	-	Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Europe
CME	-	Koordinirana tržišna ekonomija
CN	-	centralno naselje
DIP	-	Državno izborno povjerenstvo
DPV	-	Društveno-političko vijeće
DZS	-	Državni zavod za statistiku
E <sub>1</sub>	-	ekonomičnost
E <sub>2</sub>	-	efikasnost
E <sub>3</sub>	-	učinkovitost
EK	-	Europska komisija
EPLS	-	Europska povelja o lokalnoj samoupravi
EU	-	Europska unija
EU-15	-	15 država-članica Europske unije
EU-28	-	28 država-članica EU
FTR	-	financijski transferi
HDI	-	Indeks ljudskog razvoja
HME	-	Hibridna tržišna ekonomija
IR	-	Indeks razvijenosti
JLPRS	-	jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave
KD	-	kvaliteta demokracije
KL	-	kandidacijska lista
KNL	-	kandidacijska nezavisna lista
KR	-	kapitalni rashodi

LAG	-	Lokalna akcijska grupa
LME	-	liberalna tržišna ekonomija
LV	-	legitimitet vlasti
NI	-	novi institucionalizam
NN	-	Narodne novine
MMF	-	Međunarodni monetarni fond
MRRFEU	-	Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije
NGO	-	nevladine organizacije
NPM	-	novi javni menadžment
NUTS II	-	statistička podjela zemlje po regijama
NUTS III	-	teritorijalna-županijska podjela zemlje
OECD	-	Europska organizacija za suradnju i razvoj
PART	-	participacija
PR	-	proporcionalni izborni sustav
RH	-	Republika Hrvatska
RP	-	rashodi poslovanja
SDG	-	Indeks održivog razvoja
SEE	-	Države jugoistočne Europe
SHG	-	Stupanj homogenosti
TA	-	Troškovi administracije
TRS	-	Dvokružni izborni sustav
UK	-	Ujedinjeno kraljevstvo
UP	-	Ukupni prihodi
UPom	-	Ukupno primljena pomoć
UR(I)	-	Ukupni rashodi (i izdaci)
USAID	-	Američka agencija za međunarodni razvoj
UU	-	Ukupna učinkovitost
VO	-	Vijeće općina
VUR	-	Vijeće udruženog rada
WB	-	Svjetska banka

## Prilozi

Analiza ankete

O autoru

# 1. UVOD

## 1.1. Uvod u predmet rada

Izborni sustavi kao političke institucije iznimno su važni (Rocha Menocal, 2011). Izbori, odnosno izborni sustavi ključni su elementi demokratskih poredaka. Izbori su, dakle, institucionalizirane procedure, tj. formalizirani postupci za agregiranje izraženih preferencija birača. Smerdel (2006, str. 235 u Palić, 2012, str. 49) izbore opisuje kao skup društvenih odnosa koji nastaju pri izboru predstavničkih tijela i predsjednika republike. Izbori, tj. odluka o prihvaćanju određenog izbornog sustava jedna je od najznačajnijih ustavnopravnih, institucionalnih i političkih odluka svake države. Drugim riječima, „Ustav osigurava okvir za demokraciju, ali političke stranke i izbori su njezino srce i duša“ (u Deren-Antoljak, 1992, str. 215).

U praktičnom političkom smislu, s obzirom da izborni sustavi stvaraju pobjednike i gubitnike, važno je pitanje koji će se izborni sustav implementirati. Suština izbornih sustava, neovisno o vrsti, je u određivanju mehanizma kojim se glasovi birača preračunavanju u mandate i na formiranje stabilne izvršne vlasti. Dakako, predstavničko bi tijelo po svojoj strukturi trebalo u najvećoj mogućoj mjeri (a moguće je dizajnirati takav sustav) reflektirati volju birača izraženu na izborima (Palić, 2012, str. 49). U tom smislu izborni sustavi su distribucijske institucije (one dijele ljude na *pobjednike* i *gubitnike*). U drugu ruku, izbori imaju/igraju središnju ulogu u izgradnji demokratskog poretka, odnosno izbori su instrument za održavanje kvalitete demokracije. Demokratsko zastupanje osobito je važno na osnovnoj razini političkog sustava – lokalnoj samoupravi.

Ima više različitih funkcija političkih izbora kao sredstva političke participacije građana, a ponekad i suprotstavljenih funkcija važnih i za birače i za politički sustav u cjelini. Kakve će funkcije imati/vršiti izbori ovisi o karakteristikama pojedinog društva; homogeno ili heterogeno, unitarno ili federalno, centralizirano ili decentralizirano, odnosno kojih društvenih vrijednosti. Ako je društvo organizacijski fragmentirano i prožeto podjelama i konfliktima između njezinih segmenata, ili postoji prilično izražen konsenzus oko temeljnih društvenih vrijednosti a većina i manjina nisu previše udaljeni, isti izborni sustav će za posljedicu imati vrlo različite ishode. Drugim riječima, ako su „u osnovi ljudi složni, onda si lako mogu dopustiti razmirice“ (u Lijphart,

1992, str. 35). Međutim, u političkom sistemu jasno odijeljenih i potencijalno *neprijateljski* raspoloženih dijelova stanovništva čini se kako gotovo sve odluke imaju važne posljedice po *život*, dok strogo pravilo većine predstavlja napor za jedinstvo i nepomućeni život sistema većine izbornog unutar bilo kojeg izbornog sustava. Drugi važan faktor, koji na neki način usmjerava izbor i funkcije izbornog sustava je priroda političke organizacije. Važno je kako je konstituiran politički sustav: parlamentaran ili predsjednički, unitaran ili federalni, monarhija ili republika. I dakako, važan je karakter stranačkog političkog sustava, tj. je li stranački sustav razmravljen s velikim brojem političkih stranaka (kao što je to u Hrvatskoj), ili djeluje manji broj (dvije ili tri glavne) političkih stranaka bez većih i dubokih neslaganja oko ključnih nacionalnih pitanja, odnosno društvenih vrijednosti. U heterogenoj zajednici kakva je Hrvatska, sastavljenoj od najmanje pet različitih regija (identiteta), osim nacionalnih djeluje relativno veliki broj regionalnih političkih stranaka čije je djelovanje uglavnom usmjereno unutar njihovih regija. Svoj uspjeh na regionalnom prostoru koriste za svoj utjecaj na nacionalnoj razini.

U skupinu političkih institucija izdvajaju se predstavnička tijela građana (članovi lokalnih predstavničkih vijeća ili skupština) čiji članovi izabrani voljom građana trebaju zastupati njihove interese. Važnost zastupanja građana, odnosno predstavničkog tijela na lokalnoj razini osnažena je prihvaćenjem Europske povelje o lokalnoj samoupravi (EPLS), koja naglašava važnost predstavničkog tijela kao glavnog političkog demokratskog tijela lokalnog odlučivanja. S obzirom da u ovom radu analiziramo učinke neposrednog izbora izvršne vlasti na lokalnoj razini, neizbježno kao posljedicu analiziramo i poziciju predstavničkog tijela uslijed promjene modela izbora. Je li predstavničko tijelo gubitnik ili dobitnik nakon promjene modela izbora izvršne vlasti, odnosno što su građani dobili *dvostrukim* predstavništvom (izborom zastupnika i izvršne vlasti pojedinačno)? S obzirom da su izbori proces u kojem uvijek netko dobiva a netko gubi, u evaluaciji se utvrđuje tko je i u kojem političkom aspektu dobitnik, odnosno gubitnik u novo uspostavljenom izbornom modelu.

Kriza demokracije, kriza legitimiteta političkih institucija ponukala je znanstvenike i zakonodavce na razmišljanje kako ojačati direktno sudjelovanje građana u lokalnoj politici. Za današnje političko-upravne sustave smatra se kako su postali rigidni, partijski izolirani, stranački opredijeljeni, skloni ceremonijama, pažnji i formi, čime se bitno smanjuje njihov politički legitimitet i možda značajnije, uspješnost upravljanja lokalnim poslovima i implementacijom



nacionalnih politika na dobrobit zajednice (Koprić, 2017a, str. 11). S druge strane, nacionalna razina ima na raspolaganju sve manje novca i sve je više usmjerena na prijenos funkcija na osnovnu razinu, pa je pitanje učinkovitosti postalo prvo pitanje poboljšanja lokalnog sustava, odnosno usavršavanja mehanizama upravljanja i političkog predstavljanja na lokalnoj razini.

U Hrvatskoj, ali i u mnogim zemljama Europe, uvodi se (ili je već uveden) izravni izbor lokalnih izvršnih vlasti (dužnosnika) s mogućnošću njihova opoziva od strane građana pod reguliranim uvjetima. Treba odmah reći kako izvršni dužnosnici imaju različite funkcije u različitim zemljama: od spojenih funkcija (političke i izvršne kao što je to slučaj u Hrvatskoj) ili u razdvojenim funkcijama (kao što je to slučaj primjerice u Finskoj) ili u kolektivnom organu (lokalnoj vladi) koja je imenovana od predstavničkog tijela da izvršava izvršne funkcije, odnosno obavlja izvršne funkcije kao dio predstavničkog tijela (komunitarni model), kao u Danskoj. Iznesene kombinacije pokazuju različite pristupe lokalnim izborima, međutim, ovi različiti pristupi moraju se sagledavati u kontekstu funkcioniranja političkog sustava i društvenih vrijednosti političke organizacije koja se analizira. Holistički pristup problemu izbora primjerenog modela predstavljanja građana u pojedinoj političkoj organizaciji daje više argumenata za i protiv svakog pojedinog modela. Pogled na institucionalna rješenja s *ptičje* perspektive i s osnovne razine, uglavnom nudi različite interpretacije i zaključke (Gardašević, 2015).

Izravni izbor lokalnih izvršnih dužnosnika otvara vrata široj političkoj participaciji, tj. uvodi mogućnost konkurencije okoštanim stranačkim institucijama i uvodi nove kanale političkog utjecaja građana, posredno okreće političke dionike prema građanima (Larsen, 2002; Koprić, 2009; Ravlić, 2011; Asatryan i De Witte, 2014; Kersting, 2015; Koprić, 2016c, 2017a, 2018). K tome, proširuju se mogućnosti/mehanizmi pomoću kojih građani mogu utjecati na lokalne vlasti – putem različitih instituta direktne demokracije. Osim izravnih (većinskih) izbora izvršne vlasti i/ili članova predstavničkih tijela, većina zemalja pruža nekoliko oblika neposredne participacije građana (skupštine, referendum, građanske inicijative). Govorimo o dva oblika direktne demokracije: neposredna demokracija i izravna participacija (sudjelovanje) građana (Best, Augustyn i Lambermont, 2011; Kaufmann i Waters, 2004; Beramendi et al., 2008; Gherghina, 2017; Alarcón et al., 2018; Heinett et al. 2018; Cheneval i Ferrín, 2018).

U posljednja dva desetljeća mnoge su europske zemlje učinile reforme institucionalnih okvira

osnove razine. Možda je najvažnija institucionalna reforma osnovne razine bila promjena izbornog modela, odnosno uvođenje neposrednog izbora lokalnih čelnika. Među njima je i Hrvatska, koja je uvela neposredni izbor čelnika lokalne samouprave na redovitim izborima 2009. godine. Međutim, treba napomenuti da dobar dio država-članica EU razlikuje dvije izvršne funkcije na osnovnoj razini: šefa uprave (*head of executive*) kao političku funkciju i šefa izvršne organizacije (uprave) (*local executive CEO*) (CLRAE, 2002; Podolnjak i Gardašević, 2013; Koprić, 2018), uz različite kombinacije ovih odnosa. U tom kontekstu možemo reći kako postoje četiri oblika lokalne vlade (izvršne vlasti) (Bäck, 2005, str. 34, Prebilič i Kuković, 2013, str. 233): (1) *snažan gradonačelnik s političkom i izvršnom funkcijom*, koji je zakonski i stvarno odgovoran za sve izvršne funkcije (npr. Francuska, Italija, Portugal, Španjolska, Poljska, Hrvatska, Grčka, Engleska, Mađarska i šest austrijskih Ländera) (Mouritzen i Svara, 2002, str. 55 u Swianiewicz, 2014); (2) *predsjednik upravnog odbora*, tijelo koje je imenovano od predstavničkog tijela i njegov je sastavni dio, a proizlazi iz proporcionalnog modela izbora (Danska, Engleska i Švedska i ostala tri Ländera u Austriji). U tom modelu ovlasti se dijele između predsjednika odbora (gradonačelnika), odbora i CEO-a; (3) *model kabineta* u kojem su uloge izvršne vlasti podijeljene između gradonačelnika i izvršnog odbora vijeća (Belgija i Nizozemska, Češka, Švicarska i Engleska) i 4) forma *menadžera vijeća* sa upravnim odborom i imenovanim izvršnim direktorom (local CEO) (Finska, Irska, Norveška, USA) (Mouritzen i Svara, 2002, str. 56 u Swianiewicz, 2014). U Njemačkim Saveznim zemljama u ranim 1990-im mijenjalo se zakonodavstvo na lokalnoj razini s ciljem uniformiranja sustava. Model izravnog izbora šefa izvršne vlasti u formi gradonačelnika usvojeni su u svim federalnim državama (osim gradova Berlina, Hamburga i Bremena), ali su zadržani različiti modeli upravljanja (Wollman, 2004, 2005, str. 29-41).

*Rezolucija 139* Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Europe (CLRAE, 2002) izvještava o sve raširenijem modelu neposrednog izbora gradonačelnika u državama-članicama. Nekoliko godina kasnije, CLRAE izvještava o porastu interesa i širenju modela neposrednog izbora i na neke tranzicijske zemlje. Neposredan izbor početkom 1990-ih uvele su Slovačka, Bugarska, Slovenija, Albanija i Ukrajina, Mađarska 1994, Makedonija 1995, a Poljska 2002., dok se Srbija ustavnim reformom vratila na izbor lokalne izvršne vlasti putem izabраниh lokalni vijeća (Koprić, 2009e, str. 335-356).

Hrvatska je u dva zakonska akta usvojila model neposrednog izbora čelnika na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini i implementirala ga na redovitim izborima 2009. godine. Time se ukinulo kolektivno izvršno tijelo – lokalna vlada (poglavarstvo) imenovana od strane apsolutne većine u predstavničkom tijelu, a tu je ulogu – izvršnog direktora uprave i funkciju političke vlasti – preuzeo neposredno izabrani čelnik lokalne ili područne (regionalne) jedinice. Novi je model na prvim izborima, čini se pomogao većem izlasku građana na izbore (prema podacima DIP-a za prosječno oko deset posto). Međutim, ostaje pitanje da li su se promjenom modela izbora izvršne vlasti na lokalnoj i područnoj razini ostvarila očekivanja zakonodavca: povećanje učinkovitosti i jačanje kvalitete demokracije, ali i participacija građana? Odgovor na ova pitanja zadatak je ovog rada: evaluacijom dva mandata, odnosno osam godina na vlasti izabranih gradonačelnika u oba modela izbora.

## 1.2 Istraživački problemi, glavno istraživačko pitanje

Uvođenje neposrednog izbora lokalnih izvršnih čelnika zakonodavac u svojem prijedlogu izmjene zakona ističe tri očekivana dobbitka institucionalnom promjenom – tri vrijednosti: (1) preciznije izraženu volju birača na izborima u smislu da legitimitet župana, gradonačelnika Grada Zagreba, gradonačelnika i općinskih načelnika ostvaren na neposrednim izborima u najvećoj mogućoj mjeri predstavlja volju birača; (2) veći stupanj sigurnosti i kontinuiteta u radu izvršnog tijela i (3) veću ekonomičnost izvršnog tijela. Ova očekivanja trebala su zadovoljiti dvije načelno divergentne skupine zahtjeva: učiniti lokalni politički sustav demokratičnijim, ali i efikasnijim te unaprijediti i osnažiti njezine političko-demokratske i upravljačke dimenzije (Koprić i Škarica, 2017). U suštini promjene modela leže politički učinci. Naime, od tri očekivana dobbitka dva su posve političke naravi: jasnija volja birača i snažniji legitimitet te stabilnost vlasti, dok se efikasnost (čini se) podrazumijevala kao (poželjni) nusprodukt prva dva očekivanja. U novom tipu – monokratskom vodstvu – čelnik je postao izvršna vlast, politički dužnosnik i izvršni direktor uprave u jednoj osobi. To samo po sebi u smislu dinamike odlučivanja može ubrzati procese donošenja odluka, međutim, jedino to ne jamči efikasnost upravljanja upravnom organizacijom i povećanje njene učinkovitosti. U drugu ruku, napuštanje pluralističkog pristupa lokalnim izvršnim institucijama teži se ojačati legitimitet izvršne vlasti (politički) i upućuje je na menadžerski stil upravljanja (direktor organizacije), koji je djelomice suprotstavljen novoj europskoj doktrini dobrog upravljanja – *good governance* – koja u prvi plan ističe demokratske vrijednosti (Koprić, 2009a,

str. 69-78; 2009d i 2009e). K tome, jačanje legitimiteta i moći (položaja) gradonačelnika u novom institucionalnom okviru, može ih u nekoj mjeri osloboditi stranačkih stega vlastite političke stranke ili koalicije, ali i predstavničkog tijela. To bi moglo biti poticajno za inovacije u kreiranju javnih politika, ubrzanje procesa odlučivanja i slobodnijeg pristupa upravljanju (vladanju).

Različite države imaju različita institucionalna rješenja lokalnih izbornih sustava i posljedično različite učinke i očekivanja. Promjena modela izbora čelnika na lokalnoj razini u Hrvatskoj nije bila bez *sponzora*. U to vrijeme Hrvatska se nalazila u ključnim godinama procesa pristupanja Europskoj uniji i snažnih pritisaka na reformu javne uprave, između ostalih zahtjeva i zbog njezina slabog kapaciteta. Jedna od predlaganih i konačno 2007. godine prihvaćenih manje bezbolnih reformi, bila je i promjena modela izbora lokalnih izvršnih vlasti. U Hrvatskoj, kao i u drugim tranzicijskim zemljama, promjena izbornog sustava izazvala je veću potporu među političarima i građanima nego kod stručnjaka (Koprić, 2009c, str. 400).

Prošla su tri mandata neposredno izabranih čelnika lokalne samouprave: od 2009. do 2021. pa je moguće vrednovati njihovo upravljanje, ali i komparirati rezultate javnih politika dva mandata modela kolektivnog upravljanja lokalnim jedinicama u razdoblju 2001. do 2009. godine. Evaluacija neposredno izabranih gradonačelnika u Hrvatskoj ima za cilj procijeniti prikladnost modela u postojećem političkom sustavu (demokratski aspekt), te ispitati dosege ispunjenja očekivanja zakonodavca nakon implementirane institucionalne promjene.

Istraživanje se temelji na institucionalnoj teoriji (novom institucionalizmu) koja postavlja institucije u središte analize oblikovanja i upravljanja organizacijom te empirijskim istraživanjem i vrednovanjem (kvantitativnom evaluacijom) njihovih rezultata. Novi institucionalizam je zasnovan na metodološkom individualizmu, koji se temelji na načelu da se svi rezultati ljudskih aktivnosti objašnjavaju pojedinačnim djelovanjem čije se interakcije odvijaju u strukturama legitimne institucije. Cilj istraživanja je istražiti i vrednovati nastale promjene uvođenjem modela izravnog izbora izvršne vlasti u gradovima u dvije dimenzije: (1) utjecaja/posljedica i (2) institucionalnog okvira. Prvo polje utjecaja odnosi se na promjene u kreiranju i izvedbi javnih politika i programa (učinkovitost) unutar novog modela upravljanja. Drugo polje odnosi se na demokratski rezultat, na kvalitetu demokracije kao posljedice snažnog legitimiteta gradonačelnika i njegova odnosa/položaja prema građanima/biračima, ali i prema izabranim predstavnicima građana – članovima vijeća.

Prva hipoteza odnosi se na rezultate izvedbe izvršne vlasti u novim uvjetima upravljanja gradom – da li je neposredni izbor izvršne vlasti povećao učinkovitost u gradovima.

Druga hipoteza pretpostavlja pozitivan rezultat institucionalnih promjena – neposredno izabranog gradonačelnika prema građanima – biračima i u odnosu na njihovo predstavničko tijelo – instituciju građana. Jesu li usvojene politike i programi bili poticajni za porast participacije građana; jesu li građani više utjecali/sudjelovali u kreiranju javnih politika, odnosno da li je vlast imala kontinuitet i postala stabilnija u novom institucionalnom okviru? Studije nastoji odgovoriti na pitanje: je li neposredni izbor gradonačelnika podigao kvalitetu demokracije u gradovima

Hrvatska ima fragmentiranu lokalnu samoupravu, veliki broj lokalnih jedinica svrstanih u dvije kategorije: općine i gradove. Unutar kategorije gradova postoje *gradovi* i *veliki* gradovi te gradovi sjedišta županija, koji uz to mogu biti sa ili bez preuzetih decentraliziranih funkcija. Ta šarolikost u ovom radu sažeta je na istraživanje gradova koji su preuzeli decentralizirane funkcije osnovnog obrazovanja kako bi empirijske analize bile vjerodostojnije.

Provjerava se ispravnost hipoteze o većoj učinkovitosti velikih jedinica odnosno kvalitetnijoj demokraciji u manjim lokalnim jedinicama. Dosadašnje analize pokazuju kako su jedinice određenog raspona veličine prema broju stanovnika puno efikasnije od ostalih manjih i većih jedinica (Jambrač, 2016b), međutim, jesu li istovremeno i manje demokratske? Uz to, anketnim upitnikom ispituje se komunikacija/suradnja gradonačelnika sa građanima, predstavničkim tijelom i susjednim jedinicama – horizontalno, te vertikalno prema područnoj odnosno nacionalnoj razini. U evaluaciji ukupnih rezultata provjerava se hipoteza učinkovitosti vs. demokracije s obzirom na veličinu gradova.

### 1.3. Teorijsko-metodološki okvir

Teorijski okvir istraživanja zasniva se na teoriji institucija, odnosno teoriji novog institucionalizma. Novi institucionalizam pretpostavlja da politički život nije samo organiziran oko izrade politika, agregiranja unaprijed određenih preferencija i resursa, regulacije ponašanja i ishoda putem vanjskih poticaja i ograničenja. Osnovne jedinice analize novog institucionalizma su internalizirana pravila i prakse, identiteti i uloge, normativna i uzroci, uvjerenja i resursi. To pretpostavlja da je organizacija političkog života neovisna moć i naglašava endogenu prirodu i socijalnu izgradnju institucija (March i Olsen, 1984; Steinmo, 2001; Abrutyn i Turner, 2011).

Izazov je pružiti bolje razumijevanje procesa institucionalizacije pravila, koje se prevode u političku akciju i njenih posljedica, te procesa kojim se ljudske akcije prenose u pravila i institucije. Temeljne pretpostavke novog institucionalizma su da političke institucije stvaraju elemente poretka i predvidljivost u političkom životu te imaju trajni i neovisni utjecaj, a neke od njih iskazuju određenu čvrstinu prema pojedincima i prema okolini. Institucionalisti nastoje objasniti kako upravo ovi procesi stabiliziraju ili destabiliziraju institucije i identificiraju faktore kojima se procesi održavaju ili prekidaju. S obzirom da institucije smatramo kao trajne zbirke pravila i organiziranih praksi ugrađenih u strukture značenja i resursa, koji su relativno nepromjenjivi u odnosu na promjene pojedinaca i promjene vanjskih okolnosti, to nam omogućuje istražiti ponašanje određenih sudionika u specifičnim situacijama i rezultate njihovih izvedbi. U drugu ruku, organizacija političkog života utječe na motivaciju i sposobnost i kolektiva (zajednice) i pojedinaca (stranačkih i neovisnih). Budući da institucije propisuju kako se vlast i moć konstituiraju, izvršavaju, legitimiraju, kontroliraju i redistribuiraju, one ograničavaju ili jačaju aktere i njihovo ponašanje definiranjem osnovnih pravila za rješavanje konflikta, te utječu na raspodjelu prednosti i poteškoća. U tom smislu one povezuju i selektiraju aktere. One integriraju zajednicu i (trebale bi) razvijaju učinkovite veze među njezinim članovima (Egeberg 2003 u March i Olsen, 2006; Blondel, 2006; Olsen, 2007; Campbell, 2010).

Pregledom postojećih teorijskih i empirijskih radova koji se bave rezultatima novog modela – neposredno izabranih čelnika lokalne samouprave – dileme i suprotna stajališta o koncepciji teritorijalne organizacije države i modelu izbora izvršne vlasti, nisu se promijenila. I dalje ostaju glavna sporna pitanja oko kapaciteta lokalnih jedinica, tj. njihovog mogućeg poboljšanja jedino promjenom izbornog modela izbora čelnog čovjeka jedinice, a potaknuta idejom stabilnosti sustava i povećanjem građanske i samoupravne učinkovitosti (Anckar 2010b). Drugo pitanje odnosi se na razinu političke jednakosti, odnosno je li se osnažila demokratska kontrola izvršne vlasti (Koprić i Vukojičić Tomić, 2013; Škarica, 2013; Đulabić, Škarica i Giljević, 2015; Koprić i Škarica, 2017; Škarica, 2019). Ovo je pitanje izravno povezano s doktrinom *dobrog upravljanja*, a dijelom se ne poklapa sa konceptom modela novog javnog menadžmenta ili korporativnim pristupom upravljanju. Promjenom regulacije izbora vodstva na subnacionalnoj razini, pretpostavlja se kako je ojačana demokratska uloga građana (kontrola/participacija) i time posljedično poboljšana učinkovitost izvršnih vlasti. Dakle, imamo tri zavisne varijable: ekonomičnost, efikasnost i kvaliteta demokracije. S obzirom da veličinu jedinice ne uzimamo u

obzir u izračunu kvalitete demokracije, veličinu koristimo kao interventnu varijablu i komparaciji rezultata gradova prema veličini (broju stanovnika). Komparacija gradova prema broju stanovnika može nam pokazati imali li i kakav utjecaj veličina jedinice na kvalitetu demokracije i učinkovitost (Stoker, 2006; Wollman, 2004; Seferagić, 2007; Sellers, 2016). U studiji analiziramo tri nezavisne varijable koje utječu na rezultate participacije i ishode izvršne vlasti: institucionalni okvir, lokalnu jedinicu i izvršnu vlast (osobno). Empirijskim istraživanjem provjerava se utjecaj odabranih nezavisnih varijabli na zavisne.

U metodološkom pogledu, istraživanje se oslanja na četiri metode: a) analizu pravnog okvira (institucionalnu normu); b) kvantitativnu analizu ishoda (poslovanje organizacija i pokazatelja procesa izborne participacije) i c) anketnog istraživanja. Empirijsko istraživanje usmjereno je na financijske pokazatelje odabranih gradova u jednaka razdoblja oba modela izbora, kao i pokazatelje izbornih procesa u oba razdoblja i oba modela. Analiza pravnog okvira pruža nam pogled na suštinske razlike starog i novog institucionalnog okvira u svrhu utvrđivanja institucionalnih poticaja povećanju demokratičnosti i participacije u izmijenjenim uvjetima političkog života. Razlike institucionalnog okvira povezujemo sa rezultatima izbornih procesa, koji nam daju empirijski uvid u institucionalne pretpostavke, odnosno očekivanja. Prikupljeni podaci obrađuju se standardnim statističkim metodama i nadopunjuju odnosno obogaćuju postojećim istraživanjima. Rezultati se vrednuju kvantitativnom evaluacijom (Wollman, 2007; Mora Imas i Rist, 2009; Kuster Lipicer, 2012; Twersky i Lindblom, 2012), a interpretacija rezultata analize ostvarenih ili neostvarenih namjeravanih rezultata; utjecaja određenih aktivnosti na rezultat; procesa implementacije (više ili manje uspješnog) institucionalnog okvira, vodi nas ka donošenju određenih zaključaka i spoznaja o procesima i rezultatima implementiranog modela. Zapažanja i rezultati istraživanja mogu biti dobra podloga za preporuke poboljšanja institucionalnog okvira.

#### 1.4. Očekivani znanstveni doprinos

Disertacija će doprinijeti:

1. Znanstvenoj literaturi o rezultatima modela neposrednog izbora gradonačelnika u jednoj od post-socijalističkih država;
2. Spoznajama o učincima neposrednog izbora gradonačelnika na izvedbu javnih politika i

kvalitetu demokracije nakon dva mandata, temeljem znanstvenog istraživanja;

3. Spoznaji o pravnim i demokratskim aspektima i posljedicama uvođenja novih institucija prenesenih iz društva s dugom demokratskom tradicijom;

4. Praktične preporuke za poboljšanje postojećeg modela neposrednog izbora lokalnih čelnika s ciljem poboljšanja učinkovitosti izvedbe javnih politika i podizanje kvalitete demokracije.

#### 1.5. Plan rada

Rad se sastoji od devet poglavlja. Prvi dio sadrži kraći uvod te se navode istraživački problemi, glavno istraživačko pitanje. Slijedi kratki prikaz teorijsko-metodološkog okvira iza kojeg se navodi očekivani znanstveni doprinos. U nastavku opisuje se plan rada. Drugo poglavlje posvećeno je institucijama i institucionalnim promjenama. Treće poglavlje daje pregled razvoja institucionalnih teorija i novog institucionalizma. Peto poglavlje je naslovljeno „Teritorijalne institucije i izborni sustavi“, a daje pregled lokalnih političkih institucija i izbornih sustava u primjeni, kao i kratko obrazloženje lokane razine u Hrvatskoj i Europi. Šesto poglavlje je analiza institucionalnog okvira; ustavni položaj i definicija lokalne samouprave; analiza odnosa izvršne vlasti i predstavničkog tijela, te prijedlog promjena na uočene poteškoće u odnosima izvršne i predstavničke vlasti s ciljem jačanja sustava provjere i ravnoteže. Teorijski pristup istraživanju i koncept istraživanja, prezentiraju se u sedmom poglavlju. Najšire poglavlje je empirijsko istraživanje promjena institucionalnog okvira u definiranom broju gradova, s ciljem utvrditi ekonomičnost i efikasnost izvršne vlasti, kretanje izborne participacije građana i političkih stranaka, te rezultate javnih politika s aspekta broja stanovnika i indeksa razvijenosti.

Posljednje, deveto poglavlje sistematizira glavne nalaze istraživanja u obje dimenzije: kvaliteti demokracije i učinkovitosti, i komparaciju rezultata najvećeg i najmanjeg grada u analizi. Predstavljaju se prijedlozi za promjenu postojeće norme, kao i prijedlozi za daljnja istraživanja.



## 2. INSTITUCIJE

### 2.1 Institucije općenito

U društvenim i ekonomskim znanostima u posljednje vrijeme puno se govori o institucijama. Relevantnost institucija naglašava se i u političkim teorijama i u ekonomskoj misli. Taj se pokret odvija pod raznim nazivima poput primjerice, novi institucionalizam ili neoinstitucionalizam, konstruktivizam i povijesni institucionalizam i dr. (Lane, 2014, str. 23). Ono je prisutno u svim teoretskim aspektima i područjima: u sociologiji, pravu, politologiji, ekonomiji i drugim društvenim znanostima jer sadržava iznimno praktične alate za praćenje društvenih promjena u vremenskom, prostornom, strukturnom i drugim kontekstima. Različiti su pristupi koji čine institucionalizam u pojedinim disciplinama pa postoje razlike u definiranju institucija. Prije svega, institucionalisti se razlikuju prema naglasku na mikro ili makro razinu, vrednovanju kognitivnih i normativnih aspekata institucija te značenja koje povezuju s interesima u stvaranju i širenju institucija (Marčetić i Rančić, 2018, str. 111-112).

Razlike u pristupu su zapravo osporavanja dosadašnje prevlasti naglaska na poticaje ili ljudsku motivaciju (model racionalnog izbora) (Franičević, 1995; Jung i Sunde, 2010; Krstić i Krstić, 2016), nasuprot naglaska na ulogu normi u društvenom životu (Garthland, 2009) i ekonomskim poslovima (North, 2003). Novija literatura o institucijama i normama govori o važnosti pravila na obje razine: mikro i makro, bez obzira o području djelovanja. Pregledom literature možemo se susresti s različitim imenovanjem pojma institucija: 1) osnovna pravila za natjecanje i suradnju; 2) konvencije; 3) pravo; 4) pravila koja minimiziraju transakcijske troškove; 5) pravila raspodjele prihoda i bogatstva; 6) prava, vlasnička prava; 7) organizacije, političke strukture, upravljanje; 8) mišljenja ili vjerovanja; 9) pravila o koordinaciji poticaja i dr. (u Lane, 2014, str. 23).

Stoga se kaže da institucija kao pravilo ili skup pravila utječe na društvo u cjelini. Međutim, za institucije kao pravila, također se tvrdi kako su na neki način uzrok ili dio uzroka djelovanja pojedinca. Dakle, „institucije su važne“ na bilo kojoj razini funkcioniranja društva, odnosno društvenih organizacija. Acemoglu i Robinson (2012) tvrde prije svega kako su za uspjeh ili neuspjeh nacija institucije ključne. Oni tvrde kako su široki pokreti u društvu ključni dio događaja političke transformacije (primjerice, uspostava demokracije) (Ravlić, 2007; Kollmorgen, 2010). Autori tvrde, ako se razumije kada i zašto se događaju određeni događaji u boljoj smo poziciji

procijeniti hoće li tranzicija polučiti uspjeh ili neuspjeh (Campbell i Pederson, 2007; Jackson, 2010). U studiji o institucijama, Acemoglu i Robinson (2012) nastojali su pokazati u kojoj su mjeri ekonomske institucije ključne za određivanje hoće li zemlja biti siromašna ili prosperitetna. No, naglašavaju kako politika i političke institucije određuju koje ekonomske institucije pojedina zemlja ima (Rodrik, 2011).

North (2003) već na početku rasprave o institucijama i institucionalnim promjenama upozorava kako smo svi skupa na neki način pod utjecajem povijesti. Drugim riječima, društvo čine ljudi koji pod istim (raznim) utjecajima oblikuju institucije. North ističe kako su institucije pravila ponašanja u određenom društvu, dakle, ne svugdje ista, ali svugdje gdje su kreirana, ona su *de facto* i *de iure* ograničenja kojima se većina (u demokratskom smislu) složila oblikovati, odnosno kontrolirati ljudske interakcije (2003, str. 13). S razvojem društva institucije mijenjaju svoj oblik ili nestaju, odnosno zamjenjuju se. S druge strane, institucionalne promjene isto tako utječu na ponašanje ljudi, odnosno ljudske interakcije.

Institucije utječu pojedinačno – na aktore (gradonačelnike), pojedince (građane), ali i na zajednice. U ovom slučaju, jedna naizgled *manje* važna norma – model izbora gradonačelnika – ne bi trebala bitno utjecati na odnose političkih aktera, građane lokalne jedinice i ekonomske i druge pravne subjekte na lokalnoj razini. U evaluaciji institucionalne promjene izbora lokalnih čelnika nastoji se pokazati utjecaj promjena – pozitivan i/ili negativan – povezujući institucionalne promjene s okolinom, tj. zajednicom u kojoj se ona odvija. Drugim riječima, utjecaj koji promjena norme ima na organizacije poput političkih tijela: gradsko vijeće; javnu (gradsku) upravu, koje neposredno ili posredno kao i građani kroz participaciju sudjeluju u kreiranju javnih politika i pravila. Pusić (1989) ističe kako je institucija društvena struktura čiji je ključni element skup međusobno povezanih očekivanja. Pusić također očekivanja povezuje na uspostavljene odnose, interakcije, ponašanje u zajednici stabilizirano tijekom vremena (vrijednostima). Drugim riječima, ističe potrebu trajnosti institucija ne samo kroz vrijeme, već i po sadržaju nužnih za razumijevanje i prihvaćanje institucija (str. 182) u sredini u kojima djeluju. U našem slučaju ovakav pristup institucijama obuhvaća ne samo model izbora, već i model lokalne organizacije odnosno arhitekturu države, koji su ili posljedica kreiranja ili promjena institucija, odnosno čiji se interesi mijenjanju uslijed institucionalnih promjena.

Suočeni s raznolikim popisom opisa za pojam institucija nameće se logično pitanje postojanja nečeg zajedničkog za sva ta imenovanja. Analizom ključnih pojmova u različitim imenovanjima dolazimo do dvije relevantne pojmovne razlike. Prvo su agencije, u slučaju kad institucije obavljaju ili su osposobljene za obavljanje određenih aktivnosti, tj. kad institucije tumačimo kao organizacije ili političke strukture. Drugo, normiranost: postavljanje modela ili standarda na osnovu kojeg se izvode određeni zahtjevi ili obrasci prema kojima se usklađuju, vrednuju i zadovoljavaju društvene potrebe. Normativizam, u teoriji prava je sustav normi izražen normativnim jezikom. S pravnoga gledišta, ponašanje ljudi u društvu kao i oblikovanje njihovih uzajamnih odnosa, usmjerava se po nekim pravilima imajući u vidu i društvene norme (običaj, moral, religijske norme, itd.).

Institucije (lat. *institutio, instituere*), pojam je s puno značenja; od važnih organizacija: mjesta gdje se vodi briga o ljudima; običaji ili tradicije koje postoje duže vremena u društvu i prihvaćene su, ili su prigoda početka pravnog sustava ili njenog uvođenja. U *Hrvatskoj enciklopediji* pod pojmom institucija smatraju se uredba, napatuk, načelo, postupak, običaj. Kao organizacija, to su ustanove kao pravne osobe namijenjene trajnom obavljanju neprofitnih djelatnosti (npr. zdravstvo, socijalna skrb, kultura, prosvjeta, znanost i dr.).<sup>1</sup>

U sociologiji institucija je sustav normi, koji određuje načine rješavanja ključnih problema s kojima se susreću članovi društva i koja jamči da će se temeljne društvene aktivnosti odvijati na kontinuiran, standardiziran i predvidiv način (Granovetter, 1985). Zato su institucije relativno stabilan i trajan primjer društvenog ponašanja reguliran odgovarajućim sustavima vjerovanja i vrijednostima, kojima se zadovoljavaju temeljne potrebe društva i njegovih članova. Sociologija i antropologija smatraju da institucije proizlaze iz same naravi društva kao sustava normativno uređenih međuljudskih odnosa. Pet je osnovnih institucija ili institucionalnih sfera u društvu. Institucija obitelji, porodice ili srodstva, koja uređuje i kontrolira reproduktivne i biološke odnose među članovima društva te osigurava primarnu socijalizaciju mladih naraštaja. Institucije za izobrazbu posvećene su sekundarnoj socijalizaciji djece i prenošenju kulturnoga naslijeđa društva s jednoga naraštaja na drugi. Ekonomske institucije reguliraju proizvodnju, distribuciju i potrošnju dobara i usluga u društvu. Kulturne institucije posvećene su stvaranju, održavanju i raspodjeli kulturnih (vjerskih, znanstvenih, umjetničkih) dobara u društvu. I peto, političke institucije

---

<sup>1</sup> Dostupno na mrežnoj stranici: <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=27550>

posvećene su očuvanju društvenog poretka, artikuliranju ciljeva društva i mobilizaciji sredstava potrebnih za njihovo ostvarivanje. U našem slučaju bavimo se evaluacijom promjene jedne političke institucije u političke svrhe čije se djelovanje reflektira na područje lokalne razine vlasti.

Za institucije možemo reći kako imaju tri osnovne karakteristike. Prvu, one su objektivna stvarnost odvojena od pojedinca i njegovih životnih preokupacija. Institucije imaju moć prisile, tj. nameću određena pravila ponašanja, koja se u slučajevima kršenja sankcioniraju (*moć države*). Osim ove klasične institucionalne moći, moć institucija se temelji (trebala bi) i na povjerenju članova društva, odnosno na vrijednosti njihovih normi i opravdanosti sankcija koje predviđaju (*pravo*). Drugim riječima, institucije posjeduju legitimitet nastupa kao moralni autoritet, koji je ili bi trebao biti dovoljan za dobrovoljno podvrgavanje/prihvatanje njihovih pravila i zahtjeva članova zajednice.

Dok teoretičari organizacije naglašavaju institucionalne uloge, rutine, simbole i obveze, povjesničari ističu kontinuitet, tj. značaj vremena i slijed razvoja institucija (March i Olsen, 1984; 1989, Lawrence i Suddaby, 2006). Novi institucionalisti se u mnogo čemu razlikuju, ali su u nečemu ipak slažu: (1) „Institucije oblikuju politiku. Pravila i standardni postupci djelovanja koji tvore institucije djeluju na političke ishode tako da strukturiraju političko ponašanje. Ishodi se ne mogu svesti tek na interakciju pojedinaca niti na križanje širih društvenih snaga. Institucije utječu na ishode zato što oblikuju identitete, moć i strategije aktera; (2) Institucije su oblikovane poviješću. Unatoč svim drugim čimbenicima koji mogu utjecati na njihov oblik, institucije imaju inerciju i robusnost. Stoga one utjelovljuju povijesne putanje i prekretnice. Povijest je važna zato što je 'ovisan put': ono što je prvo (čak i ako je u nekom smislu bilo 'slučajno') uvjetuje na ono što dolazi poslije. Pojedinici svoje institucije možda *biraju*, ali ih ne biraju u okolnostima koje su sami stvorili, a njihovi izbori dalje utječu na pravila unutar kojih biraju one koji dolaze nakon njih“ (Putnam, 2003, str. 11- 12). Kako god se pojavile i kako se ustoličile, od institucija se očekuje postignuće svrhe postojanja, ne tek suglasnosti o njihovoj potrebi.

*Cambridgeov rječnik*<sup>2</sup> za pojam institucije navodi opće pojmove: a) organizacija (primjerice sveučilište), b) mjesto (gdje se brine o ljudima poput bolnice), c) običaji i tradicije koje postoje duže vrijeme i prihvaćene su u društvu te d) početak (kad se usvaja ili uvodi pravni sustav

---

<sup>2</sup> Dostupno na mrežnoj stranici: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/institute>

pojednog društva). *Oxfordov* rječnik pojam institucije dijeli u tri područja: (1) organizacije utemeljene za religijske, obrazovne, profesionalne ili socijalne svrhe: brigu o ljudima, institucije demokratske vlasti i gradske institucije; (2) uspostavljeno pravo i praksa; i (3) djelovanje institucija.<sup>3</sup>

Pusić određene kategorije društvenih struktura naziva institucijama. Društvene strukture definira kao oblike trajnih pravilnosti-obrazaca u interakciji ljudi. U ovom se slučaju radi o pojedincu kojeg kao osobu u fizičkom smislu i kao agenta u društvenom prostoru obilježavaju određene pravilnosti u društvenoj interakciji. Veći ili širi stupanj i opseg njihove određenosti proizlazi iz normativnosti njihova položaja, tj. oblika i obrazaca interakcije reguliranih društvenim očekivanjima. Normativna očekivanja institucije obuhvaćaju pojedinca, u našem slučaju *gradonačelnike*, s obzirom na njihov položaj i društveni prostor u kojem djeluje. Naime, institucije znače okvir definiran prema svima koji se nalaze ili će se naći u neko vrijeme u takvom položaju (1995, str. 78-80).

Institucije su na neki način relativno trajna zbirka pravila i organizirane prakse, oboje ugrađeno u strukturu značenja i resursa, koji su isto tako relativno nepromjenjivi u odnosu na pojedinca i vanjske okolnosti. Jer, postoje osnovana pravila i prakse kojima se propisuje određeno ponašanje i aktivnosti u određenim situacijama. U slučaju položaja gradonačelnika u oba modela izbora u Hrvatskoj postojale su i postoje ugrađene strukture značenja koje daju smjer, objašnjavaju, opravdavaju i legitimiraju određeno ponašanje. Institucije na različite načine sputavaju i osnažuju aktere. U našem slučaju, pretpostavke su kako u kolektivnom modelu djelovanja – sputavaju, a očekivanja su da u individualnom – jačaju djelovanje aktera i čine ih sposobnijim za djelovanje prema utvrđenim pravilima igre. S obzirom da je u ovoj studiji riječ o političkim institucijama, u nastavku ih razmatramo u različitom razumijevanju prema: a) prirodi institucije (organizirano okruženje); b) procesu/izvedbi koju prenose strukture i pravila u neke političke učinke i ishode i c) u procesima kojima se ponašanje pojedinca prenosi u ili na strukture i pravila i, eventualno uspostavlja, odražava, transformira ili eliminira institucije (March i Olsen, 1984).

## 2.2. Institucije kao strukture

U društvenim zajednicama strukturiranje počinje diferencijacijom horizontalno i vertikalno, a

---

<sup>3</sup> Dostupno na mrežnoj stranici: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/institution>

nastavlja se stvaranjem institucija, institucija kao relativno trajnih obrazaca svjesnog djelovanja ljudi u međusobnim odnosima usmjerenima na određeni cilj. Institucije pokreću interakcije i vode prema stvaranju organizacija odnosno sustava, tj. struktura koje se sastoje od organizacija kao jezgre i dijelova društvu na koje utječu. U suštini procesa strukturiranja u društvu jesu interesi koji pokreću ili se suprotstavljaju strukturiranju (Pusić, 1989, str. 141-2).

S obzirom da se u ovoj studiji radi o evaluaciji modela neposrednog izbora na lokalnoj razini, strukturiranje je nužno promatrati kroz veličinu jedinica, jer u malim jedinicama s malim brojem stanovnika, diferencijacija je slabija ili je gotovo i nema. Naime, nema diferencijacije između dimenzija društvene gustoće, nastavno ni među fazama strukturiranja. Segmentiranje strukture na bazi porodice/srodstva u isto su vrijeme pozicijske i institucionalne. Drugim riječima, cjelokupna se suradnja u takvim malim zajednicama odvija gotovo u jednom krugu, ili je toliko međusobno povezana da se razlike jedva naslućuju ili ih uopće nema. U tako strukturiranoj zajednici pitanje impersonalnosti i institucionalizacije određenih pravila manje je pitanje propisa, a puno više pitanje prihvaćanja pravila igre ili političkog usmjerenja članova zajednice.

S obzirom da su institucije neposredno vezane za društvene norme institucije definiramo kao očekivanja koja su stabilizirana i po socijalnoj dimenziji. To pretpostavlja kako će se većina članova društva pokoriti institucionalnim normama. Institucije ograničavaju komunikaciju po sadržaju, pokretačima i adresatima. U društvima u kojima je dominacija bila prisutna kao osnovno načelo strukturiranja, ona nije netragom nestala ni uspostavom demokratskog društva. Suprotno, dominacija osobito ako je produkt političke institucije ostavlja traga (ne nestaje) na drugim društvenim institucijama i organizacijama, i tamo gdje ih izvorno nije bilo (Pusić, 1989, str. 143).

Organizacije znače relativno trajnu međusobnu povezanost određenih ljudi s određenim ciljem, poput primjerice političkih organizacija. Razvoj organizacija kao oblika strukturiranja ide za povećanjem njihove elastičnosti s obzirom na elemente – članove, cilj, vrijeme i mjesto djelovanja – uz nastojanje zadržavanja identiteta. U drugu ruku, organizacijski sustavi privlače u svoje polje utjecaja manje sustave, koji u novom polju djelovanja poprimaju specifične uloge. U širem okviru uključivog sustava razvijaju se specifični odnosi, odnosno napetosti jer jedni nastoje ovladati drugima koji od njih zavise, odnosno pokušavaju očuvati vlastitu neovisnost na način da nastoje kontrolirati izvore neizvjesnosti. U bliskim odnosima ili dominantnoj poziciji kontrola je najsigurnija postavljanjem *svojih* ljudi kao članova sustava. U tako postavljenim odnosima

sredstva sporazumijevanja poprimaju dominacijski potencijal sustava: novac i političku moć (Vargas-Hernández, 2008).

Sustavi se sastoje od jezgre, organizacija i društvene okoline na koju jezgra sustavno i trajno utječe. Jezgra tog sustava su države kao političke organizacije. S porastom gustoće, industrijskim razvojem, urbanizacijom, procesi strukturiranja se ubrzavaju. Širenjem javnih usluga država se širi osnivanjem niza sustava s organizacijama, odnosno prenosi/decentralizira određene ovlasti na teritorijalnu organizaciju. Koliko god diferencijacija bila jaka i koliko god strukture bile raznovrsne i dalje ostaje ključan problem regulacije, odnosno neutralizacije dominacije u društvu države i drugih aktera (Pusić, 1989, str. 143-6, Koprić, 2010d; 2015a; Toskić i Njegač, 2015).

Organizacija jest u smislu očekivanja institucija, koja se razlikuje od položajnih struktura i od institucija dodatnom svojstvenom razlikom – članstvo u njoj je pojedinačno određeno. Položaj znači mogućnost i vjerojatnost određene interakcija, bez obzira tko će se i kada u kakvom položaju naći. Institucija znači zahtjev usmjeren svima onima koji se nađu ili će se naći u institucionalno reguliranoj situaciji da se ponašaju na predviđeni način (Pusić, 1989, str.79-81; Jackson, 2010).

Institucija je normativna struktura i kao norma apsolutna. Ali ona je i ljudsko ponašanje i kao takva kontingentna, relativna. Stoga polazimo od pretpostavke da nam u objašnjavanju njihova međusobnog odnosa može pomoći razlikovanje dvaju vrsta interesa, transosobnog interesa prema određenom poretku, određenom redu odvijanja stvari – neovisno na čemu se temeljio osobni interes kojim je motivirano prihvaćanje ovakvog poretka, i osobnog interesa koji nastoji ostvariti svoje ciljeve unutar granica određenog poretka, ali i bez obzira na njih. Na višoj razini normativni je okvir institucije kontingentan. Uslijed toga je i potreba da se institucija stabilizira i to: po vremenskoj dimenziji kao relativna trajnost, po stvarnoj kao relativna određenost djelokruga i po društvenoj kao relativnom krugu obveza (u Polašek i Bovan, 2014). U tome je značenje procesa habitualizacije, usvojenosti u krugu relativnih aktera, pripadnika i sudionika. Ljudska djelatnost unutar institucija postiže stabilizaciju pomoću normativnog okvira institucije, okvira koji sama stabilizira u interakciji (Pusić, 1989, str. 82-85; Steyvers, 2013).

Kad se razmatra uprava u bilo kojem aspektu kao i druge organizacije neizbježno se raspravlja o ljudskim potencijalima (Marčetić, 2007). Ta rasprava uglavnom se vodi prema procjeni političkih institucija kao instrumenta integracije koji obuhvaća dva kritična pitanja: pitanje sposobnosti i pitanje poštenja. Pitanje sposobnosti (u našem slučaju procjenjuje se učinkovitost) je pitanje

korištenja pravne ekspertize za relevantan problem (suradnje), odnosno da li dionici (političari i službenici) razumiju pitanja javne politike i odaberu adekvatna rješenja, odnosno sposobne predstavnike i savjetnike (Petak, 2008; 2014). Međutim, ne radi se samo o *tehničkim* sposobnostima koja su relevantna i pretpostavljaju se, već i o sposobnosti uvažavanja mogućnosti zajednice, tj. kapacitetima kojima zajednica raspolaže. Stoga je pitanje uspješne izvedbe uprave i implementacije određenih pravila ponajprije pitanje poznavanje stanja vlastite okoline i potrebe njenih stanovnika. Radi se o uključivom pristupu izvedbe javnih politika (participacija) i programa kreiranih na bilo kojoj razini (Petak, 2019). Dobna struktura i visina prihoda određuje ne samo koncept informiranja kao preduvjeta suradnje, već i koncept implementacije javnih politika.

Drugo je pitanje poštenja (moral društva). Može li proces individualnog odlučivanja osigurati djelovanje na način koji je posvećen zajedničkom dobru, usprkos njihovim ambicijama ili interesima? *Pošten* pristup stavlja samo-interese na stranu, dok ih neutralnost pokušava uravnotežiti. Međutim, menadžerski pristup upravljanju više je usmjeren na cilj i učinak nego na pravednost (poštenje) ili najvećeg mogućeg broja zadovoljnih ljudi (na društvo). S obzirom da unutarnja pravila funkcioniranja daju veliki doprinos tome kako će uprava djelovati i službenici se ponašati a donosi ih izvršna vlast samostalno, ista su uglavnom podređena individualnim, većinom političkim ciljevima proširenja biračke i stranačke baze. Pojedinci uglavnom slijede pravila organizacije djelomice zato što je to dio unutarnjeg reda, a dijelom radi *osjećaja* pripadnosti organizaciji. Stoga su pravila organizacije, posebice kad se radi javnoj upravi, o nagrađivanju i napredovanju od iznimne važnosti za stvaranje pozitivne i poštene klime i vrednota unutar organizacije. Na ponašanje zaposlenih unutar upravne organizacije jednako kao i na ponašanje nositelja izvršne vlasti utječe institut izbora na njihov položaj. Stoga je institucionalni okvir izbora jednako važan kao i teritorijalna organizacija države (Putnam, 2003), bez obzira o kojoj se razini ili funkciji, dužnosti radilo.

### 2.3. Djelotvornost institucija

Na ocjenjivanje (vrednovanje) institucija možemo gledati u konačnici kao na vrednovanje načina kako se realne institucije integriraju s drugim realnim institucijama i ljudskim ponašanjem u realnom vremenu da bi proizvele realne posljedice. Budući je zajedničko obilježje političke i ekonomske rasprave uspoređivanje *ružne* zbilje jedne institucije s utopijskom *čistoćom* druge, distinkciju između teorema i posljedica treba promatrati ipak s nešto opreza. Međutim, distinkcija



je važna. Ona razlučuje svojstvo *sna* od svojstva ostvarenog sna i koristi se za postavljanje ozbiljnih pitanja o toliko različitim *utopijskih* institucionalnih uređenja, poput *Francuske Revolucije*, marksističko-lenjinističkog državnog socijalizma, društvenog samoupravljanja ili slobodnog tržišta te liberalne demokracije (March i Olsen u Pusić, 1995, str. 378)

Pitanja efikasnosti, tj. da li institucija u nesavršenom svijetu proizvodi ono što obećava u imaginarnome, te da li se nedostaci mogu popraviti bez prekomjernih troškova postaju ključna pitanja suvremenih institucionalnih promjena. Međutim, može li određena *kreposna* vizija voditi dobre državljane bliže dobrom životu ili dalje od njega? Ili, možda, može li voditi ka pravednosti, moralnom društvu, ljepoti i skladu? Takva i slična pitanja uspostavljaju okvir za vrednovanje koji je znatno širi od uobičajenog i pomalo starinskog (klasičnog) Aristotelovskog, nego što to pružaju novi, *moderni* politički i ekonomski modeli. Te dileme pozivaju nas na preispitivanje bilo koje dogme i njenog povezivanja sa stvarnošću, dok se odlučujemo uporabiti pragmatičke kriterije za nacrt institucija. U izboru ustavnih rješenja polazi se od prosudbe i poboljšanja institucionalnih ideala na osnovu njihovih moralnih vrlina u stvarnom životu (jednakost, simbolika, sloboda, bratstvo). S obzirom na veliki izbor – ponuda institucionalnih rješenja – odabir ili kombinacije ne bi trebale biti odviše 'teške', međutim, učinke koji slijede alternativne vizije društvenih institucija nije lako unaprijed dokučiti (March i Olsen u Pusić, 1995, str. 379).

### 2.3.1. Djelotvornost agregacije

Praktički, najvidljiviji problemi modernih agregatnih institucija povezani su s njihovom nesposobnošću da riješe problem preferencija i polaznih prednosti. Pozornost valja pridati početku, prije svega u odabiru pitanja na koja je potrebno dati odgovore. Primjerice, kako odgovoriti na pitanje pravednosti ili jednakosti, a ne na pitanje koja ili koje bi institucije bile savršeno pravedne. Ovakav početak/pristup ima dvije različite dimenzije. Prva, započinje komparacijom, a ne transcendentalnim pristupom. Druga, pristup, tj. fokus promišljanja stavlja na stvarna ostvarenja uključivih društava, a ne samo prigodno izvučene pojedinačne institucije i pravila. Praktični razum uključuje stvaran izbor zahtjeva za neki okvir za usporedbu radi odabira među ostvarenim alternativama (recimo primjerice, moguće alternative proporcionalnom izbornom sustavu – na primjer, danski model izbora), a ne odrediti neku moguću, a zapravo nepostojeću situaciju u koju se ne može prenijeti (transcendirati). Drugim riječima, polazište bi trebalo biti na odabiru prikladnih rješenja i ostvarenja, a ne na uspostavi pristranih i trenutno *path dependence* prikladnih,

ali sponzoriranih institucija (Sen, 2017, str. 38).

Ideje djelotvorne razmjene pretpostavljaju da akteri imaju konzistentne, stabilne, egzogene preferencije. Međutim, stvarnost je nešto drugačija: subjektivno doživljeni politički interesi naginju nekonzistentnosti, nestabilnosti i endogenosti, skloni su naglim promjenama, diskontinuitetu i novim interpretacijama. Takve dvosmislenosti stavljaju sisteme narodne suverenosti pred relativno duboke probleme. One dovode do neprestane rasprave o tome da li informacije medija ili političke elite modificiraju očekivanja glasača i njihove interese. A ovo potonje, pretpostavljamo, češći je slučaj i jako utječe na modifikaciju preferencija. Ono dovodi i do tvrdnji o disparitetu između subjektivnih interesa građana i njihovih 'istinskih' interesa, i objektivne zbiljnosti njihova stanja. Agregatne institucije i teorije imaju poteškoća u interpretaciji i poboljšanju načina odgovora demokratskih institucija na dvosmislene i promjenjive interese građana, ili načina kako sam politički sustav pridonosi stvaranju i elaboriranju interesa građana, uključujući načine kako se građani povezuju u grupe (March i Olsen u Pusić, 1995, str. 380). Odabir izbornog sustava, zapravo je odabir polazne prednosti. Izborni sustav uspostavljen u Hrvatskoj 1990-ih jasno je definirao polaznu prednost, a kasnije inačice su je zacementirale (Ravlić, 2017). Promjenom institucionalnog okvira izbornog sustava pokušalo se ispraviti početne nejednakosti. Međutim, one se ne mogu u cijelosti ostvariti promjenom samo jednog instituta, jer svako institucionalno rješenje sadrži dio šire diskriminacije. Obrazovanje, redistribucija bogatstva, zdravstveno osiguranje, socijalna skrb, kao i zastupanje o političkim pitanjima, institucije su koje imaju zadaću umanjiti nejednakost, povećati konkurenciju i djelotvornost. Unatoč svim nastojanjima elaboracije postoji opće stajalište kako su polazni dispariteti u prednostima neprihvatljivi u liberalnim demokracijama. Međutim, to ne znači da ne postoje ili se mogu lako eliminirati. Te i slične poteškoće dovodile su do čestih pozivanja na intervenciju državne vlasti u agregatni sustav, koji služi interesima njegovih sadašnjih građana (u zdravstvo, obrazovanje, socijalnu skrb, pomoć kod prirodnih katastrofa i sl.). Takvi pozivi uključuju tvrdnje da je država *povjerenik* za važne segmente zajednice, onih koji su politički slabi ili su iz politike isključeni prema nekom kriteriju. Poruka koju država šalje glasi da će (imati pravo) biti zaštićeni, biti valjano zaštićeni samo putem intervencija svojih povjerenika, koje nalaze u institucijama države (političkog sustava). Suprotno, sustav bi im trebao omogućiti jednake prilike stvoriti životnu podlogu na kojoj im *skrbnik* ne bi trebao biti potreban ili samo u vrlo rijetkim situacijama. Taj argument (skrbnika) postaje to jači što druge institucije (npr. porodica, lokalna zajednica i dr.)

postaju sve manje pouzdane institucije. Ova se tvrdnja generalizira sve do identificiranja države kao nosioca kulture ili civilizacije i potrebe da se ta tradicija zaštiti (March i Olsen u Pusić, 1995, str. 381).

### 2.3.2. Djelotvornost integracije

Najvidljiviji praktični problem modernih integrativnih institucija povezani su s njihovom nesposobnošću da u političkom životu osiguraju poštenje, sposobnost i razložnu raspravu. Integracija traži opredjeljivanje za smislenost i otvorenost potrage za zajedničkim dobrom. Integracija zahtijeva da se u dobroj vjeri propituje javna politika kao sredstvo zajednice, da se osobne potrebe i privatne želje podrede smislu za javni interes kako ga odredi zajednica (definiiraju društvene vrijednosti), te da se održava povjerenje (Fukuyama 2000) – bez kojeg nema napretka – i očekivanja da se slična opredjeljenja i podvrgavanja mogu očekivati od drugih (Acemoglu, Simon i Robinson, 2004).

Sposobnost političkih institucija da prepoznaju i podupiru častan integritet u traganju za javnim dobrom sumnjiva je od davnina (Acemoglu i Robinson, 2012), još od vremena Aristotela. Sumnjičavost spram mogućnosti poštenja u životu tradicionalna je tema u političkoj i ekonomskoj misli, a posljednjih godina postaje dominantna. U velikom dijelu suvremene literature aksiom je da pojedinci djeluju u ime svojih vlastitih interesa. Slično tome, velik dio moderne političke teorije unaprijed očekuje da individualni akteri koriste moć u službi vlastitih samointeresa; da je javna politika ishod nekog procesa pogađanja samo između zainteresiranih aktera, te da regulacija političkih institucija iziskuje kontrolu nad poticajima političkih predstavnika. Problem nije u tome da jedino samointeres pokreće njihovo ponašanje jer je poznato da to nije tako. Postoji niz dokaza da su pojedinci sposobni i za drugačije ponašanje koje nije, barem ne u uskom smislu samo-interesno, odnosno da ne kalkuliraju u baš svakoj situaciji. Primjerice, ljudi drugačije djeluju kada djeluju u korist drugih (npr. iz solidarnosti), kada su odgovorni za ishode umjesto da *sljede* pravila ili kada su u javnosti (Sen, 2017). Problem s kojim se suočavaju mlade države u izgradnji (Huntington, 1968) je kako održati prikladno visok nivo takvog ponašanja u javnoj upravi i kod političkih dužnosnika u ranoj fazi izgradnje države (institucija). Institucije lokalne i regionalne uprave, primjerice, često se predstavljaju i brane postojanje kao sredstvo političke socijalizacije i političkog *treninga*, jednako kao što se smatraju decentraliziranim administrativno-političkim organizacijama. Izgradnja nacije polazi od načela jedinstva, nesebičnosti i (vjere u) mogućnosti

ljudskog razvoja kao društvenog cilja. Međutim, politička socijalizacija građana za te ideale nije laka niti ima jamstva o njezinom uspjehu (March i Olsen u Pusić, 1995, str. 382-3), osobito ako se ne promovira i ne nagrađuje.

Bez takvog integriteta težnja za jedinstvom postaje *lažna*. Suglasnost je iznuđena ili izmanipulirana jer nije osigurana kroz *poštenu* raspravu. Sukob u društvu se potiskuje, a istinske razlike stilova života i vrednota se zanemaruju. Individualna prava se preokreću u zahtjeve za individualnu povlaštenost. Drugim riječima, izazov nije samo u tome da se obuče ili odaberu samo 'nesebični i poštenu ljudi' – u idealnom svijetu – već da se zaštititi nesebičnost i poštenje od iskušenja integrativnog poretka. Bitni aspekti integrativnih institucija su autoritet, autonomija i moć, ali sve su one jednako sklone potkopati integritet koji je neophodan za njihovo valjano funkcioniranje. Postoje legitimne sumnje u mogućnosti pojedinca da sačuva svoju sposobnost nesebičnosti i poštenja pred nadmoćnim iskušenjima, koja dolaze s pozicijama moći (vlasti), a upravo svojstvo moći/vlasti da korumpira predstavlja izazov u oblikovanju instrumenata političke integracije. Institucije su važne smatraju (March i Olsen u Pusić, 1995, str. 383), a Acemoglu i Robinson smatraju – institucije su najvažnije.

Postoje specifične poteškoće u održavanju kompetencija razložne rasprave u praksi. Proces je krhak, lako se izgubi kontrola i pokvare čak i dobre početne namjere. Osim toga, proces rasprave traži određenu razinu poznavanja političkog sustava, dakle, političkog znanja i političke kulture da bi se rasprava vodila o suštini problema i na tolerantan način. Drugo, postoje problemi participacije, osiguranja da efektivna participacija bude povezana sa sposobnošću (participativna zasluga) i da sposobnost raste s participacijom. (Prostor participacije povezan sa zaslugama nije povezan samo s ekspertima, on je nužan i na polju politike. Ako politički participanti nisu dorasli efektivnoj raspravi, javna rasprava o bilo kojoj temi uglavnom završava na sporednom kolosijeku, često porazno za eksperte, i uništava svaku daljnju ideju o raspravama.) Nameću se četiri pitanja. Prvo, kako urediti pristup javnoj raspravi da bi se sposobnost (kao kriterij) mogla razumno uključiti? Očito je teško uravnotežiti pravila pristupa i participacije tako da ne bude niti previše isključiva niti odveć otvorena. Drugo, kako postići da motivacija za sudjelovanje bude konzistentna sa sposobnošću? Nema razloga vjerovati da će poticaji i osobne vrednote nužno biti uređeni tako da će ulazak u raspravu biti posebno privlačan onima čiji je ili bi doprinos bio i najvrjedniji. Praksa pokazuje upravo obrnuto. Kontinuiranim omalovažavanjem politike kao

djelatnosti, političara kao javnih osoba i javne uprave kao institucije, sve je manje onih koji su spremni javno raspravljati – izložiti se – u tako stvorenom vrijednosnom sustavu. Treće, kako proces rasprave koncipirati i voditi da se kompetencije proširuju, a ne sužavaju? Dakle, ne samo da su nužno potrebni relevantni sudionici, potrebno je i relevantno upravljanje procesom javne rasprave. Argumentacija u raspravi, u konačnici (rasprava ne mora nužno završiti) će dovesti do određenih približnih ili prihvatljivih stajališta i/ili prijedloga. Pitanje upravljanja raspravom, pitanje je očuvanja procesa rasprave od onih koji ne pridonose 'općem dobru', a ipak posjeduju znatne resurse vremena, energije i novca, tj. moći za sudjelovanje. K tome, formalna rasprava – prisilna, normativna (digitalna) – u kojoj sudjeluje sve manji broj participanata, udovoljila je ili udovoljava *propisu*, ali sadržajno u stvari malo ili gotovo ništa ne doprinosi općem dobru. Drugim riječima, djelotvornost institucije se mora potvrditi – ključno je pitanje uspjeha ne samo kao mogućnosti provedene rasprave, već i u postignutim krajnjim rezultatima.

### 3. INSTITUCIONALNE TEORIJE

#### 3.1. Uvod

R. D. Putnam postavlja pitanje: što se podrazumijeva pod institucionalnim djelovanjem? Ono je pak povezo s definicijom samog pojma *institucije*. Ako se smatra da su institucije prije svega „pravila igre“, postupci i procesi kolektivnog donošenja pravila, prostori u kojima se izražavaju, stvaraju i eventualno rješavaju politički konflikti nužno je potrebno razumjeti dinamiku djelovanja institucija. Možemo istaknuti tri načina objašnjenja djelotvornosti. Prvi, kojim se naglašava institucionalno ustrojstvo – predstavnička vlada, upravljanje, regulacija i norme. Drugi pristup ističe socijalno ekonomske čimbenike. Drugim riječima, djelotvornost demokracije (pravila igre) usko je povezana sa socijalnom i ekonomskom modernizacijom – učinkom. I ne manje važan, treći aspekt, koji se poziva na sociokulturne čimbenike (tradicija, politička kultura, običaji, prakse), koji postaju vrlo vidljivi u varijacijama političkih sustava pojedinih zemalja. Još je Tocqueville isticao vezu između „običaja“ društva i njegovih političkih praksi (Putnam, 2003, str 12-15, Thoenig, 2003; Moykr, 2017).

Institucionalizam u prvoj polovici devetnaestog stoljeća imao je opisnu orijentaciju. Stari institucionalizam smatra da postojanje institucija u određeno vrijeme predstavlja nesavršena i pragmatična rješenja prošlih sukoba. Na ovaj način, institucionalna je povijest postupak odabira grupe institucionalnih praksi u grupi alternativa u procesu donošenja pragmatičnih odluka. Ovaj proces selekcije uključuje otkrivanje i istraživanje, eventualno pregovaranje o najboljoj praksi/rješenju u trenutnim okolnostima. Postoji široki konsenzus da institucionalna teorija nudi moćan pristup. Sve je veći broj znanstvenika koji primjenjuju institucionalnu teoriju jer pruža bogate teorijske temelje za ispitivanje širokog spektra ključnih tema (Abrutyn i Turner, 2011; Kamel, 2009; Rhodes, 2011; Vargas-Hernández, 2008, str. 2; Morgan i Hauptmeier 2010).

Organizacijski institucionalizam ispituje prilagodbe i konfirmacije sustava na pritiske institucionalnog okruženja, da dobiju legitimitet. Institucionalisti opisuju institucije kao vladino djelovanje u organizacijskom polju. Institucije se smatraju resursima agenata i racionalnih aktera za ostvarenje njihovih ciljeva. Dakle, institucije su nacrti, norme i ljudski osmišljeni propisi, koji dopuštaju i ograničavaju ponašanje društvenih aktera i čine društveni život predvidljivim i važnim (DiMaggio i Powell, 1983; Scott, 2001 u Lang, 2018). Dakle, širok je pogled i shvaćanje ključnih

uloga ekonomskih i političkih institucija, njihovih interakcija i promjena. U svemu tome, važnu ulogu imaju društvene vrijednosti i običaji koje ljudi uživaju i poštuju, a koji mogu utjecati na slobode, dakle, i na razvoj, odnosno posljedica su djelovanja razvojnih procesa kroz povijest. Dobro (vlast) *vladanje* kao bit demokratske upravljivosti ima fokus na procese formuliranja javnih politika, kreativnih i regulatornih institucija i mehanizama koji omogućavaju kolektivnim akterima da se dogovore, pregovaraju i preuzmu funkcije nadzora u javnom okruženju (Vargas-Hernández, 2008, str. 3).

Amenta i Ramsey ističu osnovnu sličnost u svim institucionalnim teorijskim tvrdnjama u kojima ono što je identificirano na višoj razini koristi se za objašnjavanje procesa i ishoda na nižoj razini. Također, tvrde kako institucionalisti obično imaju problema u objašnjavanju socijalnih i političkih promjena posebno u samim institucijama i često pribjegavaju tvrdnjama o egzogenim i nepredvidivim šokovima ili djelovanju niza agenata. Oni institucionaliste svrstavaju u tri tipa: sociološke, povijesne i političke (Amenta, 2005), prema fokusu koliko su uzročno važne odrednice višeg reda (u Amenta i Ramsey, 2009, str. 1-2). Ova tri institucionalizma imaju različito podrijetlo, prednosti i nedostatke. Sociološki institucionalizam dijelom je odgovor na organizaciju, primjerice, ovisnosti o resursima, interakcijama među institucijama, a u obrazloženju zanemaruje kulturne strukture i procese. Više je usmjeren na davanje legitimiteta političkim organizacijama s fokusom na procese imitacije i širenja u procesima konvergencije u institucijama i politikama. Povijesni institucionalizam usmjeren je na racionalnu teoriju izbora i bihevizizam. Povijesni institucionalizam smatra kako institucije nisu tipično kreirane iz funkcionalnog razloga, pozivajući se na povijesna istraživanja. Politički institucionalizam je bila reakcija na nekada dominantno pluralističko i marksističko tretiranje politika, koje su pružale jednodimenzionalni pogled na državu i druge političke institucije. Za razliku od sociološkog, politički se institucionalizam ne fokusira na procese konvergencije, već istražuje dugotrajne razlike u institucijama među zemljama. Pristup nastoji argumentirati kako nacionalna razina političkih institucija ima sporedan utjecaj na organizaciju domaćih političkih aktera i globalne procese (Amenta i Ramsey, 2009, str. 2-3). Radi boljeg razumijevanja upotrebe institucionalne teorije i aspekata promjena, studija Veblena (1898) je odbacila ideju da su postupci pojedinca u potpunosti objašnjivi u smislu socioekonomskih okolnosti, sugerirajući da ljude oblikuju okolnosti jednako kao što i okolnosti oblikuju pojedince. Reis (2011, str. 332) navodi da analiza bilo koje teorije mora biti vođena povijesnim i kulturnim obilježjima. „Klasična teorija koja potječe s početka dvadesetog stoljeća s

naglaskom na zadacima, pružala je čvrsto razumijevanje kako je organizacijska struktura bila organizirana i kako se razvijala u okviru strogo mehanicističkih analiza“. Prema Hogdsonu (1998 u Vailatti, Rosa i Vicence, 2017), umjesto pasivne i bitno inertne i nepromjenjive ljudske prirode, Veblen je instinkte i navike vidio kao dinamičke osnove namjere i akcije. Uz to, Veblen navodi da se teorija institucija može izraziti na uobičajeni način kako se život živi, život u kojem pojedinac nastoji održavati normalnu ravnotežu, čak i u novo formuliranim i zahtijevanim uvjetima. Drugim riječima, promjene koje utječu na pojedince proizlaze iz namijenjenih vrijednosti i načina kako to shvaća okolina (Veblen, 1898 i Reis, 2011, str. 332 u Vailatti, Da Silva Rosa i Vicente, 2017, str. 93). Kulturni aspekti se također uzimaju u obzir jer se izravno mogu odraziti na procese promjena u institucijama. Veblen nadalje navodi da evolucija ekonomije mora biti teorija procesa kulturnog rasta (Mokyr, 2017), kao određenje ekonomskog interesa, teorije kumulativnog slijeda ekonomskih institucija izražene u okvirima samog procesa. (Vailatti, Rosa i Vicence, 2017, str. 91-104).

Od 1970-ih godina institucije javne uprave postale su sve interesantnija istraživačka domena, sve otvorenija za doprinose iz drugih društvenih znanosti, kao što su povijest, politologija i sociologija organizacija. Njihovo istraživanje postalo je manje normativno, a više empirijsko smatrajući institucije kao ovisne varijable i autonomiju aktera. U akademskim krugovima pojavile su se nove škole mišljenja. Institucionalna teorija označena je suviše pojednostavljeno iako stajališta nisu potpuno slična, tj. ne dijele isti dnevni red. Razmatraju se četiri pristupa: povijesni institucionalizam, sociološki institucionalizam, novi institucionalizam te lokalni poredak, odnosno institucije sudjelovanja. Svaki od njih razvija više ili manje specifičan skup teorijskih kao i empirijski utemeljenih interpretacija. Isto tako, svaki pristup pokriva glavne aspekte procesa institucionalizacije. Politički i administrativni sustavi nose iskustva *prijedenog puta* (path-dependencies) ugrađenog u njihovo socijalno okruženje. Oni funkcioniraju poput specifičnih društvenih sustava. Oni proizvode socijalne norme i kognitivne preporuke. Stoga interakcije između društvenih promjena i upravne reforme postaje ključno pitanje rezultata (Thoenig, 2011, str. 1).

### 3.2. Institucije i institucionalne teorije

Dostupno je nekoliko detaljnih sažetaka institucionalne teorije (Greenwood i sur., 2008). Lammers i Barbour definiraju institucije kao „vođene konstelacije ustaljenih praksi trajnim, formaliziranim,



racionalnim uvjerenjima, koja nadilaze određene organizacije i situacije“ (2006, str. 357). Ova definicija upućuje na nekoliko ključnih karakteristika na koje se znanstvenici oslanjaju i nastoje razviti institucionalnu teoriju, i smjestiti je u područje proučavanja. Prvo, institucije traju – društveni fenomeni – i održavaju se u vremenu i prostoru posebno u usporedbi s organizacijama i konvencijama, koje se mogu promatrati u bilo kojem danom razdoblju. Drugo, institucije preuzimaju vlastite živote, koji imaju društveno značenje izvan strogih funkcionalnih zahtjeva. Treće, institucije organiziraju društveni život u organizacijama i kroz njih. Četvrto, institucije se očituju u širokom spektru društvenih pojava, uključujući „kulturno-kognitivne, normativne i regulatorne elemente“ (Scott, 2001, str. 48). Peto, institucije poprimaju suptilnost jer se uzimaju „manje-više zdravo za gotovo kao repetitivno socijalno ponašanje koje je poduprto normativnim sustavima i kognitivnim shvaćanjima, te daje smisao društvenoj razmjeni i na taj način omogućava samo-reproduciranje društvenog poretka “(Greenwood i sur., 2008, str. 5). Šesto, oslanjajući se na propisana „pravila funkcioniranja“ institucije odražavaju racionalnu svrhu, koja vodi ponašanje prema određenim ciljevima (u Lammers i Garcia, 2017, str. 195-6). Literatura o institucionalnoj teoriji je obimna i višeslojna.

Da bismo dobili sažeti opis institucionalizma, institucionalna teorija sažeta je u četiri međusobno povezana konstrukta: (1) funkcionalizam i ograničena racionalnost, (b) vanjska okolina, (c) manjak svijesti i (d) simbolički život organizacija. Funkcionalna analiza pretpostavljala da „komponente sustava moraju biti integrirane da bi sustav opstao“, a promjene jedne komponente zahtijevaju promjene u ostalim komponentama. Velik dio institucionalne teorije i istraživanja odnosio se na nenamjerne posljedice djelovanja u organizacijama. Ova nit antiracionalizma povezala je institucionalne teoretičare tijekom desetljeća (Drori, 2008 u Lammers i Garcia, 2017, str. 197). Ova rasprava vodi do druge temeljne konstrukcije u institucionalizmu: uloge vanjskog okruženja organizacija. Kao što su primijetili Tolbert i Zucker (1996), institucionalizam se razvio u isto vrijeme kad su i drugi pristupi ozbiljno uočili utjecaj okoline i ovisnost o resursima. Institucionalne studije usredotočene su na *granicu* između autoriteta u organizaciji i legitimiteta koje daje institucionalno okruženje. Uvid institucionalizma je u tome da organizacije i organiziranje nadilaze institucionalnim idejama, uvjerenjima, pravilima i porukama (Lammers i Garcia, 2017). Dakle, uz prepoznavanje postojećeg institucionalnog okruženja, institucionalna perspektiva nadopunjuje korijensku metaforu komunikacije kao konstitutivne organizacije. Treći konstrukt – *oslabljena svjesnost* – usredotočuje se na stupanj u kojem su akteri svjesni

institucionalnih uvjeta. Kao što je Zucker (1983, str. 5) zabilježio: „Podrazumijevana kvaliteta institucija... implicira da sudionici nisu svjesni svojih ključnih vrijednosti.“ Stoga *fiksne* rutine koje definiraju institucije vode do slabljenja svijesti tako da institucije djeluju manje kao vidljivi objekti, a više kao nepriznate brane na kojima se događa organiziranje i razvijaju organizacije. Četvrti konstrukt institucionalizma naglašava simboličku ulogu formalnih organizacijskih struktura, za razliku od neformalnih interakcija i specifičnih lokalnih ili tehničkih interesa. Primjerice, legitimitet se promatra kao društveno prihvaćanje, koje proizlazi iz poštivanja regulatornih i normativnih organizacijskih politika kao i kognitivnih normi i očekivanja. S institucionalnog gledišta, organizacije u svojim strukturama simbolično komuniciraju sa svojim okruženjem upijajući informacije iz okoline i signalizirajući njihovu usklađenost s utvrđenim normama i vrijednostima (u Lammers i Garcia, 2017, str. 197). Konačno, proučavanje simboličkog života organizacija kakav se očituje u tekstovima i diskursu dobro je uspostavljen fokus organizacijsko komunikacijske razmjene. U sljedećem odjeljku ispitujemo specifične koncepte koji čine argumentaciju institucionalista. Iako institucionalni znanstvenici dijele temeljne konstrukte, razvoj područja nije bio jednoznačan. Konkretno, stariji oblik institucionalizma usredotočuje se više na određene organizacije, nego na okruženje (u Lammers i Garcia 2017, str. 198).

Početkom 1980-ih dogodio se prevrat u pristupu institucionalnim teorijama, pristup koji se usprotivio i biheviorizmu i racionalnom izboru. Slijedile su brojne publikacije u polju ekonomije i sociologije (Peters, 2000, str. 9). Peters je u svojoj knjizi *Institutional Theory: The “New Institutionalism”* (1999) iznio sedam verzija institucionalizma. U članku iz 2000. godine osvrnuo se na njih šest. Prvi od šest odnosi se na *normativni* pristup (March i Olsen, 1984; 1989; 1995; 2006). March i Olsen tvrde kako je najbolji način za razumjeti političko ponašanje (individualno i kolektivno) *logikom prikladnosti*, koju pojedinci stječu njihovim članstvom u institucijama. Oni to uspoređuju s *logikom posljedica*, koja je pak središnji dio teorije racionalnog izbora, tj. March i Olsen tvrde da ljudi funkcioniraju unutar postojećih institucija kao i uslijed normativnih standarda (u Peters, 2000, str. 10).

Drugi pristup, po Petersu, logika je racionalnog izbora koja institucije smatra aranžmanima pravila i poticaja, dok se članovi institucija ponašaju prema sadržaju institucionalne strukture. Razlika između koncepta normativnog institucionalizma i racionalnog izbora je u tome što se preferencije

članova nisu promijenile samim članstvom, već su oni zadržali svoje prije određene preferencije koje se ostvaruju logikom prikladnosti. Treći pristup odnosi se na povijesni institucionalizam, koji ističe da politike i struktura izbora utvrđeni početkom *života* institucije imaju ključan utjecaj na ponašanje i *podsjecanje* na instituciju. Ideja o *putu ovisnosti* središnje je načelo povijesnog institucionalizma. Dok ovaj pristup dobro obrazlaže trajnost politika, manje je prikladan za obrazloženje promjena u strukturama i politikama. I četvrti pristup je empirijski institucionalizam, kao pojam kojim se opisuju naizgled jednostavna pitanja: da li institucije uzrokuju bilo kakve razlike u izboru politika ili u političkoj stabilnosti. U empirijskoj inačici institucionalizma, institucije se smatraju kao egzogeni faktori prema vrijednostima pojedinaca koji funkcioniraju unutar njih. Drugim riječima, pretpostavlja se kako se individualne vrijednosti neće promijeniti sudjelovanjem u instituciji. Teorija racionalnog izbora (Krstić i Krstić, 2016) pretpostavlja kako će se ponašanje mijenjati kao odgovor na niz prilika i ograničenja strukturiranih u instituciji, dok institucionalne vrijednosti neće utjecati na ponašanje pojedinca. Ovo možda može poslužiti kao argumentacija suprotstavljanja *predsjedničkoj* prema parlamentarnoj vladavini (Peters, 2000, str. 11-12).

Ono što povezuje ove različite pristupe jesu strukture, formalne strukture vlasti, javna uprava ili poticaji i ograničenja. Drugi faktor kaže da strukture opstaju, a pojedinci dolaze i odlaze u i izvan institucija. Međutim, nužno je razumjeti što motivira političko ponašanje tijekom vremena, kao i shvatiti neposrednije pritiske na akciju i promjene. Drugim riječima, povijesni institucionalizam i institucija racionalnog izbora pokazuju da institucije kreiraju veću pravilnost ljudskog ponašanja i time – bez obzira na racionalni pristup pojedinaca i njihove kalkulacije vlastite koristi – stvaraju predvidljivo i potrebno regulirano ponašanje za miran i učinkovit politički sustav (Peters, 2000, str. 13). Posljedično, one stvaraju temelje za rast ekonomije i razvoj društva u cjelini.

### 3.3. Stari institucionalizam

Premda se institucionalizam razvio ranih godina dvadesetog stoljeća, dugo vremena obrazloženje kretanja ekonomskih dobara u smislu institucionalnih faktora nije nalazilo veći broj zagovornika. Dijelom je to bilo povezano s dvosmislenim konceptom pojma institucije, koju su autori različito tretirali: od običaja, sindikata, države do korporacija. Primjena metode u ekonomiji, pravu, sociologiji, politologiji i drugdje, rezultirala je na mogućnosti uspostave rasprave jedinstvenim jezikom. Međutim, situacija se drastično promijenila 1960-ih i 1970-ih godina kada je napravljena

komparacija „starog“ i „novog“ institucionalizma (Bell, 2002; March i Olsen, 2006; Beyme, 2006; Rhodes 2006a). Tadašnja komparacija pokazala je najmanje tri radikalna razlikovanja (Nureev, 2005).

**Tablica 3.3.1.** Razlikovanja između „starog“ i „novog“ institucionalizma

<b>Indikacije</b>	<b>Stari institucionalizam</b>	<b>Novi institucionalizam</b>
Smjer	Od prava i politika prema ekonomiji	Od ekonomije prema politikama i pravu
Metodologija	Druge socijalne znanosti (pravo, politologija, sociologija, itd.)	Neoklasična ekonomija (metode mikroekonomije i teorije igara)
Metoda	Induktivna	Deduktivna
Usredotočenost	Kolektivna akcija	Neovisni pojedinac
Pretpostavke	Holističke	Metodološki individualizam

Izvor: Nureev, 2005.

Pristup ekonomiji starih institucionalista polazio je od prava i politike u nastojanju proučavanja problema moderne ekonomske teorije metodama koje koriste i druge znanosti. Novi institucionalisti koriste posve drugačiji pristup: oni proučavaju političke i pravne probleme uporabom metoda neoklasičnih ekonomista i moderne teorije igara. Druga razlika je u tome što se stari institucionalizam nužno oslanjao na induktivne metode i namjeravano stvaranje zaključaka od pojedinačnih slučajeva prema generalizaciji. Novi institucionalizam koristi deduktivnu metodu: od općeg načela neoklasične ekonomije prema obrazloženju pojedinih fenomena u društvu (životu). Treća velika razlika odnosi se na ekonomsku misao. Stari institucionalizam fokusira se na akcije grupe (kolektivizam), povezivanjem toga sa zaštitom interesa pojedinaca. Novi institucionalizam se fokusira na neovisnog pojedinca čiji izbori ovise o tome što je za njega povoljnije i u kojem slučaju. U novije vrijeme novi institucionalizam prevladao je stara 'uvjerenja' o neograničenoj racionalnosti, savršenim informacijama, savršenom natjecanja, ravnoteži u smislu tržišnog mehanizma, što je dovelo do pomnijeg propitivanja modernih ekonomskih, socijalnih i političkih procesa (Nureev, 2005). Koncept se približio stvarnom životu.

Hodgson je iznio neke ideje *starog institucionalizma* u ekonomiji: (1) ekonomisti moraju iskoristiti i druge discipline poput psihologije, povijesti, sociologije i antropologije u proučavanju ljudskog ponašanja i socijalnih struktura (kao institucija) relevantnih za ekonomski život; (2) institucije se moraju gledati kao ključni elementi u bilo kojoj ekonomiji – ekonomisti moraju analizirati institucije; (3) bilo koja ekonomija je sustav koji se razvija s otvorenim završetkom, s vrlo kompleksnim elementima kao što su ljudi, socijalni život, kultura, tehnologija, resursi i politike; (4) neoklasična ideja s osnova ekonomije bazirane na pojedincu kao agentu maksimizirajuće

koristi je pogrešna. Pojedinaac i njegove akcije mogu biti oblikovane socijalnim i kulturnim faktorima i institucijama. „Kauzalnost prema dolje“ (*downward causation*) iz socijalnog svijeta i institucija može značajno oblikovati alternative i ljudsko ponašanje (Hodgson, 2000, str. 318).

S obzirom da su ljudi agenti ekonomskog (svakog) života postoje dva načina procesa uključivanja: ovisnost institucija o pojedincima ili modeliranje pojedinaca prema institucijama. Dakle, postoji potreba razumijevanja kauzalnosti „upward“ i „downward“ u ekonomiji (svugdje). Ideja da je individualni potrošač ultimativni vodič kapitalizma, a individualni ukus i preferencije su ultimativne sile produkcije – „potrošački suverenitet“ – je pojam na koji se uobičajeno pozivaju u opisu ove ideje. Međutim, moderni kapitalizam i korporacije mogu aktivno oblikovati potrošačke ukuse i preferencije kroz razne kanale oglašavanja i na taj način manipulirati osobnim opcijama i željama, ili ih nametati u procesu modernizacije. Zaključno, Hodgson drži jezgru „starog institucionalizma“ u ideji kako je „pojedinaac socijalno i institucionalno utemeljen (konstitutivan)“, a *downward* kauzalnost je važna za ekonomski život (Hodgson, 2000, str. 320-7).

Malo se stvari u ekonomiji (i u drugim poljima) promijenilo od opisa hedonističke koncepcije čovjeka kao „*lightening calculator*“ (Veblen, 1898, str. 389-90 u Hodgson, 2000) prema neoklasničnom opisu „racionalnog ekonomskog agenta“. Stari institucionalni ekonomisti iznose pet propozicija kojima sumiraju različite aspekte stare institucionalne ekonomije. Već smo naveli četiri koje su u suštini ne razlikuju od *starih* pet. Međutim, dvije bi trebalo istaknuti: neoklasična ideja o čovjeku kao racionalnom biću maksimizirajuće koristi je neadekvatna i pogrešna, a institucije su vitalne komponente bilo koje ekonomije, dok je glavni je zadatak proučavanje institucija i procesa institucionalnih promjena (Hodgson, 2000).

#### 3.4. Povijesni institucionalizam

Povijesni institucionalizam javlja se početkom 1980-ih i 1990-ih godina. Ta perspektiva definira javnost kao dio političkog života i propituje uloge države. Povijesni institucionalizam smatra kako se ishodi politika ne odražavaju samo na sklonosti ili interesima najmoćnijih društvenih sila, već se odražavaju i na postojeće i povijesne uvjete dogovora. Drugim riječima, politički izbori usvojeni u prošlosti oblikuju aktualne izbore. Političke i administrativne organizacije, konvencije i druga ograničenja reguliraju odnose između gospodarskih aktera i države (Sellers, 2016), osobito na međunarodnom planu.

Institucionalni kontekst razlikuju se od zemlje do zemlje. Međutim, usporedni i povijesni pogled daju uvid kako javne institucije utječu na administrativne i društveno-političke aktere na dva glavna načina. Prvi, one nude određeni stupanj predvidljivosti oko ciljeva rasprave i drugi, određuju modele ponašanja i skupove procedura spremnih za neposrednu uporabu. U oba slučaja akterima su uglavnom poznate. U drugim okvirima javne agencije pružaju moralne i kognitivne okvire u smislu da predvide događaje i djelovanje u određenim situacijama. Isto tako, one pružaju informacije, oblikuju identitet, sliku o sebi i upravnim i političkim elitama. Dok stariji oblici institucionalizma pretpostavljaju da institucije oblikuju politike i političare, povijesni pristupi ističu činjenicu da politika i političari oblikuju institucije. U tom se kontekstu javne institucije smatraju *fiksni* dijelom infrastrukture za kolektivne akcije i nikada se ne dovode u pitanje. Kao socijalni konstrukti one se protive postepenim promjenama ili reformama, koje bi kreirali pojedinačni akteri. Premda je logika povijesnog institucionalizma ovisnost o prošlosti (putu) i trajnosti institucija, razvoj ovog pristupa uglavnom uključuje učinkovitost promjena. Primjerice, Streeck i Thelen (2005.) pokazuju kako se postupnijim promjenama mogu mijenjati institucije, a da istodobno mnoge od njih i dalje održavaju temeljni aspekt tih institucija iz prošlih vremena (u Thoenig, 2011, str. 1-3).

Prema zagovornicima povijesni se institucionalizam prepoznaje prema pristupu političkom istraživanju, potrazi za objašnjenjima sprege institucija, procesa i događaja. Najčešće su institucije o kojima se raspravlja one na nacionalnoj razini ili drugoj makro razini i često uključuju ovisnost o vremenu i redosljedu puta. Povijesni institucionalizam je pristup istraživanju, koji se fokusira na važna pitanja, naglašava važnost institucija i odbacuje funkcionalna obrazloženja pojave institucija (Amenta i Ramsey, 2009, str. 2).

Povijesni institucionalisti se oslanjaju na „kalkulacije“ i „kulturni“ pristup akciji (Hall i Taylor 1996), slično Weberovom klasičnom idealu i materijalnim interesima. Mnogi povijesni institucionalisti sebe referiraju kao znanstvenike 'državno usmjerene'. Mnogi su povijesni institucionalisti zadržali ovaj teoretski naglasak, ali su dijelom i odustali zbog svog stava koji odgovara velikim pitanja, a koja su obično više uzročna i općenito brinu o drugim političkim institucijama osim države. Njihova objašnjenja obično uključuju interakcije više od jedne institucije i različite aspekte tih institucija, različito i sporo kretanje procesa, a možda i kratkoročne i kontingentne čimbenike (Pierson i Skocpol, 2002 u Amenta i Ramsey, 2009, str. 16).

Konjunktorno i konfiguracijsko teoretiziranje povijesnih institucionalista obično uključuje interakciju središnjih političkih institucija. Kako Hall i Taylor (1996) napominju, „povijesni institucionalisti daju važno mjesto u obrazlaganju političkih institucija i institucija u političkoj ekonomiji na način da se te institucije mogu razumjeti iz pozicije računice i iz kulturne perspektive, kao i na bilo koji način pristupa racionalnog izbora i socioloških institucionalista.“ Druga grupa povijesnih institucionalista sugerira da niz usporenih procesa, koji uključuju spore sociološke procese, kao što su demografski ili napredak u opismenjavanju, mogu biti važni za određena objašnjenja (Pierson, 2003 u Amenta i Ramsey, 2009, str. 18).

Za razliku od socioloških institucionalista povijesni institucionalisti rijetko ističu konvergenciju u političkim procesima i ishodima. Suprotno, u njihovoj razradi političke ili političko ekonomske institucije vode se proteklom vremenom. Povijesni institucionalisti objašnjavaju razlike u širokim obrascima, koji obično uključuju pokazivanje nekih strukturnih i sistemskih političkih uvjeta ili okolnosti, koje su ometale razvoj na jednom mjestu ili su isti pomogli, ili dopustili razvoj u drugom s trajnim posljedicama. Usporedbe su obično kontrasti, često usporedbe uspješne i neuspjele revolucije, uspješnih i neuspjelih prijelaza (tranzicija) u demokraciju (Mahoney 2003), tržišnu ekonomiju, primjena inovacija i neuspjesi u politici ili ekonomski neuspjesi (u Amenta i Ramsey, 2009, str. 21; Acemoglu Robinson, 2012).

### 3.5. Sociološki institucionalizam

Javne agencije kao organizacije smatraju se institucionalnim akterima u mjeri u kojoj njihovo polje djelovanja odgovara i promiče vrijednosti i interese ugrađene u lokalnoj zajednici u kojima djeluju. Međutim, mogu postojati nesukladnosti između deklariranih i stvarnih ciljeva koje agencija postiže ili nastoji postići. Javna uprava ima vlastiti život i može postati i aktivni poduzetnik. U drugu ruku, ljudi koji sudjeluju ne djeluju isključivo u skladu s dodijeljenim ulogama. To su razlozi zašto javni menadžment nije ograničen u dizajniranju formalnih struktura, već razmatra način na koji može sudjelovati i utjecati na transformaciju i popunu neformalnih struktura. Ponekad je puno važnije znati što se događa na *dnu* hijerarhije, nego na vrhu. Naime, javna se uprava mora moći nositi s ograničenjima i pritiscima vanjskih aktera u domeni u kojoj djeluje (Thoenig, 2011, str. 3-4). Ti pritisci su najmanje formalne naravi. Oni se pojavljuju na vrlo širokoj 'fronti' interesa, često dobro prikrivenim nekim od aktualnih političkih problema ili pitanja.

Drugo, institucionalizacija uključuje procese kroz koje članovi agencije stječu vrijednosti koje nadilaze tehničke zahtjeve organizacijskih zadaća. Nijedna organizacija nije potpuno bez vrijednosti. „Institucionalizirati znači uliti vrijednost izvan tehničkih zahtjeva zadanog zadatka“ (u Thoeing, 2011, str. 5). Različiti su načini na koje se to postiže: selektivnim zapošljavanjem osoblja, uspostavljanjem jakih veza ili saveza s vanjskim skupinama kroz procese, kao što su implicitni savezi; dijeljenje zajedničkih vrijednosti ili suradnjom lokalnih partnera – javno-privatno partnerstvo i drugo.

Sociološki institucionalizam svoj uspon doživljava početkom 1980-ih na konceptu da se organizacije moraju nositi s ograničenjima i pritiscima koje primjenjuju u sferi svoga djelovanja. Stari institucionalisti naglašavaju značaj procesa poput sukoba i suradnje s vanjskim tijelima. Nova generacija sociologa ističe važnost ograničenja, poput imperativa sukladnosti i legitimiteta. Također, oni upućuju i na iracionalnost u samoj formalnoj strukturi, ne samo u neformalnim interakcijama (u Thoeing, 2011, str. 5). Imperativ sukladnosti i legitimiteta povezan je cjelokupnim razvojem društva. U tom kontekstu, na prilagodbu institucija utječu gotovo uvijek i najviše najrazvijenije grupacije građana, odnosno ekonomskih subjekata. To, dakako, ne znači da oni čine većinu u društvu. U takvim situacijama institucije se *kolebaju* u sferi svojeg djelovanja i stupnja prihvaćanja vanjskih pritisaka za prilagodbe.

Široke skupine pojedinačnih organizacija – definirane kao organizacijska područja – proučavaju se kako bi se ispitalo kako ih oblikuju vanjske vrijednosti. Polje se ispituje kao cjelina, kao aktivnost koja donosi pravila i definira institucionalni kontekst unutar kojega svaka pojedina organizacija planira svoje postupke: primjerice, skupovi javnih muzeja, privatne i javne osnovne škole, programi zdravstvene zaštite i dr. U usporedbi s povijesnim institucionalizmom, sociološka perspektiva definira institucionalnost vrlo široko. Uz formalna pravila i postupke uključuje simbole, moralne modele i kognitivne sheme. Institucije pružaju značenje okviru koji vode ljudsko djelovanje i stoga su slične kulturnim sustavima, dok je institucionalizacija kognitivni proces koji modelira smisao koji ljudi daju događajima ili postupcima. Institucionalizirani mitovi su u središtu obrazloženja. Formalne strukture treba shvatiti kao sastojak od mitova i ceremonija (Meyer i Rowan, 1977). One utječu na ponašanje javnih uprava ne samo u onome što moraju učiniti, već i oblikuju sliku aktera oko alternativa i rješenja. Društvo ili kultura u cjelini određuju djelovanje ili nedjelovanje strukture i vrijednosti javnog sektora (u Thoeing, 2011, str. 6).



Mnoge organizacije, bilo javne ili privatne, usvajaju identične formalne strukture, postupke i simbole na kojima djeluju. Difuzijske procese karakteriziraju institucionalne izomorfne promjene (DiMaggio i Powell, 1983). Mehanizmi, kao što su prisilni izomorfizam - promjena proizlazi iz pritisaka političkog utjecaja ili vanjskih organizacija koje se smatraju legitimnima, primjerice institucija EU; mimetički izomorfizam: nesigurnost i dvosmislenost o ciljevima ili tehnologiji povećava usvajanje oponašanja; normativni izomorfizam: utjecaj pojedinaca koji pripadaju istoj profesiji ili imaju povijesno iste obrazovne procese, ubrzavaju uvođenje sličnosti. Dizajniranje institucija koje se radikalno razlikuju od postojećih postaje iluzija u svijetu koji sputava autonomija izbora i ograničava maštu usmjerenu na akciju. Javne organizacije stoga radije *prestaju* biti inovativne jer zbog sukladnosti jača njihov politički legitimitet ili time poboljšavaju njihovu društvenu sliku i sliku njihovih članova. Vrijednosti prepoznate u svom okruženju više utječu na transformaciju, nego na instrumentalnu racionalnost, povećanje učinkovitosti ili djelotvornosti. Dugoročno gledano, više raznolikosti ili konkurencije moguće je između alternativnih organizacijskih modela (u Thoenig, 2011, str. 6).

U sociološkoj teoriji institucija, organizacijske strukture čine pretpostavljene infrastrukture kroz koje normativni, kognitivni i mehanizmi ovisnosti vrše svoj utjecaj. Standardni sociološki istraživački projekt institucija kvantitativno je modeliranje valova konvergencije politika tijekom duljeg vremena među populacijom političke jedinice, obično nacionalne države ili subnacionalne jedinice, a koristi se analize razdoblja ili čak i događaja. Mjere se egzogeni uzroci institucionalizacije prema razinama transnacionalnog sudjelovanja, kao što su ugovori, konvencije ili međunarodne nevladine organizacije. Endogeni čimbenici potražnje ili politički faktori mjere se kako bi se ispitale alternativne, neinstitucionalne hipoteze (Amenta i Ramsey, 2009, str. 9-11)

Čini se da sociološka institucionalna objašnjenja najbolje funkcioniraju u situacijama u kojima političkom akteru trebaju smjernice koje pružaju institucije – bilo legitimitet ili funkcionalna shema – i u tome (se) *ne vidi* trošak u usvajanju oblika i karakteristika iz drugih država ili organizacija. Institucionalni sociološki argumenti, uglavnom se ne bave uvjetima pod kojima se institucije mijenjaju, osim *vjere* u očekivanju „egzogenog šoka“ koji može poremetiti ili donijeti manje istaknute norme, sheme i s njima ugrađene resurse. Institucionalno teoretiziranje emulacije i difuzije uzima se kao datost prema prethodnom uspostavljanju nove dominantne institucije. U ovim obrazloženjima nema novih *inovacija*, već tek toliko kao jednosmjerni val prilagodbe novoj

paradigmi. Općenito, sociološki se institucionalizam fokusira na objašnjavanje stabilnosti oko dominantnog, konzistentnog kompleksa normi ili shema, pa tako i ostatka nestabilnosti politike oko konkurentskih osporavanih skupova normi i shema, uglavnom izvan djelokruga institucionalnog teoretiziranja (Hall i Taylor, 1996: 954). Također, to čine prijelazni uvjeti tijekom kojih, do sada dominantne norme i sheme više nisu hegemonističke, dok zamjenske institucije koje bi trebale riješiti problem neadekvatnosti još nisu formulisane. Teoretiziranje politike temeljeno na institucijama mora biti u stanju uzeti u obzir uvjete pod kojima institucionalna stabilnost ustupa mjesto drugoj instituciji, konkurentskim institucijama, ili kad uopće nema dominantne institucije (u Amenta i Ramsey, 2009, str. 13-15). Društva mogu funkcionirati dulje ili kraće vrijeme bez dominantne institucije. U tim slučajevima, 'prihvatanje' dominantne institucije zahtijeva vrijeme, a često je proces reverzibilan – teži povratku na staro.

### 3.6. Politički institucionalizam

Političko institucionalno teoretiziranje vrlo je zastupljen način teoretiziranja. Znanstvenici su općenito koristili Tocquevilleauove argumente o obrazlaganju države i dodavali daljnju argumentaciju u vezi s izgradnjom drugih velikih političkih institucija, uključujući stranački politički sustav (Ravlić, 2007; Mladenović, 2013). U rukama nekih teoretičara argumenti su postali više strukturirani i sistemski s dugogodišnjim političkim institucijama, koje su utjecale na sve skupine i imaju velik utjecaj na ishode interesa. U rukama drugih, politički institucionalizam se okrenuo povijesti, bio je usmjeren na povijesne procese i teorijsku pozornost na interakciju aktera u sredini sustava – na nekoj od srednjih razina. Smatralo se da ti akteri djeluju u institucijama ograničenja, kao i ograničenim resursima i drugim sredstvima djelovanja, a pokušavaju utjecati na državnu politiku. Promjene u državnim politikama zauzvrat su postavile procese koji utječu na interese i strategije aktera. Glavni teorijski okvir je makro-razina političkih institucija koje oblikuju politiku i političke aktere koji djeluju pod ograničenjima, a koja mogu utjecati na njihov utjecaj na državu i politike (Amenta i Ramsey, 2009, str. 29). Vrlo često u drugoj fazi 'oblikovanja' politički akteri 'zatvaraju' prostor utjecaju na usvojene političke institucije radi održavanja postojećih ograničenja, koja su uglavnom rezervirana za manje moćne aktere.

Argumenti o uzročnoj ulozi državnih političkih institucija obuhvaćaju više temeljnih razlika s drugim teorijama politike u kojima su državne političke institucije postavljene tako da imaju ključne utjecaje na političke identitete, interese, sklonosti i strategije grupa. Politički identiteti,

organizacije i akcije nisu bile stvari koje se mogu očitati na tržištu ili iz drugih odnosa, ali jesu pod utjecajem političkog konteksta. Čak i ako su politički identiteti bili uglavnom slični za kategorije ljudi na različitim mjestima, politički institucionalni aranžmani mogu poticati neke linije političkog djelovanja i organiziranja ove skupine u različitom poretku ili vremenu, obeshrabrili druge i tako oblikovati formiranje političkih skupina (Koprić, 2012; 2015b ;Koprić i Đulabić, 2017). Ukratko, politička institucionalna teorija odbacila je argumente da zemljoposjednici ili radnici, ili stručnjaci, ili etničke manjine budu slično formirane i budu postavljale slične zahtjeve u svim kapitalističkim društvima. Umjesto toga, njihovi politički identiteti i organizacija ovise o situacijama u njihovim političkim institucijama (Amenta i Ramsey, 2009, str. 32).

Mnogi političko institucionalni uvjeti na makro razini mogu oblikovati široke obrasce unutarnjih politika. Ukupne ovlasti u državnim političkim institucijama mogu biti centralizirane ili decentralizirane. Zakonodavna, izvršna, sudska, policijska tijela i druge funkcije unutar danih političkih vlasti mogu se nalaziti unutar skupova organizacija ili se šire među različitim dijelovima svaka sa svojom autonomijom i procedurama. Državne političke institucije bile su podložne različitim razinama i putovima demokratizacije i političkih prava među subjektima i građanima. Jednom demokratizirano društvo podliježe različitim izbornim pravilima kojima se uređuje izbor političkih dužnosnika (Smerdel, 2013; 2019a). Izvršne organizacije države, također su bile podložne različitim razinama i koracima birokratizacije i profesionalizacije. Svaki od ovih procesa mogli su (ili jesu) temeljno utjecati na politički život (Amenta i Ramsey, 2009, str. 33)

Druga glavna argumentacija: države su važne kao akteri. Države kao akteri bile su shvaćene organizacijski, uglavnom po načinu ovisnosti o resursima. Kao organizacije, različiti dijelovi države mogu imati veći ili manji stupanj autonomije i različite kapacitete (Koprić, 2010a; 2015a). Autonomija države ili njezini dijelovi definirani su kao njihova sposobnost određivanja neovisnih linija djelovanja. Državni kapaciteti su definirani kao sposobnost provođenja linija djelovanja duž linija infrastrukturne moći. Te su razlike u državnoj autonomiji i kapacitetima u izvršnoj birokraciji bile važan argument u objašnjavanju političkih ishoda u određenim vremenima i mjestima (Amenta i Ramsey, 2009, str. 33). One su postigle različite rezultate u različitim povijesnim razdobljima. U pomanjkanju vlade, plemena su bila sklona čestim prepadima, svađama – nasilju. Razinu nasilja pala je kao posljedica promjene režima, često terora. Despotizam se često dogodio kao 'bolja' alternativa. Kaos je smrtniji od tiranije. Demokratizacija kao institucionalno rješenje

tih problema nije problem riješila uspostavom demokracije, već uspostavom institucija slobodnog djelovanja. Često, gotovo bez iznimke na samim počecima razvoj demokratskih institucija prati ponajprije ograničenja političkih vođa u njihovoj uspostavi, kolebajući se u dihotomiji između demokratskih i autokratskih struktura. Ta je dihotomija često posljedica povijesnog iskustva djelovanja političkih aktera. Povijest utječe na razvoj institucija.

Kad je u pitanju demokracija nije pitanje tko treba vladati, već je demokracija institucionalni model za rješavanje lošeg vodstva. Institut smjene ne može proći bez mogućnosti ljudi da prigovaraju – razgovaraju, tj. da se učinkovito dogovore kako će *nasilje* zamijeniti izborom. Dva su ključna strukturalna elementa instituta izbora: sloboda prigovaranja (u raznim formama) i mogućnost (pravo) poštenih izbora. Međutim, politički akteri mogu proces pojednostaviti, tj. postaviti minimalistički koncept – uspostaviti jednostavnu demokraciju, koja je manje zahtjevnija i zadovoljava demokratski pristup. Međutim, ponekad se demokratski proces može voditi prema *definiranom* rezultatu, odnosno akteri mogu (žele) imati presudan utjecaj na političke procese.

### 3.7. Normativni institucionalizam

Najuvjerljiviji suvremeni pristup u političkim znanostima nedvojbeno ima normativni institucionalizam (Garthland, 2009; Bolfiková, Hrehová i Frenová, 2012). Isti je, kao teorija u velikoj je mjeri riješio probleme tradicionalnog institucionalizma, a kao metoda ujedinjavanja odbacuje redukcionizam i posjeduje čvrste logičke temelje dok koristi čvrstu deduktivnu metodu.

Normativni institucionalisti, za razliku od bihevorista koji na institucije gledaju jednostavno kao na arene u kojima se odvija političko djelovanje, tvrde da su institucije zapravo primarne odrednice ljudskog ponašanja. Najsofisticiranija definicija institucija opisuje ih kao „ljudski osmišljena ograničenja koja oblikuju ljudsku interakciju“ i time, „definiraju i ograničavaju skup izbora pojedinaca“ – vrhunska klasifikacija prema tradicionalnoj institucionalnoj koncepciji koja institucije smatra samo formalnim pravilima i organizacijama (u Garthland, 2009). March i Olsen prepoznajući utjecaj formalnih i neformalnih institucija pozivaju se na „logiku prikladnosti“ koja oblikuje ljudsko ponašanje: „pojedinci su skloni djelovati samo na načine koji pogoduju njihovim institucionalnim obvezama“ (1989, str. 23). Ta široka definicija institucija obdaruje normativni institucionalizam čvrstom temeljnom logikom. Na ljudski razvoj nesumnjivo utječu pisana i nepisana pravila, koja određuju obrasce primjerenog ponašanja. O tome nedvojbeno svjedoče duboke normativne i običajne razlike među kulturama, što upućuje na gotovo univerzalnu

internalizaciju institucionalnih normi unutar kultura. O ljudima kao društvenim bićima, nedvojbeno ne treba razmišljati kao atomističkim, hiper-racionalnim, maksimizirajućim konstruktima – kao u teoriji racionalnog izbora, ili automatskom reagiranju na socijalizaciju – kao u biheviorizmu (Peters, 2000, str. 26). Normativni institucionalizam tvrdi da su pojedinci oblikovani od strane institucija, ali su ipak u stanju tumačiti i birati između utjecaja prilikom donošenja odluke.

Tvrdi se da normativni institucionalizam ne razmatra ulogu ljudskog posredovanja u političkom djelovanju, za razliku od njegove varijante teorije racionalnog izbora. Ova kritika u velikoj mjeri ne stoji. Priroda institucije, kao produkta koji se mijenjaju ljudskim djelovanjem navela je mnoge institucionaliste da razmotre ne samo utjecaj institucija na pojedince, već i utjecaj pojedinaca na institucije, a time i interakciju između njih. U tom kontekstu North (2003) artikulira: „Institucije su kreacije ljudskih bića. One evoluiraju i mijenjaju se od ljudska bića; stoga naša teorija mora početi s pojedincem“. Istodobno, ograničenja koja institucije nameću pojedinačnim izborima sveprisutna su (1990, str. 5 u Garthland, 2009). Iako tradicionalni institucionalizam smatra institucije i organizacije gotovo zamjenjivima, neoinstitucionalizam pažljivije diferencira institucije kao određivanje mogućnosti u društvu i organizacijama: svrhovito osmišljena tijela kako bi se iskoristile te mogućnosti. North (2003) sugerira da organizacije imaju važnu ulogu u olakšavanju institucionalnih promjena. Kako se organizacije razvijaju one mijenjaju institucije unutar i izvan njih, mijenjajući prirodu prilika u društvu i, zauzvrat, stvaraju nove organizacije u nekom simbiotskom, cikličkom odnosu. U novom institucionalizmu institucije više nisu statične, nego se stalno mijenjaju kao rezultat ljudskog političkog djelovanja (Garthland, 2009).

Normativni institucionalizam nedvojbeno je u prednosti pred drugima u tome što je usvojio srednji pristup: odbacujući i pretjerano naglašavanje institucionalnog razvoja i ovisnosti o putu kao u povijesnom institucionalizmu, i pretjerano racionaliziranu koncepciju ljudske prirode poput racionalnog izbora. Istodobno, usvojio je najšire institucionalne definicije kako bi se bolje uhvatila složenost političkog djelovanja. Zaključno, normativni institucionalizam nadvladao je probleme tradicionalnog institucionalizma usvajanjem metode uravnoteženog pristupa političkom ponašanju i sofisticiranijeg definiranja institucija. Ta ga je ravnoteža također učinila najuvjerljivijim od novih pristupa institucijama.

Klasično značenje normativnog institucionalizma, March i Olson (1984) prvo naglašavaju važnost normi i drugo, institucije gledaju kao alate koji čine osnovni okvir za pojedinačno djelovanje u društvenim procesima. Weinberger (1995) na normativni institucionalizam gleda s aspekta standarda kao: a) misaoni entitet – misao, ideja, apstrakcija koja postoji i kad se ne izvodi i b) društvena stvarnost – potrebni društveni uvjeti od ideje do realizacije. Normativni institucionalizam pokušava odgovoriti na pitanje, „u čemu leži društveno postojanje normi (kome se obraćaju, u kojem okruženju, kakva je njihova forma) i koje funkcije imaju norme u društvenoj stvarnosti“ (Weinberger, 1995: 15 u Bolfiková, Hrehová i Frelová, 2012, str. 90).

Smatra se kako je organiziranje nužno za kontinuirano rješavanje problema i postizavanje ciljeva kroz procese organizacije, suradnje i koordinacije. Osnova ovih procesa je više ili manje postojanje funkcionalnih pravila, koja pretpostavljaju učinkovito ponašanje u odnosu na postavljene ciljeve formulirane općim interesima. Pravila ili norme i institucije su povezane vrlo blisko jedne s drugima, kada se razmotre postojeće uloge kao osnove za kreiranje obrazaca ponašanja definiranih u socijalnim institucijama. Stoga je moguće govoriti o normativnom određenju socijalnih institucija koje sadržavaju: a) *neophodna pravila*, kao regulatore ponašanja koji su razumljivi u okolini; b) *karakter regulatora*, kao obrazac ili ponašanje koje omogućava odgovor na pitanje „kako“. Weinberger ispituje odnose između normi i institucija na osnovu razumijevanja teorije akcije. Akciju općenito možemo definirati kao dio ljudskog ponašanja sa svrhom, tj. djelovanje usmjereno na postignuće više ili manje određenih ciljeva uz uporabu raspoloživih resursa. Djelovanje-akcija osnovna je pretpostavka i dio procesa donošenja odluka, koje u okruženju dobivaju specifičan karakter i oblik. Neizbježna pretpostavka bilo kakvog donošenja odluka je dostupnost i pouzdanost informacija (u Bolfiková, Hrehová i Frelová, 2012, str. 91). Razmjena informacija osnova je za djelovanje dionika, odnosno jačanje participacije i mogućnost izbora.

U istraživanju funkcioniranja gradova u ovoj studiji, ispituje se informiranost i participacija građana na osnovu dobivenih informacija kreiranih od strane vlasti pojedinog grada. S obzirom na raspoložive resurse i veličinu gradova *vlast* ima daleko veće resurse u širenju informacija od opozicije ili manjine u gradskim vijećima u gradovima s manjim brojem stanovnika i 'slabih' opozicija. 'Normirana' (po zakonu) dostupnost informacija može biti samo ispunjavanje normativne obveze, ali može biti i institut *opskrbe* političkih aktera informacijama. U stvarnosti, politički akteri su skloni ispunjavanju norme, tj. ispuniti (mora se jer postoje sankcije) minimalne

zahtjeve norme, bez obzira o kojoj se vrsti i području funkcioniranja radi. U stvari, postojanje norme znači i mogućnost zahtjeva aktera za ispunjenjem norme, u slučajevima kada se aktualna vlast ogлуši na propis. Potonje se ne događa često iz socijalnih i političkih razloga položaja ili ovisnosti aktera o trenutnim odnosima ili samo-interesima.

Promjene su u normativnom institucionalizmu gledaju kao proces adaptacije u širem socijalnom kontekstu. Weinbergov institucionalizam može biti koristan u prostoru teorije organizacije, koja je povezana s nelinearnostima u ponašanju administrativnih sustava; u kauzalnom smjeru (teoriji akcije) i u procesima koji produciraju alternative i varijacije i mogu biti obilježeni kao “može biti”. Logika ovog institucionalizma može pomoći u istraživanju organizacija poput vladinih (npr. teritorijalnih) i tipičnih mehanizama suradnje (promjeni vrijednosti i pravila, komunikaciji, odlučivanju) (u Bolfiková, Hrehová i Frelová, 2012, str. 105). Normativna fraza „može“ vrlo je česta u sadržaju normi u Hrvatskoj. Njezino korištenje često je u kontekstu rezultata potražnje za suradnjom kojom se suradnja ne zahtijeva, pa su i rezultati suradnje skromni ili se uopće ne dogode. Problem u tako definiranoj strukturi pojedinih odredbi jest što to zapravo nije *odredba*, već volja – termin koji više priliči institutu sporazumijevanja ili dogovaranja – fleksibilnijeg, ali manje širokog u odnosu na normu.

Pojam izomorfizam (izo- + -morfizam) u lingvistici je paralelizam između dviju struktura (ili dvaju redova činjenica) kada one obje pokazuju isti tip kombinatornih odnosa. Institucionalni izomorfizam pojavljuje se kao varijanta sociološkog pristupa i reakcija na pristup racionalnog izbora. Naime, sve je više mišljenja koja upozoravaju kako je pogrešna ideja društva u kojem je sve usmjereno na utilitarno djelovanje. Vrlo je teško dokazati povezanost kulture – institucija kao sustava mišljenja i ponašanja, koja ovise o uspostavljenim i ukorijenjenim stavovima i simbolima. Možda je religijska kultura najbolji primjer. Naime, konvergencije se u društvima događaju kao rezultat procesa koji mogu organizacije činiti sličnima, no to istovremeno ne znači i učinkovitijim. Powell i DiMaggio navode tri mehanizma putem kojih se odvijaju institucionalne izomorfne promjene: 1) prinudni izomorfizam; 2) mimički izomorfizam i 3) normativni izomorfizam. U prvom slučaju radi se o političkom utjecaju (prisili) (u Marčetić i Rančić, 2018, str. 126). Primjerice, u njemačkim saveznom državama izborni modeli na lokalnoj razini ovise o tome kojoj je okupacijskoj zoni koja država pripadala – britanskom, francuskom ili američkom sektoru (Wollman, 2004, Velički, 2008), pa je u skladu s preferencijama ‘moći’ nametnut/prihvaćen

pojedini model izbora. Drugi slučaj je pokušaj preslikavanja odnosno bijega od odgovornosti, jer ono što je negdje drugdje dobro 'moralo bi biti i ovdje dobro'. I treći pristup povezan je s profesionalizacijom, pokušajem da se sve propiše, tj. stvarnost dovede u 'red' (od početka). Vrlo je teško zamisliti stvarni svijet koji funkcionira na temeljima čvrstih i racionalno povezanih institucija. Možda odmah treba reći kako takav svijet (u tom smislu) ne postoji (Huxley, 1998). Naime, svako od područja i organizacijski oblici koje pokrivaju institucije ili jesu, na različite načine i s različitim ciljevima čine izbore, koji ne moraju biti povezani s ekonomskim efektima, ili ih je vrlo teško ili nemoguće stvarno izmjeriti i vrednovati. S druge strane, ne smije se zaboraviti istaknuti ključne političke elite koje na svojim moćnim pozicijama nadziru društvo – rast i razvoj – jer putem utjecaja i odlučivanja u glavnim organizacijama određuju razvoj institucija i sebi nastoje osigurati prednost. U *našem* slučaju, usvojene promjene na europskoj razini u ključnim institucijama guraju najjače države koje su već iskusile posljedice njihovih promjena i stekle, ili će steći prednost u odnosu na druge pod istim uvjetima. Teorija institucionalnog izomorfizma pokušava objasniti zašto su organizacije strukturno sve sličnije, posvećuje pozornost političkoj borbi za moć i preživljavanje i utjecaj, odnosno djelovanje države putem privatnih organizacija (civilno društvo) (Marčetić i Rančić, 2018: 125-7).

Institucionalna teorija u svojem središtu ima institucionalni izomorfizam. To se objašnjava odnosno argumentira činjenicom kako organizacije unutar vlastite sredine ili polja primjenjuju poslovne prakse i strukture, koje drže legitimnim i za koje smatraju da su društveno prihvatljive. Naravno, okolina neizostavno utječe na te odabire prije svega putem utjecaja kulturnih obrazaca. Dakle, pretpostavke heterogenosti, isto tako i pluralizma kao preduvjeta za uspjeh u suvremenim ne samo industrijama već i društvima, pomalo gube u utrci za (nužnom) učinkovitošću koja zahtijeva homogenizaciju (Lijphart, 1992). Premda procesi homogenizacije vode do zajedničkih i sličnih organizacijskih struktura i (u *našem* slučaju) modela, one nužno ne produciraju jednaku ili veću učinkovitost i djelotvornost od društva 'domaćina'. Proces konvergencije: prisilno, imitacijski ili normativno unutar istog organizacijskog polja, vremenom čine njihove organizacije sličnima – izomorfnim (DiMaggio i Powell, 1983 u Krajnović, 2018, str. 135) – prema formi, dok se kauzalni rezultati vrlo često bitno razlikuju. Kako države i društva sve više jako 'slične', a u nekim su poljima gotovo identični, perspektiva novog institucionalizma čini se postaje pravilo. U vrijeme kad su Meyer i Rowen proučavali izomorfizam ono je gotovo bilo posve rezervirano za ekonomske subjekte. Početkom dvadesetog stoljeća izomorfizam se raširio i na političke



organizacije kako je jačao proces globalizacije i utjecaj integracija. U tom smislu nekoliko je tipova izomorfizma. Prinudni – kao posljedica pritisaka od strane (političkih) organizacija na one (političke) organizacije koje o njima ovise. Prije svega, misli se na formalne i neformalne pritiske od strane države (unutar sebe) i drugih država, zakonodavnih tijela ili nadnacionalnih institucija (primjerice, europskih institucija), regulatornih agencija, ali i kulturnih očekivanja koje društvo (povijesno) ima od spomenutih organizacija. Normativni izomorfizam definira akciju istih profesionalnih grupacija u uspostavi pravila i ograničenja, koja reguliraju metode i način rada pojedine profesije i određuje postavljanje kognitivnih osnova njihove autonomije. Kada je u pitanju država to je prije svega službenički sustav i njegova autonomija u odnosu na vlast. Mimetički izomorfizam, vjerojatno je *najlakši* pristup usvajanja tuđih praksi i struktura jer su se one u drugim okruženjima pokazale i tumače se kao uspješne. Osim argumenta tuđeg uspjeha u preslikavanju modela ili institucija, organizacije koje *lako* oponašaju većinom nisu svjesne svih drugih preduvjeta nužnih i/ili potrebnih da bi se takav uspjeh ostvario. U drugu ruku, mimetički izomorfizam ukazuje na nestrpljivost u *čekanju* (dopuštenju) da institucije uspiju; u pojavi nesigurnosti čim se uočava prvi neuspjeh, što utječe i ima razorne učinke na cjelokupne organizacijske ciljeve i okolinu. Dok je u ranijim istraživanjima mimetički izomorfizam izučavan u svijetu poslovnih organizacija, sve snažnije preslikavanje institucija unutar Europske unije po državama-članicama otvorilo je širok prostor istraživanju čitavog niza *preslikanih* zapadnih modela u sociološkom i ekonomskom polju po tranzicijskim zemljama (u Krajnović, 2018: 135-7).

S obzirom da je Hrvatska od 2013. godine članica Europske unije nije moguće govoriti o institucionalizmu bez da se ne osvrnemo na institucionalističke teorije europskih integracija i upravljanja, čiji međusobni utjecaji stvaraju političke ishode u kojima veličinom manje države-članice ili nove države-članice imaju manji utjecaj premda istu institucionalnu važnost. Ako pođemo od stajališta da države-članice dominiraju u stvaranju europskih institucija europske institucije bi u teoriji imale neovisan učinak na članice. Druge teorije ističu nadnacionalnu ulogu EU organizacija i transnacionalnih politika. Treći pak naglašavaju formalna pravila (poput Ugovora, direktiva, uredbi itd.) u raspodjeli nadležnosti za donošenje ili provođenje određenih politika. Međutim, normativni institucionalizam ističe utjecaj utvrđenih standarda prikladnosti normativnih i političkih opredjeljenja zajednice. Drugim riječima, pretpostavlja se da su države-članice obvezne (obvezale se članstvom) jamčiti političku održivost EU (prema sklopljenim

ugovorima i vjerojatno različitim obvezama) i (europskim) vrijednostima u skladu sa njihovim normativnim i političkim obvezama, bez obzira na različite preferencije na određena politička pitanja.<sup>4</sup> Količina propisa koja se producira na razini EU, posljedično i količina propisa na razini država-članica, uz niz drugih sporazuma, ugovora, deklaracija ili dogovora čini normativno strukturirani prostor transnacionalnim. Taj prostor ipak ponekad izravno, a ponekad samo tangentski utječe na područje lokalne samouprave, ali utječe. Jedan od najznačajnijih utjecaja je svakako izvor financiranja iz europskih fondova za različite namjene, koji jednim dijelom ovisi isključivo o kapacitetima lokalnih jedinica (Đulabić, 2012). Pristup europskim izvorima financiranja institucionalno mijenja lokalnu samoupravu i njeno vodstvo, s obzirom na neutralnost pristupa fondovima. Drugim riječima, pristup europskim fondovima i učinkovitost u najvećoj mjeri je rezultat kapaciteta lokalnih jedinica, odnosno neovisan je o drugim političkim kriterijima koji vrijede u domaćoj uporabi (Thomas 2008: 7-9).

S obzirom da se u našem slučaju razmatra institucija lokalne razine, države-članice su osim metanormi (vanjske politike i odnosa) razvile i brojne druge materijalne norme – orijentirane na ciljeve i procedure – usmjerene na svrhu. Jedna od najvažnijih proceduralnih normi sa svrhom je svakako zaštita okoliša, koja je u nadležnosti lokalne samouprave. U sklopu regionalne politike razvila se praksa komunikacije i savjetovanja među državama-članicama, odnosno na pojedinim razinama teritorijalnog ustroja (institucije općina i gradova te regija na europskoj razini). Sudjelovanje i komunikacija istih razina političke vlasti imaju svoj institucionalni okvir i u Hrvatskoj, u formi zajednice općina, gradova i županija. Koliko je širok spektar djelovanja samo u ovih nekoliko nabrojanih područja ukazuje na to koliki je potreban kapacitet lokalne jedinice kako bi se one aktivno uključile u institucionalni okvir – domaći i europski – i mogle sudjelovati u promicanju svojih i zajedničkih interesa (Thomas 2008: 7-9). Međutim, kao što ćemo pokazati u analizi gradova, gotovo tri četvrtine jedinica lokalne samouprave nemaju ljudskih potencijala za sudjelovanje u potonjim institucijama a nedostaje im i financijskih kapaciteta za ispunjavanje osnovnih funkcija (Koprić i Đulabić, 2017). Koliko je važno sudjelovati u kreiranju normi kroz razne institucionalne oblike možda najbolje ukazuje prigovaranje čelnika jedinica lokalne i regionalne samouprave na procedure koje je nužno poštivati u aplikaciji za određene EU programe.

---

<sup>4</sup> Pitanje definicije braka iznimno važne institucije, vrlo je različito riješeno u državama-članica i na različitim političko-pravnim osnovama. Također, države-članice EU imaju različite ustroje teritorijalne organizacije i s vrlo raznolikim stupnjem decentralizacije. K tome, institucije lokalne samouprave isto tako razlikuju se od države do države-članice, pa i unutar nje, primjerice u austrijskim zemljama ili u njemačkim saveznom državama.

U nedostatku kvalitetnih argumenata procedure se proglašavaju 'birokratskim', naravno, suviše kompliciranim i nepotrebno detaljnim jer se pristup čelnika jedinica i pristup institucija EU vrlo razlikuju. Prvima je cilj dobiti novac, drugima jamčiti svrhu financiranja, tj. ispunjavanje očekivanja. Pristup institucionalnom razvoju lokalne samouprave putem normativnog institucionalizma u Hrvatskoj se uglavnom odvija izvan okvira lokalne, odnosno regionalne samouprave i njihovih institucija. Kao što se na EU razini države razlikuju prema njihovim preferencijama, veličini i tipovima političkih i ekonomskih sustava, tako se i jedinice lokalne i regionalne razine unutar država-članica vrlo razlikuju (Jambrač, 2017c). U Hrvatskoj, s obzirom na relativno veliku ovisnost osnovne razine političke organizacije o središnjoj državi te o modelu političkog upravljanja, lokalna država u velikoj je mjeri isključivo podređena trenutnim političkim odnosima ili opcijama, bez obzira na druge karakteristike lokalne zajednice (Jambrač, 2016b).

Normativni institucionalizam je smjer novog institucionalizma u političkoj znanosti i međunarodnim odnosima. Institucionalne teorije o europskim integracijama tretiraju EU kao zajednicu država čija pravila i nadnacionalne organizacije vrše značajan utjecaj na političke ishode. Iako se priznaje kako države-članice kreiraju EU institucije, normativni institucionalizam ističe kako ove institucije vrše nezavisan utjecaj na države članice i posljedično na ponašanje u pregovorima i politici izbora. Drugim riječima, normativni institucionalizam bavi se bihevioralnim utjecajem standarda prikladnosti (konvergencija, harmonizacija i integracija), koje je zajednica uspostavila skupa s obveznim (zajedničkim) politikama. Normativni institucionalizam ističe obvezu države-članice u osiguravanju vidljivosti i vrijednosti politika EU kao akcije, sukladno normativnim i političkim obvezama, bez obzira na njihove različite preferencije glede pojedinih politika. To znači da EU odlučuje o bilo kojem pitanju koje je oblikovano u normativnim i političkim obvezama prema europskim institucijama, te prilagođava politike prema unutarnjoj dinamici i vanjskim odnosima. Institucije EU to čine kombinacijom retorike posvećenosti i ugovornih obveza; zapravo su razvijene dvije meta-norme kao opći vodič u promišljanju vanjske politike i vanjskih odnosa: zajedničke akcije kao intrinzična vrijednost EU i trajna konzistentnost i koherentnost politika i tema. Uz to, EU je uspostavila brojne suštinske (usmjerene ciljevima) i proceduralne (okrenute svrhama) norme (Thomas, 2008). Nije potrebno posebno naglašavati kako se normativna aktivnost europskih institucija ne *stišava*, već raste i sve snažnije utječe na institucije i demokraciju u zemljama članicama. Problem koji je sve vidljiviji odnosi se na netransparentnost tih normi, koje u Hrvatskoj prođu kroz parlament u proceduri 'samopotvrđivanja' bez velikog inte-

resa za raspravu, a posljedično i bez veće pažnje javnosti.

Društveno ponašanje koje pokazuje određene manifestacije pravilnosti, ponavljanja ili rutinu djelovanja i postupanja vodi prema kreiranju određenog modela ponašanja kojega shvaćamo da ima karakter institucije. Međutim, bez obzira na formu organiziranja institucija nije moguća bez stabilnih i za većinu dionika u procesu razumljivih procedura, koje omogućavaju zadovoljavanje različitih potreba i doseg uspostavljenih ciljeva. Na tim se osnovama stvaraju mehanizmi razmjene informacija u zajednici u kojoj zajednički interes daje smisao i svrhu. No razmjena informacija temelji se i na postojanju funkcionalnih pravila razumljivih i važnih većini članova. K tome, poznavanje i shvaćanje ovih pravila neizbježna je pretpostavka za kreiranje organizacijskih procesa i njihovu primjenu u okruženju u kojem djeluju. U prostoru u kojem djeluju socijalne institucije (na mikro razini) važno je, a možda i ključno, shvatiti njihovu bit organiziranja i razumijevanja. Kao što smo prije istaknuli organizacije (institucije) lokalne razine nemaju iste pozicije među građanima niti ih građani jednako percipiraju. Razlike su u kulturi – povijesnom odnosu organizacija (grada kao institucije) i samog razumijevanja građana kao članova zajednice (Bolfiková, Hrehová i Frelová, 2012, str. 89-90). U smislu povezanosti, opseg normi gotovo je proporcionalan s veličinom zajednice, odnosno normativna podloga funkcioniranja zajednice raste s brojem dionika u socijalnim interakcijama. Primjerice, zakonska obveza sazivanja sjednica vijeća svaka tri mjeseca manjim je jedinicama prečesta. Budući je regulacija zasjedanja definirana odredbom „najmanje jednom u tri mjeseca“, sjednice vijeća većih jedinica održavaju se češće od zakonskog minimuma. Za pretpostaviti je kako je transferom većine nadležnosti na čelnika lokalne jedinice (gradonačelnika), sadržaj i značaj predstavničkog tijela značajno umanjen u materijalnom i političkom smislu. Time dolazimo do pitanja/problematike na(d)metanja 'snage legitimiteta'. Naime, oba tijela su izabrana od istih birača, predstavljaju članove zajednice i imaju isti izvor legitimiteta. Međutim, članovi predstavničkih tijela izabrani su na skupnim kandidacijskim listama, dok je gradonačelnik osobno izabran, odnosno dobiveni broj glasova s nikim ne dijeli, tj. dijeli s 'manjim brojem' članova njegove liste. Stoga je pozicija gradonačelnika uglavnom ona koja predstavlja normativnu i regulativnu perspektivu, kojom upravlja gradom (upravom) provođenjem pravila i normi, i suprotstavlja se *upletanju* predstavničkog tijela u funkcioniranje izvršne vlasti (Ivanišević, 2008).

### 3.8 Novi institucionalizam

Novi ili neoinstitucionalizam je teorijski pristup proučavanju političkih i društvenih fenomena. Neoinstitucionalizam je odgovor na *stari* institucionalizam, koji se fokusirao na bihevioralne teorije i teorije javnog izbora, tj. isključivo na ponašanje pojedinaca i pojedinaca kao ekonomskog bića usmjerenog isključivo na stjecanje materijalnih dobara. Dakle, novi institucionalizam fokus stavlja na pravila koja strukturiraju organizaciju; uzima u obzir uz formalne i neformalne institucije; razmatra institucije dinamički; institucije promatra kao cjeline. Treba reći kako novi institucionalizam nije jedinstvena teorija, već predstavlja niz različitih pristupa razumijevanju institucija kao strukturnih značajki društva, koje su stabilne u vremenu i utječu na ponašanje pojedinaca (Lalić Novak, 2012: 1297-8).

Niz je autora čiji se pristupi novom institucionalizmu razlikuju. Lawndes (1996), s jedne strane, navodi normativni institucionalizam i institucionalni racionalni izbor, a s druge, uključuje historijski, empirijski i mrežni institucionalizam. Schmidt (2020), uz tradicionalne pristupe (historijski, sociološki i racionalni izbor) navodi i diskurzivni pristup. Peters (2007) navodi četiri smjera novog institucionalizma: normativni, historijski, racionalni izbor i empirijski (u Lalić Novak 2012: 1298).

Powell i DiMaggio uvidjeli su kako se novi institucionalizam fokusira na simboličku ulogu formalne strukture prije nego na neformalnu organizaciju, dok su organizaciju tretirali kao određenu sredinom u kojoj je ugrađena. Tvrđili su da se novi institucionalizam fokusirao na „homogenost organizacije“ i „stabilnost institucionalnih komponenti“. Štoviše, Powell i DiMaggio gledali su na nereflektirajuću aktivnost u organizacijama kao dokaz za kritiku utilitarističkog pogleda na organizacije. Jer, organizacije dobivaju (možda i nehotice) klasifikacije, rutine, pravila i sheme koje funkcioniraju kao ključni oblici spoznaje (u Lamers i Garcia, 2017, str. 199). Nova orijentacija sugerira da formalna organizacijska struktura odražava ne samo tehničke zahtjeve i ovisnosti o resursima, nego da oblikuju i institucionalne snage uključujući racionalne mitove, znanje legitimirano kroz obrazovni sustav, te profesije, javno mnijenje i zakon. Suštinska ideja kako su organizacije duboko ugrađene u društveno i političko okruženje sugerira da su organizacijske prakse i strukture često ili odraz pravila, ili uvjeta i odgovora na pravila, uvjerenja i konvencije ugrađene u šire okruženje.

S obzirom na očekivanja od promjena modela izbora gradonačelnika na polju učinkovitosti, koja

je suštinski dio ove studije i činjenice kako je grad – osobito veliki gradovi sa znatnim proračunima i ekonomskim subjektima u njihovom vlasništvu – značajan čimbenik ekonomskih tokova sredine u kojoj postoje, nužno je spomenuti i neoinstitucionalni pristup ekonomiji.

Neoinstitucionalna ekonomija predstavlja interdisciplinarni pristup istraživanju veza koje ekonomski sustav ima s ostalim dijelovima društvenog sustava. Iako se neoinstitucionalna ekonomija koristi u različitim disciplinama, ona ipak zahvaljuje svoj identitet posebnom predmetu istraživanja: proučavanju veze između institucija i bogatstva. Neoinstitucionalna ekonomija dobila je na zamahu u sedamdesetim godinama dvadesetog stoljeća pojavom istraživanja o pitanjima vezanim uz kontrolu i informacije. North je (2003) spojio sve dijelove zajedno te je uvjerljivo utvrdio da pristup koji se zasniva na informaciji i kontroli može poslužiti kao teorijska osnova za suvremenu teoriju ekonomskih sustava i njihovu evoluciju u vremenu. Koncept transakcijskih troškova objedinjujući je teorijski instrument neoinstitucionalne analize. Smjer aktivnosti ljudi oblikovan je rijetkošću informacija koje ograničava i tehničko znanje, ali i sposobnost ljudi da koordiniraju i provjeravaju različite transakcije, mjere složena obilježja, interpretiraju podatke te razumiju društvene sustave. Očekivani transakcijski troškovi, troškovi primjene kontrole duboko utječu na ponašanje i to jednako na način na koji ljudi organiziraju svoj posao, kao i na to koje investicijske projekte izabiru. Kontrola koju pojedinci imaju nad resursima ima dva izvora: vanjski i unutarnji. Institucionalna zaštita koju pruža država (pravo, policija i sudovi) i ponašanje članova zajednice (pridržavanje propisa, trgovački moral i sl.) određuju stupanj vanjske kontrole, a naponi koje ulažu sami *vlasnici* – u ovom slučaju *upravljajući* javnim novcem – određuju razinu unutarnje kontrole. Pojedinci očekuju niske transakcijske troškove u ispunjavanju formalnih zadaća institucija, odnosno promjenom u institucijama (pravilima) veću vjerojatnost nižih transakcijskih troškova i bolju zaštitu/upravljanje raspoloživim resursima. Institucionalno okruženje u nekoj zajednici ne utječe samo na opći trošak poslovanja. Ono također potiče nove aktivnosti i promjene, ili formira nove oblike organizacija. Jer institucije mogu stvoriti povoljno i nepovoljno okruženje te poticati ili obeshrabriti interakcije. Isto tako, mogu usmjeriti napore u određena privilegirana (definirana) područja, koja bi mogla dugoročno usmjeriti razvoj/napredak okoline u kojoj djeluju (Eggersston, 2000: 145-157).

*Institucionalizacija.* Meyer i Rowan, proces institucionalizacije opisuju kao „društvene procese, obveze ili artikulacije ili važnosti u društvu i akciji“ (1977, str. 342 u Thoenig, 2011). Proces

institucionalizacije pokreću egzogeni faktori i funkcionalni zahtjevi, odnosno endogena organizacijska racionalnost. Osnova komunikacije organizacije i okoline čini apsorpciju politika i struktura u iskazivanju svoje legitimnosti prema okolini. U drugu ruku, organizaciji legitimitet služi kao *simboličan* resurs postojanja. Tolber i Zucker pretpostavljaju kako se niz procesa u organizacijskoj praksi može institucionalizirati i postati uobičajene aktivnosti. Ti se procesi mogu odvijati istovremeno i neovisno o okolini, a mogu uključivati inovacije, navike, objektivizaciju i sedimentaciju. Važan aspekt prihvaćanja/navika je da repetitivne radnje postaju dio *života* neovisno o akterima. Drugim riječima, objektivizacija organizacijske strukture ne znači trenutnu institucionalizaciju jer za nju mora proteći određeno vrijeme, kontinuitet i sedimentacija (1996, str. 184).

*Legitimitet i mit o racionalnosti.* Meyer i Rowen ističu legitimitet kao važan resurs organizacije, osobito ako je njezina aktivnost u vrlo reguliranoj okolini. Međutim, oni prepoznaju da organizacijska struktura osim iz funkcionalnih zahtjeva proizlazi i iz okoline koja joj daje legitimitet, što se smatra razlogom njihova postojanja: funkcije i nadležnosti (Meyer i Rowen, 1977 u Thoenig, 2011). Oni sugeriraju kako se organizacije koriste isticanjem svojih uloga kao nemjerljivo važnih (*mitskih*), osobito u ključnim aspektima društvenog života. Jedan od *mitova*, kojim se bavi i ova studija, odnosi se na mit o boljem *individualnom* od *kolektivnog* vladanja na lokalnoj razini samouprave. U organizacijskom smislu ovog *mita* političar istodobno postaje i direktor organizacije, koji bi, prema *mitu*, trebao moći učinkovitije upravljati izvedbom javnih politika i za njih snositi svu odgovornost.

*Dimenzije i izomorfizam.* Organizacije koje djeluju u određenom području slične su strukture, simbolike i dijele slične motivacije u stjecanju legitimiteta. Ukratko, DiMaggio i Powell primijetili su da etablirane organizacije u određenim područjima postaju sve sličnije pa o tome govore kao o *izomorfizmu*, kao „ograničavajućem procesu koji ih na neki (regulativni, normativni) način prisiljava da nalikuju jedne drugima, ako se suočavaju s istim uvjetima“ (1983, str. 150). Osim toga, ističu kako kompeticija u takvim okolnostima ne može objasniti izomorfizam jer su na djelu procesi oponašanja i normativno institucionalni procesi (poput integracija, tj. procesa konvergencije).

*Institucionalne logike.* Institucionalizacija i deinstitutionalizacija obuhvaćaju promjene u temeljnim načelima funkcioniranja (u ovoj studiji radi se o radikalnoj promjeni modela

upravljanja). To se može smatrati logičnim s aspekta očekivanja (simbolike i prakse), koje mogu omogućiti i ograničiti potencijalno djelovanje aktera. Može li novi diskurs tijekom vremena promijeniti temeljnu logiku institucije i poremetiti ustaljenu prevladavajuću praksu ili obrnuto? Promjene se prenose pisanim putem – propisi i pravila – dok je unutarnja komunikacija dnevna i trebala bi se stvoriti u procesu komunikacijske strategije za definiranje određenih stajališta, ili reakcije organizacije na vanjske pritiske. Međutim, što je dostupno, a što se može poduzeti u velikoj je mjeri ne samo pitanje regulacije, već i pitanje vodstva (Lammers i Garcia, 2017, str. 202).

*Institucionalni poduzetnici.* Powell i DiMaggio (1983) tvrde da se uspon novih institucija dogodi kada organizirani akteri s dovoljnim resursima (institucionalni poduzetnici) u njima vide nove prilike za ostvarenje jako vrijednih interesa. Maguire, Hardy i Lawrence institucionalno poduzetništvo definiraju kao „aktivnosti aktera koji imaju interes za određene institucionalne aranžmane i koji koriste resurse za stvaranje novih institucija ili za transformaciju postojećih“ (2004, str. 657; Steyvers, 2013). U našem slučaju parlamentarna većina imala je dovoljno ruku da promijeni institut izbora izvršne vlasti na lokalnoj razini (Ivanišević, 2008), dakako, ne samo iz jasnih socijalnih ciljeva (učinkovitijeg upravljanja javnim dobrima) ili političkih (bijegom od *povijesnog* kolektiviteta), već i usko stranačkih interesa jačanja vlastite političke baze i mogućeg stvaranja dvostranačja u kojem se njihove šanse višestruko povećavaju. S druge strane, institucionalna promjena otvara prostor i drugim akterima (institucionalnim poduzetnicima) neovisnim o postojećim političkim strankama, koji potencijalno mogu promijeniti očekivane ishode institucionalne promjene (Koprić, 2007). Druga, ne manje važna posljedica, odnosi se na promjene unutar organizacije, kao posljedice nove moćnije pozicije izvršne vlasti u organizaciji.

*Funkcioniranje institucija.* Funkcioniranje institucije je alternativni pristup razumijevanja uloge agenata i institucija. S jedne strane, imamo svrhovito djelovanje pojedinca i organizacije usmjerene na stvaranje, održavanje ili ometanje institucija, a s druge, institucionalni poduzetnici imaju određenu ulogu u institucionalnom funkcioniranju, kao i sama organizacija. Institucionalna perspektiva funkcioniranja institucije može se promatrati kao produkt određenih akcija, pojedinačnih ili grupnih s dostupnim resursima i vještinama da djeluju kao poduzetnici, ali i onih čija je ulogu podupirati i olakšati napore *poduzetnika* (Lawrence i Suddaby, 2006, str. 217). U našem slučaju institucionalni okvir se promijenio selektivno, isključivo u jednom dijelu



institucionalnog okvira, dok je ostatak regulative na osnovnoj i drugim razinama ostao nepromijenjen.

*Deinstitucionalizacija.* Politički, funkcionalni, društveni i drugi razlozi (integracije, harmonizacija, konvergencija) mogu biti pokretači odbacivanja postojećih institucionalnih rješenja. Međutim, kao i kod institucionalizacije, deinstitucionalizacija isto tako mora biti prihvaćena kako bi omogućila institucionalnu organizaciju aktivnosti. Lawrence i Suddaby (2006, str. 218) tvrde kako se određeni postupci pojedinaca, njihovog strateškog djelovanja (primjerice, fokus na dobivanje novog mandata), mogu svojim *dnevnim* djelovanjem na zahtjeve okoline doprinijeti *uništenju* institucije (u Lammers i Garcia, 2017, str. 204). U političkim institucijama takvim se može smatrati praksa distribucije prikupljenih poreza/prihoda kroz različite kanale kao i uske (usmjerenje) politike rashoda, koje mogu posve ukinuti institucionalne prakse i promijeniti suštinu postojanja institucije i njihove svrhe.

Vlast se bavi oblikovanjem svog okruženja, a ne prilagođavanja njemu. Javnu upravu pokreću društvene vizije i politički projekti. Stoga bi organizacije koje se bave javnim poslovima trebale biti konceptualizirane kao institucije, a ne kao instrumenti. One generiraju i implementiraju propise koji definiraju pravila igre. Tko je legitimni sudionik? Koji su prihvatljivi programi? Koje sankcije treba primijeniti u slučaju odstupanja? Koji bi procesi mogli izazvati stvarne promjene? (u Thoeing, 2011, str. 7-8). Javna uprava utječe i pojednostavljuje načine na koji ljudi razmišljaju, tumače činjenice, djeluju i rješavaju sukobe. Poklapaju li se reforme javne uprave s društvenim potrebama? Pomažu li i jačaju li demokratsko sudjelovanje?, pitanja su na koje se traže odgovori.

Novi institucionalizam smatra opasnom samu ideju da je moguće reformirati i kontrolirati javne organizacije odozgo i u tehnokratskom stilu. Primjerice, novi pristupi javnom upravljanju temelje se na široko prihvaćenim postulatima nadahnutim neoliberalnom ekonomijom – racionalnim izborom, teorijom agencija – koji su navodno općenito relevantni. Kontekstualizam je perspektiva koja predviđa da je politika komponenta društva – puki proizvod čimbenika, kao što su društvene klase, kultura ili demografija. Redukcionizam pretpostavlja da su politički fenomeni puke posljedice pojedinačnog ponašanja: funkcioniranje javne agencije objašnjivo je modelom ponašanja pojedinog birokrata. Ekonomski utilitarizam podrazumijeva da se ponašanje pojedinaca u osnovi pokreće vlastitim sebičnim interesom. Funkcionalistički pristupi usvajaju darvinistička gledišta: povijesna evolucija odabire organizacijske oblike koji odgovaraju zahtjevima okoliša i

eliminiraju one koji to ne čine. Instrumentalna perspektiva tvrdi da je osnovna uloga koju politički život ispunjava dodjela oskudnih resursa i da je stoga legitimno racionalizirati kriterije izbora koje vlade i proračuni koriste (Thoeing, 2011, str. 7-8).

Utemeljitelji novog institucionalizma sugeriraju alternativne ideje ili hipoteze takvim perspektivama. Oni preispituju koliko se organizirana akcija može planirati kao plod dizajna ili autoritarne volje i do kojeg je stupnja moguće postići neki javni poredak u pluralističkim društvima. Dakle, logika posljedica/dosljednosti je iluzija. Djelovanje u organizacijama nije u velikoj mjeri usmjereno na instrumente, a dostupna je samo ograničena racionalnost. Javni službenici donose odluke prema nekom zadovoljavajućem kriteriju; prave kompromise između sadržaja problema kojim se bave i razine nesigurnosti s kojom se suočavaju u stvarnom vremenu. Ponekad to nazivaju *razmjernost!* Kako bi se shvatilo što se donošenjem politika doista obrađuje i kako njima rukuje u organizacijama, novi institucionalizam pruža analitičku mrežu. Empirijsko promatranje trebalo bi razmotriti tri temeljne dimenzije ili aspekta: (1) ciljeve koje različite jedinice slijede; (2) način na koji se informacije, mogućnosti i podrška mobiliziraju za poduzimanje akcije i (3) izbor djelotvornog procesa odlučivanja. Trebalo bi identificirati koliko duboko u određenom skupu radnji mogu postojati četiri glavna mehanizma: (a) ponašanje u izbjegavanju sukoba; (b) procesi smanjenja nesigurnosti; (c) rješavanje problema kao rješenja za traženje i pronalaženje inicijatora, te (d) organizacijska dinamika učenja kroz prethodno iskustvo i pravila raspodjele prioriteta. Zapravo, javne organizacije funkcioniraju poput političkih arena. Problem s moći te igre moći modeliraju njihovo funkcioniranje i njihove politike. Ne moraju nužno postojati kolektivni ciljevi koji bi pružili zajedničke reference, koje podrazumijevaju pojedinačne ciljeve ili partikularističke preferencije. Stoga su institucionalna sredstva potrebna kako bi se kanalizirala oportunistička ponašanja i osigurala određena kolektivna stabilnost (Thoeing, 2011, str. 8).

Dva osnovna mehanizma socijalizacije čine ponašanje više predvidljivim i osiguravaju da predstavlja potencijalne rizike ljudskog ponašanja. Jedan upućuje na organizacijske rutine i na prisutnost prethodnih institucija. Ono što se ističe u organizacijama je da se akteri ponašaju u skladu s logikom prikladnosti ili komfornosti (March i Olsen, 1989). To implicira da su rutine ili naslijeđa iz prošlosti snažni izvori integracije i stvaraju nepovoljne uvjete za kolektivno djelovanje. Drugo, generiraju kognitivne obrasce i vrijednosti koje se šire kroz procese institucionalizacije.

Akcija mobilizira kulturne elemente koje različiti dionici koriste kao okvire. Akteri ispunjavaju identitete slijedeći pravila koja smatraju odgovarajućim situaciji s kojom su suočeni, i u koju su uključeni.

Novi institucionalizam (NI) sugerira teoriju učenja u nesigurnim okruženjima. Predviđa i objašnjava kako i zašto u određenom kontekstu radnje pojedinci i organizacije pokušavaju postići određeni stupanj razumijevanja konteksta s kojim se suočavaju. Novi institucionalizam analizira zašto svaki od njih u određenom trenutku posvećuje ili ne posvećuje pažnju određenoj temi, i proučava način na koji se informacije prikupljaju i iskorištavaju. Na ovoj platformi 1988. godine izvedeno je više od trideset terenskih studija na organizacijama iz javnog sektora, posebno u Švedskoj i Norveškoj (Christensen i Læg Reid u Thoeing 2011, str. 9). Proučavane su razne vrste reformi, poput uvođenja korporativno-strateškog planiranja u odnose između državne vlade i državnih agencija, vođenje javnog željezničkog poduzeća na decentraliziran način i s jakom tržišnom orijentacijom, ili uvođenje trogodišnje metodologije proračuna u državnu upravu i uspostavljanje aktivnih i participativnih županijskih vijeća. Društveni su znanstvenici zadržali zanimanje za pojave kao što su reforme javnih uprava, složenih projekata javne izgradnje, politike decentralizacije u općinama i dr. (u Thoeing, 2011, str. 9).

U ovom pogledu menadžment je posljedica ljudskih aktivnosti, a ne rezultat primijenjenih tehnika. Suprotno od onoga što većina NPM podupiratelja zagovara, lideri nemaju punu kontrolu, organizacije nisu pasivne, a izbori politika nisu konsenzualni. Aktualne administrativne reforme, uspješne ili ne, karakterizira niski stupanj jednostavnosti i jasnoće. Normativnost koja bi trebala donijeti red u kaotičnu stvarnost, nedostaje. Ni jedna jednostranost ne dopušta jednom setu vrijednosti da bude prihvaćene kao legitimne. Mnoga obećanja su stvorena oko budućnosti. I pored toga trenutna produkcija rezultata je irelevantna. Javna uprava (organizacija) ne može biti kontrolirana i mijenjana kroz čisto misaonu osnovu na tzv. apstraktnoj racionalnosti. S tim se lako započinje reforma, ali malo je njih na toj osnovi završeno. Kreatori reformi su okruženi zidinama koju su uvelike mentalni konstrukti. Reforme generiraju druge (više) reforme, a uglavnom potaknu nekoliko promjena i postanu rutina. Organizacijska zaboravnost dopušta ubrzanje reformi i pomaže ljudima prihvatiti ih. Paradoksalno, reforme pridonose stabilnosti i često sprječavaju nastanak promjena. I dok se sadašnje organizacijske promjene ne generiraju planski i kroz sveobuhvatnu reformu, promatrači sugeriraju da su reforme obilne. Javna se uprava ne protivi

inovacijama, ali može slijediti dijelove transformacija koje se refleksije vanjskih faktora, poput primjerice tržišta rada. Glavne promjene unutar javne uprave, kada se i dogode, dogode se bez šireg prethodnog promišljanja i rasprave. Lakše ih je generirati ako se odnose na manje kontroverzna područja. Normativni institucionalizam sugerira dva glavna recepta za provesti promjene. Prvo, trebalo bi se puno toga podudarati između pravila, identiteta i situacija. I drugo, lokalni kontekst je važan jer je drugačiji; unos tzv. dobrih praksi ili samo imitacija upitni su u okvirima učinkovitosti i u okvirima legitimnosti (Thoenig, 2011, str. 10).

U suvremenim teorijama politike tradicionalne političke institucije i tradicionalne ekonomske institucije dobivaju na važnosti. S gledišta bihevorista formalno organizirane socijalne institucije mogu se prikazati kao arene unutar kojih je političko ponašanje vođeno s više fundamentalnih faktora i događaja. S normativnog, te su ideje ugradile moralnost u institucije (zakon i birokracija) i ističu građanstvo, kao osnovu osobnog identiteta odvojeno od ideje individualnog morala uz isticanje konflikta interesa (vladavina prava). Pojava novog institucionalizma razmatra institucije kao kumulativne posljedice moderne transformacije socijalnih institucija. Socijalne, političke i ekonomske institucije postale su veće, puno kompleksnije i puno važnije za kolektivni život. Većina glavnih aktera u političkim i ekonomskim sustavima su formalne organizacije, a institucije pravnog poretka i administracija zauzimaju dominantnu ulogu u suvremenom životu (Abtyn i Turner, 2011; Kamel, 2009; Lawndes, 1996; Lipnicka i Verhoven, 2014; March i Olsen, 1984, str. 734; 2006; Steinmo, 2001). Suvremene teorije politika teže oslikati politiku kao odraz društva, političkih fenomena kao agregata posljedica individualnog ponašanja; akcije kao rezultata izbora temeljenih na kalkulaciji samointeresa; povijesti kao efikasnosti u doseg j edinstvenih prikladnih ishoda i procesa odlučivanja, i alokacije resursa kao središnju silu političkog života.

Institucionalisti naglašavaju misao o obujmu koji su imale institucionalne strukture u nametanju elemenata reda na samom *početku* svijeta. Tradicionalna politička teorija uključuje važnost namjere produkcije reda u političkim ugovorima (poznato još od Sumera, u Harari, 2016, str. 142) i refleksiju na institucije, zakone i druga stabilna pravila ili po obveznom moralu zajednice, često inspiriranim i podupiranim religijskom dogmom. Većim dijelom moderna politička teorija izbjegava ovo razmatranje i fokusira se na agregaciju, a povijesnu efikasnost guraju prema druga dva reda: red nametnut po razumu i red nametnut takmičenjem i prisilom. Razlog se prepoznaje u idejama racionalnosti i namjeravane akcije: to nalazi institucionalni izričaj u značaju hijerarhije

organizacije i ciljeva (dakle, u formalno planiranim institucijama). Natjecanje i prisila prepoznaju se u idejama konflikta interesa, moći, pogađanja, preživljavanja i rata: oni nalaze institucionalni izražaj u izboru i kreiranju politika. Teoretsko istraživanje relevantno za novi institucionalizam uključivalo bi elaboriranje dodatnih obilježja o političkom redu (primjerice, okoliš, klimu i dr.). Vjerujemo, moguće je identificirati najmanje šest ovakvih koncepcija. Prva, povijesni red. Koncept povijesnog reda implicira naglasak na suvremene teorije o efikasnosti povijesnog procesa, načina u kojima se povijest kretala brzo i neumoljivo prema jedinstvenom ishodu u nekom smislu normalnog optimuma. Institucionalna teorija bi specificirala koliko su ti povijesni procesi djelovali na specifične karakteristike političkih institucija, a to bi pružilo važno teoretsko razumijevanje neefikasnosti povijesti, tj. povijesnog procesa koji nije uravnotežen. Uzimajući šire vremensko razdoblje, ono vodi prema nejedinstvenoj ravnoteži ili rezultatu jedinstvenog, ali neoptimalnog ishoda. Teoretsku pažnju na neefikasnost povijesti uključuje veći interes za načine na koji su institucije učile koristeći stečeno iskustvo i mogućnosti da će naučeno producirati brže ili sporije podešavanje, prije nego će utvrditi jesu li rezultati prikladni ili su ih doveli u zabludu. To uključuje namjeru specificiranja uvjeta pod kojima se dijelovi povijesti *okreću* jedni protiv drugih i uvjete pod kojima se oni razilaze. Isto tako to uključuje karakterističnu ulogu standardnih procedura djelovanja, profesionalnosti, stručnosti i pohranu u pozivanju na povijest (March i Olsen, 1984, str. 743).

### 3.9. Političke institucije i socijalna okolina

Ne poričući važnost ni socijalni kontekst politike niti motive individualnih aktera novi institucionalizam insistira na većoj autonomiji uloga političkih institucija (Džinić i Škarica 2017). Na državu ne utječe samo društvo, već i ona utječe na društvo. Politička demokracija ne ovisi samo o ekonomskim i socijalnim uvjetima, već i o dizajnu političkih institucija. Javne agencije, zakonodavstvo i paleta drugih institucija čine zbirku standardnih operativnih postupaka i struktura, koje definiraju i brane interese. Oni su politički akteri i po njihovom vlastitom pravu.

Argument da institucije mogu biti tretirane kao politički akteri tvrdnja je institucionalne koherentnosti i autonomije. Tvrdnja o koherentnosti je neophodna kako bi se institucije tretirale kao stvaratelji odluka. S takvog gledišta, pitanje je želimo li predstaviti državu (ili neku drugu političku instituciju) kao donositelja izbora na osnovu nekog kolektivnog interesa ili namjere (npr. preferencije, ciljeva, svrhe), alternative i očekivanja. Čini se da bi pragmatičan odgovor bio da

koherentnost institucija varira, ali jest ponekad dovoljno značajna da opravdava gledanje na kolektivitet kao koherentno djelovanje (March i Olsen, 1984, str. 738)

Tvrđnja o autonomiji nužna je u uspostavi ideje kako su političke institucije više nego jednostavan odraz socijalnih sila. Empirijska promatranja čini se ukazuju na to da unutarnji procesi u političkim institucijama, premda su ih možda pokrenuli vanjski događaji, utječu na tijek povijesti. Usvojen program kao jednostavan politički kompromis od strane zakonodavca osnažen je hijerarhijskim značenjem i prisiljava osnivanjem agencije za nositi se s tim problemom (npr. agencije za regionalni razvoj). Uspostavljanje javnih politika ili konkurencija među birokratima ili zakonodavcima, aktivira i organizira inače mirne identitete i stvara socijalne raskole. Takve pojave nisu rutinski prilagođene modernoj političkoj teoriji koju čine politički ishodi kroz funkcije triju osnovnih čimbenika: (a) raspodjelu preferencija (interesa) među političkim akterima; (b) raspodjelu resursa (ovlasti) i (c) nametnuta ograničenja po pravilima igre (ustavi). Svaki od njih se tretira kao egzogen za politički sustav, odnosno preferencije se razvijaju unutar društva i prenose se socijalizacijom; resurse distribuiraju politički akteri kroz neke šire socijalne procese, a pravila igre su stabilna ili ih radikalne intervencije egzogeno mijenjaju u uobičajenoj političkoj aktivnosti (March i Olsen, 1984, str. 739).

Ideja da se preferencije produciraju i mijenjaju u procesu koji je egzogen u odnosu na proces izbora, presudan je za teorija odlučivanja. U jednoj verziji teorije preferencije moraju biti stabilne kako bi bile u redu i kako bi teorija bila provjerljiva. U ostalim inačicama preferencije se mogu promijeniti, ali sam izbor ne proizvodi promjenu preferencija. Slično tome, konvencionalna teorija politike pretpostavlja da izloženost birača i izbor kandidata ne mijenja preferencije birača zbog niza obilježja koja kandidati mogu posjedovati, iako se mogu promijeniti uvjerenja birača o tome koji kandidati posjeduju koja svojstva. Novi institucionalizam tvrdi da su preferencije i razumijevanje razvoja politike, kao i preferencije u ostalim životnim sferama kombinacija obrazovanja, indoktrinacije i iskustva. Ako se političke preferencije oblikuju kroz politička iskustva ili od strane političkih institucija, nezgrapno je imati teoriju koja pretpostavlja da su preferencije egzogene za politički proces. Ako preferencije nisu egzogene za politički proces, nezgrapno je zamisliti politički sustav kao strogo ovisan na društvo povezano s njim (March i Olsen, 1984, str. 739).

Kontrast između dviju vrsta pojmova nalazi se najočitije u teorijama političkog vodstva. Jedna od

klasičnih ideja političkog vodstva ističe stvaranje kreativnih pobjedničkih političkih koalicija među sudionicima s određenim zahtjevima. Uloga vodstva je posredovanje: pružanje informacija, identificiranje mogućih koalicija i olakšavanje kompenzacija i reciprociteta. Takav pogled na vodstvo je implicitno u teoriji političkog procesa, koji je razvijen u političkoj znanosti u posljednjim desetljećima. Druga koncepcija vodstva naglašava preobrazbu preferencija, lidera i sljedbenika (Monod, 2014). Vođe komuniciraju s drugim vođama i surađuju unutar novih uvjerenja i obveza. Uloga vodstva je pedagoška, poticajna te prihvaća široke promjene redefiniranja svrha. Ovakav je pogled izražen u novom institucionalizmu. Distribucija političkih resursa djelomice je endogeno određena. Političke institucije utječu na distribuciju resursa, što obrnuto utječe na političke institucije. Bogatstvo, društveni položaj, reputacija, znanje o alternativama i pažnja, nije lako opisati kao egzogene u političkom procesu i političkim institucijama. Dužnosničko mjesto pruža prava na sudjelovanje i mijenja distribucijsku moć i pristup (Mladenović, 2013, Ravlić, 2007; 2017). Političke alternative lidera nisu u potpunosti određene egzogenim silama, već su oblikovane postojećim administrativnim okvirima. Ishodi političkih procesa modificiraju reputaciju moći, a zauzvrat se modificiraju politički ishodi. Konačno, treći egzogeni faktor u konvencionalnoj teorije politike – pravila igre nisu egzogena. Ustavi, zakoni, ugovori i uobičajena pravila politike, mnogi potencijalni postupci, ili razmatraju nezakonitost ili su nezapaženi; neke alternative su isključene iz agende i prije početka politike (Smerdel, 2013), međutim, ta ograničenja nisu u potpunosti nametnuta izvan socijalnog sustava, ona se razvijaju unutar konteksta političkih institucija (March i Olsen, 1984, str. 740).

### 3.10. Institucionalizam i institucionalizacija

Institucionalizam odnosno institucionalni pristup predstavlja sistemsku analizu formalnih pravila, prvenstveno društvenih normi i organizacija te njihovog utjecaja na društvo, politiku i zajednicu. Temeljna obilježja institucionalizma su legalizam u smislu središnje uloge pravne norme i formalnih propisa u upravljanju; strukturalizam – u razumijevanju strukture kao nezavisne varijable koja određuje ljudsko ponašanje i funkcioniranje sustava; holistički pristup – opisivanje i uspoređivanje čitavih sustava vlasti uz definiranje sustava pojedine zemlje; historicizam – povijesni aspekt razvoja sustava; normativizam – usredotočenost na koncept dobrog upravljanja i potragu za najboljim rješenjima. U sociologiji se institucionalizacija odnosi na proces ugrađivanja neke koncepcije u organizaciju, društveni sustav ili društvo u cjelini. Govoriti o društvu znači govoriti o socijalnoj politici kao činjenici; njezinom povijesnom razvoju i njenim političkim

aspektima, tj. demokratskim načelima. Međutim, demokratsko načelo u smislu političke jednakosti i slobodnih izbora samo je jedan dio ili normativna osnova političkog izbora, samo početak institucionalnog postojanja (npr. izvršne vlasti) i institucionalizacije (očekivanja) ili predviđanja budućeg djelovanja (Rhodes, 2006b).

U ovoj studiji govori se o modelu neposrednog izbora čelnika lokalne jedinice u smislu zakonskog uređenja izbora čelnika u gradovima u Hrvatskoj – gradonačelnika, ali i u širem smislu kao aktera društvenih procesa s izrazitim i osobnim svojstvima (osobinama), čije nametanje pravila i djelovanje utječe na ponašanje unutar pojedine zajednice, odnosno čini ukupan rezultat boljim ili lošijim. S obzirom da se u studiji evaluiraju posljedice zakona o neposrednom izboru gradonačelnika u Hrvatskoj – dakle, *pravo* kao institucionalni normativni poredak, evaluacija pravila počinje s gledišta 'korisnika' jer svrha evaluacije je utvrditi učinke implementacije novog pravila u odnosu na postavljena očekivanja zakonodavca. U drugu ruku, nastoji se utvrditi je li prihvaćena norma utjecala na ponašanje unutar zajednice, odnosno unaprijedila interakcije i u konačnici zajedničke norme ponašanja te postala normativni poredak. Ili je uređenost ove vrste uvjetovala, ili proizvela neke druge zahtjeve ili probleme u funkcioniranju zajednice. S jedne strane, imamo korisnike norme koji čine, dio su njezine institucionalizacije, a s druge, nastoje djelovati i uređivati normu u sklopu svojih vlastitih interesa i očekivanja. Treća strana po vertikalnoj osnovi s pozicije autoriteta nastoji skrbiti o pravilnom korištenju norme, odnosno sankcioniranju djelovanja izvan normativnog poretka.

U poglavlju koje razlaže odnos *veličine i participacije* razmatra se konstitucionalni okvir, odnosno pozicija lokalne samouprave – gradova kao njenog sastavnog dijela. U tom smislu, razmatra se ustavna struktura moderne države kao osobito kompleksan primjer institucionalizacije, u našem slučaju povezane s konceptom diobe vlasti. Međutim, proces same institucionalizacije pravila i njihova primjena otvara prostor pozitivne i negativne rasprave o učinku i odgovornosti određenih mjera na ponašanje ljudi, i na kraju, na ukupan društveni rezultat. Evaluacija institucije neposrednog izbora gradonačelnika u dijelu hipoteza o učinku veličine jedinice, mogla bi omogućiti interpretaciju potencijalnog jaza između prava koje je propisano i načina kako se ono *provodi* u praksi. Naime, Hrvatska je članica Europske unije i članica drugih međunarodnih organizacija čija pravila (usvojene konvencije, deklaracije i dr.) utječu na institucionalni i normativni red. U našem slučaju to se osobito vidi u utjecaju Europske povelje o lokalnoj samo-



upravi (EPLS) koju je Hrvatska usvojila u cijelosti.

Pitanje pristupa 'pravu' i 'moralu' u našem *slučaju*, kao neizbježnog sadržaja funkcioniranja grupe ili pojedinca kao izvršne vlasti, možda se može pretpostaviti putem proračunskih pokazatelja koji obilježavaju određene javne politike (investicije, transferi, tekući rashodi). Premda u ovom istraživanju pitanje *morala* nije primarne naravi, ne može se izbjeći s obzirom na promjenu instituta izbora izvršne vlasti – s kolektivnog na individualni. S obzirom na neinstitucionalnu narav morala, činjenica o samosvjesnom pojedincu kao nositelju izvršne vlasti njegov moralni diskurs vrednovanja može pokrivati isključivo njegove interese i vrijednosti, koje se mogu konceptijski razlikovati od njegove institucionalizirane naravi. Jedan aspekt ove situacije tiče se normativnog položaja i djelovanja samog pojedinca, dok je drugi aspekt povezan s državom odnosno tijelima vlasti, tj. sustavom ravnoteže. Drugim riječima, neizravno putem evaluacije modela neposrednog izbora možda se mogu nazrijeti razlike u pristupu pravu i *moralu* u kolektivom i individualnom normativnom poretku vlasti na lokalnoj razini.

S obzirom na činjenicu kako demokracija u suvremenim društvima nije više samo vladavina većine, već je nužno u obzir uzimati i mišljenja (ostatka) manjine, odnosno potrebu obnašati vlast na doktrini *dobrog upravljanja*, u naravi izravnog izbora (novog institucionalnog okvira) ne postoji ništa što bi moglo od pobjednika tražiti da prihvati prakse, pravila ili načela, koja bi iz javnog moralnog stajališta (društvenih vrijednosti) bila prihvatljiva i pravedna. Ono što je česta pojava u Hrvatskoj i na lokalnoj razini je *nepostojanje* minimuma pravednosti kao načela, a još manje kao jasno izrečene vrijednosti, osim u okviru minimuma poštivanja norme, odnosno normativnog ograničenja (Villey, 2002). Međutim, u ovoj studiji ne radi se o teorijskom aspektu odvajanja moći, već se govori o samostalnosti izvršne vlasti, autonomiji odlučivanja i njezine odgovornosti, tj. o sustavu odlučivanja koji nije podređen nekoj institucionalnoj odredbi izvršavanja (konsenzusa), koju je ranije činilo kolektivno tijelo. Hrvatska, odnosno hrvatsko društvo je krajem dvadesetog stoljeća proglasilo demokraciju i tržišnu ekonomiju. Ove dvije nove institucije sadrže (socijalne) filozofije koje se suštinski razlikuju od izgrađene socijalne filozofije *starog* političkog i ekonomskog sustava. Drugim riječima, u novim socijalnim i ekonomskim okolnostima pod novim institucijama polazište socijalne filozofije sada su racionalni pojedinci sa svojim interesima, koji čine društvo na isti način na koji dijelovi čine fizičku prirodu. Iz različitih interesa pojedinaca i činjenice su-bivanja u zajednici nužno proizlazi konflikt pri zadovoljenju tih interesa, koji opet

vodi u stanje *rata svih protiv svijetu* (Svetlić, 2007). Pitanje konflikta kao ključne vrijednosti demokracije dolazi osobito do izražaja na mikro razini u pozitivnom i negativnom aspektu, koncentracijom ili decentralizacijom moći i raspolaganjem zajedničkim dobrima. U ovoj studiji analiziramo napuštanje decentralizirane moći odlučivanja putem kolektivnog tijela, uspostavom koncentrirane moći u racionalnom pojedincu potaknuto idejom promjene redoslijeda prioriteta vlasti: prvo, učinkovitost. Evaluacija neposrednog izbora gradonačelnika ima za cilj utvrditi što je rezultat (posljedice) promjene institucionalne norme, te u određenoj mjeri procijeniti institucionalnu vrijednost uvedene promjene.

U suvremenom svijetu kojem se Hrvatska žurnim koracima želi priključiti sve sastavnice društvenog života pod udarom su europskih integracija i globalizacije, kao svjetskog procesa u pozitivnom i negativnom aspektu. To se odnosi i na 'pravo' koje s rastom integracija i globalizacije postaje sve kompleksnije i teško se može reći da će netko biti ekspert u više od nekoliko dijelova *prava*. Usprkos ili možda unatoč tome, bez razumijevanja cjeline nije moguće u potpunosti shvatiti mjesto koje pravo zauzima u pojedinoj zajednici. Kao što ovo vrijedi na makro razini ili na meta razini, vrijedi i za osnovnu organizacijsku razinu države – lokalnu samoupravu. Premda lokalnu samoupravu konstituira isti normativni okvir, ona se jako razlikuje po načinu funkcioniranja – ovisna je o jednoj drugoj dimenziji – kulturi. Naime, E. B. Taylor (1832.-1917.) definira: „Kultura ili civilizacija, shvaćena u širokom etnografskom smislu složena je cjelina koja obuhvaća znanja, vjerovanja, umjetnost, moral i pravo, običaje i sve ostale sposobnosti i navike koje je čovjek stekao kao član društva“ (u Moore, 2013, str. 21). Definicija kulture na ovom mjestu povezuje se s vrlo različitim kulturnim razvojem hrvatskog društva. Naime, hrvatska populacija povijesno se razvijala pod šest različitih pravnih i političkih sustava, koji su vrlo različito poimali pravo, državu i moral, odnosno imali različite vrijednosti na kojima počiva socijalni razvoj zajednice (Čepulo, 2012). Zato se jedinice na lokalnoj razini u istom institucionalnom okviru jako razlikuju u implementaciji i ishodima iste norme. Ovo možda i ne bi trebao biti problem ako institucionalni okvir podrazumijevamo kao mogućnost, odnosno prostor natjecanja. Međutim, u trenutku kada taj prostor u pozitivnom ili negativom smislu postaje prostor nacionalne raspodjele bogatstva bez obzira na rezultate natjecanja, institucionalni okvir gubi svoju temeljnu vrijednost – natjecanje pod jednakim pravilima. Razlike u poimanju uloge države, prava i obveza ne samo da su velike, već su dijametralno suprotne. U analizi učinkovitosti gradova, koja će se razmatrati kroz različite pokazatelja poslovanja te su razlike posve vidljive i znakovite. One nisu samo podatak koji

razlikuje pojedine gradove; one su pokazatelj karakteristika gradova koje obilježavaju javne politike njihovih čelnika. Drugim riječima, razlike pokazuju i kulturne razlike koje u tranziciji na nacionalnu razinu dobivaju posve drugo, a ponekad i normativno značenje. Stoga, analiza, pretpostavljamo, jednostavnih elemenata organizacije – gradova, kao dijela velike cjeline – države, nužno podrazumijeva razumijevanje složenosti cjeline. U našem slučaju, razumijevanje složene cjeline prikazuje se kroz sumirane te na prosjeku prezentirane podatke svih gradova u Republici Hrvatskoj kroz dva različita modela izbora i izborna ciklusa. S druge strane, stalne promjene normativnog okvira; od funkcionalne decentralizacije, djelomične dekoncentracije, ili kao mogućnost preuzimanja pojedinih funkcija kroz druge propise, cjelina utječe na osnovnu razinu. Taj se proces kontinuirano odvija u nekoj od javnih politika s nacionalne razine u trenutku kad viša razina ocjeni da je vrijeme povoljno za devoluciju.

Postojanje lokalne samouprave je pravo koje građanima pripada i koje oni koriste za formiranje zajednice u kojoj djeluju. Evaluacija neposrednog izbora čelnika u gradovima kao norme, nalaz je elemenata ljudske svijesti i interakcije razmatrano s aspekta korisnika i s aspekta vlasti. Naime, analiza se bavi podacima, odnosno procesima koji spadaju u dijelove ljudskog smislenog djelovanja, ali i aktivnosti s drugim članovima zajednice i izvan nje. Ono što u modernom društvu (državi) smatramo smisljeno, jesu interesi i sklonosti pojedinog člana zajednice agregirane u javne politike, procjenjive u odnosu na institucionalni okvir i okolinu u kojoj djeluju. Podaci o broju kandidata na izborima za mjesto gradonačelnika u proteklih dvadeset godina ukazuje na određene tendencije izvora kandidatura: iz političkih stranaka prema neovisnim (*nepolitičkim*) kandidatima. U našem slučaju nezavisne varijable – veličina jedinice – utvrđuje se odnos veličine populacije na političku emancipaciju, odnosno na stupanj participacije u političkom životu zajednice. Posredno, prema tim pokazateljima mogli bismo, možda, moći procijeniti stupanj političke *pismenosti* biračkog tijela i shvaćanja i obveze koju član zajednice ima u političkom životu zajednice, odnosno države. Drugim riječima, što izborna participacija (jednostavna demokracija) u najjednostavnijem obliku znači članovima jedinice u odnosu na i za njih, kao možda najkorisniji izbor, izbor njihovih predstavnika u predstavnička tijela vlasti.

Institucionalizacija je ono što se ponaša po obrascu, način djelovanja, sustav interakcije u određenim slučajevima i okolnostima što teže institucionalizaciji – stabilizira se u svom obliku i stekne karakter društvene stvarnosti s relativno neovisnim vlastitim životom – postaje u konačnici

trajnošću. O svemu u životu, tako i o fenomenu institucionalizacije postoji lepeza objašnjenja (Bolfíková, Hrehová i Frenová, 2012, str. 97). Međutim, vrijeme (dinamika) je potrebno da se inovacija ili u našem slučaju većinski model izravnog izbora gradonačelnika u dva kruga, raširi među građanima i ukorijeni među političkim akterima. Neposredni izbor izvršne vlasti mogućnost je jačanja pozicije pojedine političke opcije bez potrebe 'javne' koalicije, nasuprot prijašnjeg izbora gradonačelnika putem predstavničkog tijela gdje je bilo potrebno osigurati većinu. Međukorak do konačnog *ukidanja* zamjenika čija su mjesta politički istaknuta – u stvarnosti manje (ili ne)važna mjesta – još uvijek na neki način su, nazovimo to, prijelazno razdoblje ili međurješenje od kolektivnog prema *čistom* individualnom izboru. Naime, postojećim modelom neposrednog izbora gradonačelnik (lista sa zamjenicima) dobivenu podršku valja *dijeliti* s ostalima na listi bez obzira kojoj stranci pripadali ili ne pripadali. U tom smislu institucionalizacija nije samo proces, ona uključuje neku vrstu produkcije i razvoj modela ponašanja, a s vremenom transformaciju i modifikaciju u određenoj okolini ovog mini kolektiva. U ovom pogledu na institucionalizaciju važnu ulogu i utjecaj ima i veličina populacije organizacijske jedinice.

Svaka institucija predstavlja model ponašanja koji ima svoju jezgru (suštinu), koja osigurava očuvanje te jezgre i u brojnim empirijskim varijantama – određuje odnose između pojedinaca i društva, odnose s određenom tendencijom ka trajnosti. Proces promjene modela izbora čelnika na lokalnoj razini započeo je kratko nakon započetog procesa funkcionalne decentralizacije, koja je obuhvatila tek mali broj lokalnih jedinica – manje od deset posto. Proces institucionalne promjene lokalne samouprave pratila su paralelno dva procesa inovacija: (a) funkcionalna decentralizacija i (b) politička organizacija države – promijenjen je položaj lokalne samouprave u odnosu na središnju državu u sklopu procesa pristupanja EU i usvajanja EPLS-a. Vremenski je (stara) institucionalizacija (izbor lokalne izvršne vlasti) trajala kratko – dva mandata, i u tom kratkom vremenu donesena je politička odluka o njenoj promjeni. Dva mandata ili osam godina uz istodobnu nesimetričnu decentralizaciju kratko je vrijeme za snažno ukorjenjivanje modela kojeg su stalno pratile česte izmjene u institucionalnom okviru. Dinamika komparacije u ovoj studiji odnosi se na jednaka vremenska razdoblja vrednovanja oba modela uzimajući u obzir jednake položaje jedinica u okolini.

Institucionalizacija predstavlja društveni proces u kojem pojedinci započinju prihvaćati društvenu stvarnost čiju valjanost prihvaćaju neovisno o vlastitom stavu i uzimaju je 'zdravo za gotovo',

dakle, 'kakve stvari jesu' i 'kako se treba raditi'. Proces institucionalizacije možemo podijeliti u tri dimenzije: (1) strukturiranje i rutinizaciju – razvoj pravila i standardnih načina postupanja; (2) standardizacija, homogenizacija i autorizacija značenja i načina razmišljanja i (3) povezivanje sredstava s određenim vrijednostima i svjetonazorom – osoblje, financijska i druga sredstva koja omogućuju postupanje. Institucionalizacija označava promjenu u ponašanju i razumijevanju određene pojave. Proces institucionalizacije istodobno stvara kapacitete za djelovanje. S obzirom da institucije smatramo modelima, shemama ili skriptama za ponašanje, njihova se stabilnost ostvaruje kroz ponavljanje uporabe modela i interakciju. Svako ponavljanje u određenom vremenskom razdoblju stvara određene rutine u postupanju/funkcioniranju iz nekoliko razloga. Prvo, zato što su dobile legitimitet, što su sudionici prikladni, socijalizirani ili na drugi način postali dio društvenog života. U našem slučaju radi se o promjeni modela izbora koji za posljedicu ima promjenu ponašanja političkih aktera na lokalnoj razini, kao i sudionika i utječe (može utjecati) na intenzitet participacije u političkom životu zajednice. U analizi legitimiteta koji se dobiva u pravilu na izborima svake četiri godine, analiziramo ga kroz podatke o izlaznosti birača na glasovanje i uspoređujemo s istim pokazateljima prethodnog modela. Usporedba pokazatelja izlaska na izbore za oba modela uz pokazatelje o stabilnosti institucije može nam dati relativno pouzdan prikaz prikladnosti modela. Relativan prikaz jer se pokazatelji odnose na mali broj izbornih ciklusa. Ovako mali broj izbornih ciklusa ne može se nazvati rutinom jer je model u istom razdoblju doživljavao više izmjena. Model neposrednog izbora je u primjeni kratko vrijeme da bi prijenosom s generacije na generaciju doživio potpunu socijalizaciju. Isto tako je s internalizacijom, tj. usvajanjem određenih obrazaca iz okoline koji postaju vremenom objektivne činjenice. Habitualizacijom model bi se trebao pretvoriti u sastavni dio habitusa određenog društva. Drugim riječima, postao uspostavljen i ukorijenjen okvir koji sve dionike prisiljava da se ponašaju u skladu s normom, koju ne smiju prekoračiti bez obzira o motivima vlastitih interesa (Lalić Novak, 2012: 1295-6).

Nova institucionalna teorija (novi institucionalizam ili neoinstitucionalizam-NI) široko je prihvaćeni okvir za studije usmjerene na aktere koji se bave organizacijama, državom i društvom. NI se odnosi na različite disciplinske pristupe i tradicije u sociologiji, socijalnoj psihologiji, ekonomiji i političkim znanostima sa samo nekoliko zajedničkih linija argumentacije. Prvo, postoji tendencija diferenciranja *novog* od *starog* institucionalizma preusmjeravanjem fokusa s formalnih i materijalnih institucija (poput propisa, statuta i zakona) na neformalne i nematerijalne institucije

(kao što su norme, uvjerenja i rutine), dok još uvijek postoji široka raznolikost u smislu definicije institucija i u smislu različitih naglaska na određene vrste institucija. Kao uobičajeni pojam kolektivne norme, rutine i prakse mogu se smatrati konstituiranjem uspostavljena ponašanja; u sličnim situacijama akteri donose slične odluke zbog zajedničkog referentnog okvira (Lang, 2018).

Drugo, novi institucionalisti razlikuju organizacije i institucije. Institucije prije vidi kao strukturne sile koje vode ponašanje aktera – pravila igre, dok su organizacije i pojedinci viđeni kao *igrači* unutar igre. Slijedom toga, novi institucionalisti obično sudjeluju (izravno ili neizravno) u raspravi o strukturi i zastupanju s različitim predodžbama o načinu na koji institucije prestrukturiraju zastupanje. Međutim, mnogi novi institucionalisti zalažu se za nedeterminističko razumijevanje institucija (Jessop, 2001u Lang, 2018).

Treće, znatan broj novih institucionalističkih studija usredotočuje se na odnos između pojedinih aktera i organizacija, a ne na određenu formalnu situaciju. Organizacije ne mogu imati moć neovisnu o moći pojedinaca koji čine organizacijsku aktivnost. A ta je aktivnost strukturirana ne samo prema formalnim zahtjevima i tehničkim okvirima, već i prema neformalnim institucionalnim okruženjima unutar kojih organizacije postoje jer su integrirane u veće društvene i političke sustave (March i Olsen, 1984; Lang, 2018).

Četvrto, mnogi znanstvenici pojavu novog institucionalizma tumače kao odgovor na biheviorizam i neoklasične pristupe ukorijenjene u konstruktivizmu. U široko ustaljenom pristupu, Scott (2001) razlikuje regulatorne, normativne i kulturno-kognitivne institucije. Većina novih institucionalista institucije smatraju dinamičnim, a ne statičnim. Ipak, novi institucionalni pristupi ih mnogo češće koriste za ilustraciju ustrajnosti i nepredviđenih okolnosti, a ne za promjenu jer se „logika njihova pristupa prije usredotočuje na institucionalnu reprodukciju, nego na transformaciju“ (Lecours, 2005, str.11 u Lang, 2018, str. 1).

Pa kako institucionalisti objašnjavaju promjene? Institucije se moraju smatrati strukturnim silama i treba ih *održavati* kako bi se očuvala njihova relevantnost. Institucije mogu reproducirati akciju kad se akteri vrate na prethodna iskustva i reagiraju slično ili identično u sličnim situacijama. Na taj način rutine mogu dovesti do sličnog djelovanja unatoč promjeni uvjeta. Uz to, norme kao moralni elementi strukturiranja moraju se promatrati i kao ograničavajuće ili obvezujuće, ali i kao mogućnost ili nagrađivanje. U kontekstu ovisnosti o putu postoji rizik da se uloga aktera podcijeni i da se na njih gleda kao na *žrtve* determinističkog karaktera institucija. Međutim, kao i kod

dvostrukog odnosa između strukture i djelovanja, potrebno je djelovanje kako bi se institucije reproducirale i održale relevantnima. U svakoj točki reprodukcije postoji potencijal za promjenu, kao rezultat slučajnosti, evolucije ili namjerne intervencije – institucije se mogu mijenjati tijekom vremena (Džinić i Škarica, 2017; Lang, 2018).

Kontradiktorne norme, rutine ili prakse često postoje paralelno i natječu se za dominaciju. Kako su akteri ugrađeni u različite društvene i kulturne strukture (uključujući različite skupove institucija ili više institucionalnih okruženja), oni će „možda morati dok djeluju birati između konkurentskih institucionalnih lojalnosti“ (Peters, 2012, str. 26). Takvi postupci odabira ovise o individualnim, kolektivnim ili organizacijskim kapacitetima, koji se temelje na sposobnosti učenja iz primijenjenih strategija i taktika u drugim kontekstima i u drugim vremenima. Na taj način, „uvijek postoji prostor za radnje kojima se mogu prelići ili zaobići strukturna ograničenja“ (Jessop, 2001, str. 1225 u Jessop, 2006). U pluralističkom društvu akteri mogu uključiti konkurentske paradigme, prakse i norme ukorijenjene u različitim sociokulturnim ili vremensko-prostornim pozadinama. Same institucije mogu utjeloviti strukturne proturječnosti i stvoriti strateške dileme. Uz to, tumačenje institucija moglo bi se s vremenom mijenjati. Praksa, norme ili pravila koja ograničavaju djelovanje u kratkoročnoj perspektivi mogu se s vremenom razviti u mogućnosti (Lang, 2018). Strukturne sile – a time i institucije – pojavljuju se na određenim mjestima u određeno vrijeme; djeluju na jednoj ili više prostornih ljestvica, a karakteriziraju ih specifični vremenski horizonti djelovanja. Takva prostorno-vremenska obilježja treba promatrati kao konstitutivna svojstva institucija, a ne kao slučajna. Ako su institucije također proizvod vremena i prostora, komparativna istraživanja mogu otkriti razlike u pogledu institucionalnog okruženja. Nova institucionalna teorija nudi koristan konceptualni okvir ne samo za organizacijske studije, već i za druga područja društvenih znanosti poput urbanih, regionalnih ili političkih studija. Iako novi institucionalisti priznaju važnost iracionalnih i neformalnih elemenata koji oblikuju strukturu organizacija, neki znanstvenici kritiziraju zanemarivanje moći i koalicija od interesa u institucionalnim studijama zbog pre naglašavanja institucionalnog okruženja (Lang, 2018).

Drugi pak pozivaju na dinamičnije razumijevanje institucija argumentima protiv razumijevanja institucionaliziranih praksi otpornih na promjene (Jessop, 2001 u Lang, 2018). Jasan problem institucionalne teorije je pojednostavljeni opis načina rada institucija. U određenoj mjeri ostaje nejasno odakle dolaze, kako se mijenjaju i zašto određene institucije ili skupovi institucija dobivaju

na značaju. Da zaključimo, mnogi znanstvenici kritički gledaju na novi institucionalizam kao koncept, kao previše apstraktan i previše raznolik da bi ga se izravno prevelo na jasan analitički pristup. Ipak, ideje novog institucionalizma mogu otvoriti široko polje za istraživanja o tome kako organizacije funkcioniraju, kako se pojedinci unutar organizacija odnose prema širim okvirima, kako se formalna pravila odnose na neformalna ili zašto se preferiraju specifični načini djelovanja dok se drugi zanemaruju. Proučavanje pravila, normi, ideja i vrijednosti koje čine institucionalno okruženje, što se može smatrati referentnim okvirom za strukturiranje individualnog i kolektivnog zastupanja – može pomoći da bolje razumijemo ponašanje aktera i dinamičke procese promjena. Na taj način novi institucionalizam može otvoriti nove putove za daljnja istraživanja o tome kako pojedine organizacije funkcioniraju unutar i između specifičnog lokalnog i nacionalnog konteksta (Lang, 2018).

Institucionalne teorije postale su vodeće i široko korištene reference u javnoj upravi. Budući se javne institucije razmatraju kroz tri pogleda: (a) kao stupove političkog poretka; (b) kao ishode društvenih vrijednosti i (c) kao samo-izgrađeni socijalni sustav, one nude uzbudljiva poprišta za akademske rasprave, kao i pragmatična načela. Glavna pitanja i dalje ostaju otvorena za provjeru i raspravu. Neki su empirijski fenomeni još uvijek otvoreni za daljnja istraživanja. To je očito slučaj, na primjer za međunarodne organizacije (Schemeil, 2011) i za nadnacionalne politike (Olsen, 2007; 2010).

Institucionalni argumenti nisu u vezi sa skupljanjem pojedinačnih radnji, već su čimbenici iznad pojedinačne razine koje utječu na političke procese i ishode, i imaju tendenciju stvarati redovite obrasce ili pravce. Od tri razmatrane vrste, sociološki institucionalizam je organizacijska teorija koja je u osnovi kulturna teorija. Tretira države i druge organizirane političke aktere uglavnom kao i ostale organizacije pružajući široku teorijsku kulturološku perspektivu o organizacijama i politikama. Teorija se usredotočuje na širenje ideja i drugih kulturnih oblika kada organizacije traže legitimitet. Ovaj način ispitivanja političkog ponašanja i procesa obično nastoji objasniti sličnosti među institucionalnim oblicima i politikama. Obično se odnosi na pitanja u vezi s razvojem javne politike kao *raspršene* forme politika i posrednički utjecaj organizacija koje su međunarodnog opsega. Standardna istraživanja u ovoj sferi uključuju kvantitativne podatke koje raspoređuju povijest događaja ili analize vremenskih razdoblja širenja političkih formi ili inovacija. Sociološko institucionalno istraživanje fokusira se na detaljnu analizu dokumenata



primarnog izvora, demonstriranje i traženje utjecaja globalnih organizacija i civilnog društva na konceptualizacije politika na razini državnih ciljeva i sredstva (Amenta i Ramsey, 2009, str. 39). Suprotno tome, povijesni je institucionalizam način uključivanja u društvene znanosti nepovezan s određenim teorijskim projektom. Umjesto toga, povijesni institucionalisti se usredotočuju na postavljanje makro političkih ili socioloških empirijskih zagonetki i koriste komparativne te povijesne analitičke i druge raznolike istraživačke strategije za njihovo rješavanje. Iako su institucije u središtu povijesnih institucionalnih objašnjenja, u tim se objašnjenjima pojavljuju institucionalne strukture različitih vrsta. Standardni proizvod povijesne institucionalne istrage, povijesna je i često usporediva monografija koja istražuje jedan ili mali broj slučajeva u zemlji. Povijesni institucionalisti imaju tendenciju vidjeti političke institucije kao osebujne i utjecajne te se puno više od socioloških institucionalista bave pitanjima moći (Amenta i Ramsey, 2009, str. 40). O političkom institucionalizmu nije se često raspravljalo niti ga se identificiralo kao školu institucionalizma, međutim, od 1980-ih on započinjući svoj uspon kao „državno-usmjerena“ teorija. Poput novog institucionalizma u organizacijama i politički institucionalizam je vrsta teoretiziranja, koja se izričito obraća *moći* i naglašava uzročnu ulogu političkih institucija na političke ishode i procese. Politički institucionalisti koji su uslijedili uglavnom su se više fokusirali na sistemske i strukturne aspekte država i političkih stranačkih sustava, načine njihove organizacije u stvaranju uzročnih argumenata, posebno iz razloga što ove političke institucije oblikuju političke identitete, interese i strategije politika mobiliziranih skupina (Amenta i Ramsey, 2009, str. 40-41).

## 4. TERITORIJALNE INSTITUCIJE I IZBORNI SUSTAVI

### 4.1. Uvod

Perspektiva neoinstitucionalizma uobičajeno se povezuje s idejom o važnosti institucionalne pozadine u oblikovanju stvarnosti javne uprave i procesa. Kakve uloge igraju institucije u pružanju socijalnih i ekonomskih rezultata na tržištima i kako utječu na vladavinu i društvo? Mogu li socijalne države pružiti i alocirati dovoljno socijalne skrbi, dobara i usluga na efikasan i učinkovit način? Mogu li se istovremeno boriti protiv birokratizacije i *brzo* razvijati demokracije na dobrovoljnoj osnovi? Sve veći pritisak na središnju državu radi smanjenja javnih rashoda i povećanja učinkovitosti, sve kompleksnije javne politike u integracijama i globalnim kretanjima te, sve veći zahtjevi za jačanjem demokracije i participacije, načelo supsidijarnosti i lokalne vlasti stavili su u prvi plan *nove* diobe moći (Boix, 1999; Thoenig, 2011).

Političke institucije su nadležne za javnu politiku i predstavljanje. Međutim, teritorijalne politike ne bi trebale nikad biti ograničene na opisni dio u zakonu i na razine koje su formalizirane – lokalne ili općinske, regionalne, državne ili nacionalne, nadnacionalne ili međunarodne. Prostor i upravljanje prostorom nisu definirani ili redefinirani samo u pravu i javnoj upravi, već su možda važniji od toga – institucionalni okvir socijalnog takmičenja, promjene identiteta i solidarnosti. U ovoj studiji razmatra se učinak promjene modela izbora izvršne vlasti u gradovima, tj. učinak promjena na organizacijski *output* i demokraciju. U tom kontekstu teritorij je politički prostor djelovanja izvršne vlasti i socijalni prostor akcije. Teritorij je blisko povezan s trijumfom državnacije u Europi, pristupom koji je još uvijek aktualan u Hrvatskoj, a svoj je značaj u Europi počeo gubiti krajem devetnaestog stoljeća. Razlozi za *pad* vrijednosti države reflektira se u masovnoj urbanizaciji, industrijalizaciji, koja je dovela do novih socijalnih podjela i ekspanzije tržišta koja su zahtijevala bolje funkcionalne pristupe. Diferencijacija lokalizma bilo je pitanje unutar nacionalnih sustava, zapravo bilo je pitanje industrijskog razvoja. Drugim riječima, promjene u teritorijalnim institucijama u europskim državama odražavale su njezin rast i razvoj, odnosno bile su tome podvrgnute (Stoker, 2006; Swianiewicz, 2014; Koprić, 2018). Vladanje putem teritorijalne hijerarhije polako je pripadalo prošlosti. Osim razvoja tržišta – integracije ekonomije – tehnološke inovacije skratile su udaljenosti vremenom i obujmom na lako dostupne i lako opskrbljene, tj. teritorijalna rascjepkanost smatralo se nije kompatibilna s modernizacijom države.

Teritorijalna pitanja (institucije) (Thoenig, 2006) u Hrvatskoj vraćene su na dnevni red promjenama Ustava 2000. godine i otvaranjem procesa pristupanja Hrvatske članstvu u Europskoj uniji. Proces decentralizacije na dnevni je red stavio pitanje kapaciteta lokalne države; usvajanjem Europske Povelje o lokalnoj samoupravi načela funkcioniranja/organizacije društva u cjelini (načela supsidijarnosti), a želja za integracijom zemlje u europske tokove donijela je regionalizam, regionalnu politiku kao instrument financijske solidarnosti i kohezije EU s ciljem smanjenja razvojnih razlika među regijama zemalja članica (Đulabić, 2011). Regionalna je politika usmjerena na poboljšanje uvjeta života i rada građana najmanje razvijenih dijelova Unije, ali i na smanjenje razlika u bogatstvu među pojedinim regijama. Sva tri područja bila su dio procesa konvergencije i modernizacije javne uprave u cjelini. U ovom se poglavlju raspravlja o sva tri institucionalna procesa.

Nakon promjena temeljnog dokumenta 2000. godine i potpisivanja pretpristupnog ugovora za članstvo u EU, u državi ništa više nije bilo isto. Analiza stanja pokazala je produktivne dosege, kapacitet koordinacije raznih razina vlasti, sposobnost planiranja, izvedbe, učinkovitosti i dakako, političke organizacije (lokalne države) (Koprić, 2005; Osmanagić Bedenik, 2002; Sumpor, 2013). Lokalna država – istina njen tek manji dio – funkcionalnom decentralizacijom prihvatio je upravljati važnim političkim i ekonomskim sektorom države s tendencijom širenja svoje jurisdikcije. Šira redistribucija funkcija i domena politika uslijed manjkave decentralizacije zahtijevala je promjene u nadzoru i kontroli, odnosno u redefiniraju odgovornosti za ishode javnih politika (Jambrač, 2017a). Na sceni se pojavljuju dva različita pristupa upravljanju u javnom sektoru, oba zagovarana i poticana od strane europskih institucija i njihovih partnera: novi javni menadžment – okrenut ekonomskim aspektima upravljanja i doktrina dobrog upravljanja – usmjerena na građane, odnosno demokratske, pravne i političke vrijednosti, što u konačnici znači približiti politički prostor građanima i povećati njihovu participaciju u političkom životu. Sukob oko ove dvije suprotstavljene doktrine u Hrvatskoj nije završio, jer se političke elite Hrvatske nisu nedvosmisleno opredijelile niti za jednu niti za drugu. Nova, uglavnom prenesena institucionalna rješenja *obojena* su više ili manje jednom odnosno drugom doktrinom ovisno iz koje se države-članice ili političke skupine institucija prihvaćala/sugerirana.

Zahtjevi za jačanjem demokracije i participacije na početku smatralo se kako će veliki broj teritorijalnih jedinica omogućiti ovaj politički aspekt *žeđi* (Koprić, 2005) za *demokracijom*.

Međutim, ideja participacije ne odnosi se isključivo na mogućnost glasovanja svake četiri godine, već participaciju u svim segmentima društvenog života; u socijalnom angažmanu kreiranja javnih politika i sudjelovanja građana u procesu odlučivanja. Dakle, politički izbor nije dovoljan, ne samo kao model zastupanja (manjina uvijek izabere vlast), već niti kao model za kontrolu političkog odlučivanja odnosno odgovornosti (Rousseau, 2012). Ideja s nacionalne razine bila je *vratiti* ljude na područnoj i lokalnoj razini u procese političkog odlučivanja, ali ne izgubiti ili oslabiti nacionalne kontrole i pokušati povećati razinu učinkovitosti.

Regionalizam se pojavio unutar izmjena Ustava u institucionalnoj inačici *županija* kao regionalnih (područnih) jedinica, a europski regionalizam putem prisile uvođenja statističkih regija NUTS II (koje mogu biti, ali ne moraju biti i političke jedinice). *De facto* bio je to *top-down* regionalizam, kao posljedica pritiska za institucionalnu decentralizaciju s nacionalne razine. *Bottom-up* regionalizam u Hrvatskoj, zapravo se nije dogodio. Regionalne jedinice (županije) u sljedećih dvadeset godina uspjele su (na njihovu inicijativu) prenijeti tek sitne djeliće zadaća s nacionalne razine. Ubrzo se nakon prvotnog *zamaha* pokazalo kako se lako nova razina vlasti može podvrći politici s nacionalne razine. Za izbjegavanje *političkog nasljeđa* podvrgavanja, regionalne se jedinice nisu uspjele izboriti za veću autonomiju (u svakom smislu) i za opsežniju devoluciju vlasti. Godine 2019. došlo je do ukidanja ureda državne uprave u županijama i prijenosa njihovih poslova županijama.

Dva su, očito suprotstavljena smjera diskursa. Jedan koji ignorira pitanje političke decentralizacije zemlje i tome prikladne teritorijalne organizacije i drugi, provođenje devolucije u postojećoj organizaciji i njihove ishode. Javni problemi moraju se podvrgnuti promišljenim promjenama. Ignoriranje odgovora na sve veće probleme koje Hrvatska ima u javnom sektoru, načine na koje ih pokušava rješavati dovode do kontinuiranih ponavljajućih personalnih problema koji su češće izravno nego neizravno povezani s funkcioniranjem javnog sektora u cjelini (OECD, 2021). S obzirom da je koncept teritorijalnih institucija zasnovan isključivo na političkoj platformi, horizontalna koordinacija, fleksibilnost i kompeticije ostavljene su za neka druga vremena, a institucionalne reforme su *izborni prikazi* koji nestaju odmah nakon završetka političkih izbora.

Međutim, za osigurati brži ekonomski razvoj u otvorenoj ekonomiji nužno je razumjeti da teritorijalne dimenzije igraju ključnu ulogu u održavanju i zadržavanju lokalnih poslova; implementaciji strategija komparativnih prednosti; privlačenju investicija; europeizaciji

nerazvijenih regija i sl., za razliku od nacionalnog političkog gledanja na razvoj države od mandata do mandata. Koncept razvoja baziran na *darovima* (europski fondovi) posve je promašena koncepcija, jer su darovi jednokratni, traju određeno vrijeme i prečesto postaju teret razvoju, a ne njegova poluga (Rodrik, 2011; Acemoglu i Robinson, 2006). U drugu ruku, *darovi* sputavaju inventivnost, borbu za opstanak i potrebu za radom kao vrijednosti materijalnog i socijalnog razvoja i, nikad nisu bezuvjetni. S obzirom na ulogu koju igraju europske (i svjetske) institucije, nacionalne države će gubiti (gube) kontrolu nad mnogim sektorima u kojima nema reguliranih politika, a puno će se drugih sektora morati osloboditi nacionalne regulacije i prepustiti tržišnom natjecanju. Naravno, ovi fenomeni povlače za sobom 'stara' pitanja u novim *policy* pojmovima i neka nova u klasičnim pojmovima: formacije države i njezine dezintegracije; teritorijalne izvore legitimnosti vlasti; prednosti i nedostatke decentralizacije i centralizacije; etničke identitete; veličine teritorija i pitanja socioekonomskog razvoja (Kymlicka, 2004).

S vremenom krug važnih javnih politika s aspekta EU sve se više širio. Iako je glavna svrha zajednice bila ekonomska, harmonizacija je povlačila za sobom i druge javne politike poput politika upravnog razvoja, politika za mlade, regulacije, informacijskog društva itd. Takav pristup omogućio je zahvat u više upravnih područja od kojih se mnoga i danas smatraju nacionalno važnim i jedinim mjestom odlučivanja. Međutim, u sklopu utvrđivanja načela EU, europska politika je posredno djelovala na legitimiranju politika što je trebalo doprinijeti širem i snažnijem sudjelovanju građana, gospodarskih subjekata i jačanju položaja i utjecaja civilnog društva. Premda se europske politike provode decentralizirano kroz javne uprave država-članica koje su funkcionalno odgovorne za njih, one ipak u tom smislu postaju *dio* europske uprave premda su organizacijski i hijerarhijski unutar zemlje domaćina (Koprić et al., 2014).

#### 4.2. Lokalni politički sustav

„Političko-upravni sustav u lokalnim samoupravnim jedinicama sastoji se od političkih institucija, te od izvršnih i upravnih organa. U skupini političkih institucija po značenju se izdvaja predstavništvo građana. Građani biraju predstavnike, članove lokalnih predstavničkih tijela, koji predstavljaju njihove interese u glavnom lokalnom političkom tijelu koje se obično naziva vijećem (općinskim ili gradskim) i skupštinom (na županijskoj razini). Osim putem izbora, građani mogu utjecati na lokalno upravljanje i putem institucija izravne demokracije i sudjelovanja (participacije) u lokalnom upravljanju. Oblici izravne demokracije ili neposrednog odlučivanja su skupštine svih

građana lokalne jedinice, lokalni referendumi, građanske inicijative te zborovi građana. Građani mogu sudjelovati u procesima lokalnog odlučivanja ili/i u obavljanju javnih poslova i putem teritorijalno decentraliziranih tijela, najčešće mjesnih odbora, temeljem kooptiranja (imenovanja) u odbore i druga lokalna politička tijela te kroz organizacije civilnog društva. Europska povelja o lokalnoj samoupravi posebno ističe skupštine građana i referendum, ali otvara mogućnost i za druge oblike izravnog sudjelovanja građana u lokalnoj demokraciji“ (Koprić i Vukojičić Tomić, 2012, str. 1)

U većini lokalnih političkih sustava u Europi težište je na lokalnom predstavničkom tijelu, vrlo često ne samo prema propisima, nego i u stvarnom političkom životu. I prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi pravo na lokalnu samoupravu provodi se preko vijeća ili skupština sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasovanjem na temelju općeg i jednakog biračkog prava, koja mogu imati izvršna tijela koja su njima odgovorna. Zato su se izbori za članove predstavničkih tijela smatrali ključnim za razvoj lokalne političke scene. Na europskoj lokalnoj sceni razlikuju se izborni modeli (proporcionalni, većinski, mješoviti), ključni akteri (političke stranke, nezavisni akteri), jednako kao i uloga i položaj lokalnih vlasti u političkoj hijerarhiji pojedine države (Kasapović, 2013; Swianiewicz, 2014).

„Izvršni organi imaju važnu ulogu u pripremanju lokalnih političkih odluka, vođenju lokalnih javnih politika, izvršavanju odluka predstavničkog tijela, usmjeravanju, koordinaciji i nadzoru rada upravnih organa, brizi za prihode i rashode i sveukupnoj imovini lokalne jedinice, razvoju lokalne ekonomije i javnih službi, zastupanju lokalnih interesa prema centralnim državnim tijelima, integraciji lokalne zajednice, itd. U njima se nalazi stvarno političko vodstvo lokalnih jedinica“ (Ivanišević, 2008: 10-13 u Koprić i Vukojičić Tomić, 2012, str. 2).

Budući da je stvarna politička moć u suvremenim lokalnim političkim sustavima uglavnom na izvršnim tijelima, pitanja njihovog izbora, položaja i ovlasti postaje središnje mjesto rasprave u nastojanjima da se reformira lokalno upravljanje. K tome, lokalna izvršna tijela su na raskršću između lokalnog predstavničkog tijela i lokalne administracije, ali i između središnje državne vlasti i zajednice građana (centra i periferije), obilježena zajedničkim interesima, tradicijama, kulturom itd. (Ivanišević, 2008: 10-13). „Ovisnost lokalnog sustava o središnjim dijelovima teritorijalne uprave (centru) i lokalnoj sredini u kojoj djeluju, daje poseban značaj procesima lokalnog samoupravljanja” (Pusić, 1998: 41). Izvršna vlast u odnosu na predstavničko tijelo

generira, potiče i predlaže lokalne javne politike i odluke bitne za lokalnu zajednicu, dok lokalnu samoupravu i lokalne javne službe usmjerava/vodi i nadzire njihovo pružanje javnih usluga (Koprić, 2012).

„Nakon relativno dugog perioda u kojem su u različitim dijelovima Europe prevladavali određeni tradicionalni izvršni aranžmani (lokalna vlada), posljednjih godina u nekim se dijelovima Europe proširila jedna od varijanti izbora izvršne vlasti – pojedinačni izvršni funkcionar koji sam vrši izvršnu funkciju, a biran je neposredno od strane građana (neposredno birani načelnik, sustav nalik predsjedničkom modelu na središnjoj razini državne vlasti)“ (Koprić i Vukojičić Tomić, 2012, str.2) . U doba ekonomske, socijalne, moralne i druge krize (Vuković, 2017), prioritet dobivaju pitanja efikasnosti, učinkovitosti i smanjenja javnih troškova, ali i pitanja demokratskog deficita koje traži novo, što šire uključivanje građana u kreiranje lokalnih javnih politika i programa. Zahtjevi za povećanom efikasnošću i jačom ulogom građana u političkim procesima glavni su izazovi današnjih demokracija, uključujući i lokalne političke sustave (Vetter i Kersting, 2003). Ta se dva izazova preklapaju kroz problem izvora demokratskog legitimiteta i učinkovitosti lokalnog vodstva, pa je njegova reforma u fokusu suvremenih institucionalnih reformi lokalne samouprave. Neposredni izbor izvršne vlasti smatra se, može otvoriti nove kanale komunikacije i eventualno poboljšati upravljanje lokalnim sustavom što bi za posljedicu moglo povećati učinkovitost (Vukojičić Tomić, 2016). Međutim, izborni model je samo dio ukupnog političko-upravnog sustava, koji ima svoja ograničenja vezana uz političko upravni okvir nadležnosti (Koprić, 2012; Škarica, 2013) i mnogo kontingentnosti.

Lokalnu samoupravu u Hrvatskoj čine dva stupnja teritorijalne organizacije – lokalna i regionalna (područna) samouprava, dok je mjesna samouprava, zapravo mogućnost - fakultativna. S obzirom na svoj položaj *dnevne* institucije bliske građanima, ona je važan dio javne uprave u pružanju usluga građanima, provođenja javnih politika i s nacionalne razine, a ulaskom Hrvatske u EU dijelom i europskih politika. Na učinkovitost, inovativnost i kvalitetu rada lokalnih jedinica ne utječu samo organizacijski i drugi kapaciteti – endogeni faktori, već i egzogeni kao što je to teritorijalna struktura koju određuje veličina i gravitacijska polja naselja, struktura stanovništva, gospodarska i prometna infrastruktura, javna dobra i dr. Lokalnoj samoupravi može se dodijeliti pet glavnih uloga: upravna, politička, socijalna, ekonomska i ekološka i nekoliko glavnih zadaća: urbanizacija, održivi razvoj, stambena i kulturna politika.

*Upravna uloga.* Upravna u smislu približavanja funkcija države lokalnom stanovništvu. U drugu ruku, lokalna samouprava najbliže je građanima, morala bi se moći prilagoditi okolnim uvjetima i efikasnije obavljati poslove od druge više razine. Širina autonomije lokalne samouprave ovisi o karakteru političke organizacije: decentralizirane s više autonomije ili centralizirane s malo autonomije. Centralistički pristup lokalnoj samoupravi osiguravao je snažan nadzor nad svim procesima, ali je i održavao snažan utjecaj na političke procese unutar jedinica. S druge strane, ako su jedinice male, a veliki broj službenika i drugih povezanih subjekata ovisi o proračunu jedinice, one nisu samo puki izvršitelji zadaća zbog svog formalno pravnog statusa, već i vrlo lojalni zagovornici politika više razine. Bez obzira na širinu poslova i utjecaj države, lokalna samouprava važna je građanima, jer se u njoj ostvaruje veliki dio javnih usluga i idealna je točka *dodira* s državom (Koprić, 2010c). Lokalna samouprava 'bliska' je građanima, gotovo poput 'rodbine' posebice u malim jedinicama u kojima se većina građana i zaposlenih međusobno poznaje.

*Politička uloga.* Lokalna samouprava je politička institucija. Jedinice lokalne samouprave djeluju u prostoru u kojem se izražavaju i agregiraju interesi lokalnog stanovništva, donose političke odluke koje se tiču njihovih interesa i provode se. Sve što se događa na lokalnoj razini (zvali to interesima ili nekako drugačije) u većoj ili manjoj je mjeri povezano s prostorom, karakterom (obilježjima) lokalne sredine, posebnim obilježjima koja ograničavaju ili oslobađaju njihovu energiju, odnosno potvrđuju njihov doseg i postojanje. Lokalna samouprava kao politička institucija važan je kanal participacije građana u demokratskim političkim procesima. Odnos lokalne političke vlasti i one na nacionalnoj razini razmjern je stupnju autonomije. Stupanj autonomije posebno je važan u slučajevima kada se interesi lokalne samouprave ne podudaraju s interesima središnje vlasti ili eventualno su suprotstavljeni. Međutim, pitanje autonomije je i pitanje politike priznanja, dostojanstva (Fukuyama, 2018), tj. biti ovisan ili 'sanjati' neovisnost i odgovarati za svoje djelovanje vlastitim građanima. To polaganje *računa* ne odnosi se isključivo na javne poslove, već i na odnose nacionalnih političkih stranaka prema svojim podružnicama na lokalnoj razini, što je zapravo preslika upravne hijerarhije. Ako je politička autonomija lokalne samouprave veća lokalni politički procesi postaju specifičniji, kompleksniji, a lokalni politički akteri manje *oslonjeni* i manje *ovisni* o središtu i nacionalnom budžetu. U protekla tri desetljeća o razvoju (reformi) lokalne samouprave, govori se kroz ideju političke decentralizacije uglavnom prije parlamentarnih izbora. Funkcionalnu decentralizaciju provedenu 2001. godine, prihvatilo je tek 53 od 576 lokalnih jedinica (Jambrač, 2017a). Ovisnost lokalnih političkih aktera o središtu



(periferija – centar), bitno umanjuje ulogu lokalne samouprave s aspekta lokalnih političara, međutim puno više i presudnije s aspekta vrednovanja njenih građana. Stoga je tema političke decentralizacije bila i ostala 'tabu' tema u političkom diskursu Hrvatske (Koprić, 2016b; 2017a) neovisno o političkom opredjeljenju.

*Socijalna uloga.* Uloga i vrijednost socijalne države pomaknula je smisao lokalne samouprave s isključivog pitanja socijalne zaštite. Lokalna samouprava preuzela je i preuzima sve više javnih funkcija, odnosno na njenom se prostoru pruža sve veći broj javnih usluga građanima, bilo da su produkt javne uprave ili privatnih subjekata s javnim ovlastima. Hrvatska lokalna samouprava ima povijesno iskustvo postojanja kao lokalna socijalna država, s obzirom da je u svojoj nedavnoj povijesti lokalna samouprava upravljala sa zdravstvenim, mirovinskim, socijalnim fondom, vodila brigu o stanovanju putem stambenih fondova, o prometnicama, drugim riječima bila vrlo neovisna (snažna) o političkom centru, jer je povrh toga bila samostalna i u utvrđivanju određenih poreza u sferi ekonomije. Današnja lokalna samouprava s postojećom razinom udjela rashoda u BDP-u još će desetljećima *čekati* na obimniju decentraliziranu državu, odnosno 'vjeru' u vrijednost vladavine naroda (Jambrač, 2016a; Koprić i Đulabić, 2017).

*Ekonomska uloga.* Pristup lokalnoj samoupravi kao ekonomskom subjektu razlikuje se u Europi i izvan nje. Budući je „kapitalizam postupno postao nešto daleko više od puke ekonomske doktrine i sad obuhvaća i etiku – kako se ljudi trebaju ponašati, kako odgajati djecu, pa čak i kako misliti – njegova je misao da je gospodarski rast najviše dobro, ili bar njegov najvažniji preduvjet, zato što i pravda i sloboda pa i sama sreća, redom ovise o gospodarskom rastu“ (Harari, 2015, str. 349-350). Te vrijednosti postaju ključan odabir modela ne samo upravljanja tržištem, već posredno utvrđivanja društvenih vrijednosti (Rodrik, 2011) osobito u mladim demokracijama. Dva su dominantna ili se barem tako promiču pristupa rješavanju problema u odnosima države i tržišta. Jedan je snažno povezan sa visinom javnih rashoda u BDP-u (tzv. američki pristup), s ekonomskog stajališta imenovan kao *Liberal Market Economy* – LME): često opisivan kao neoliberalni koncept niskih poreza, smanjenja opsega države, široke privatizacije i općenito smanjivanje ograničavanja, odnosno ukidanja intervencija države u socijalnom i ekonomskom smislu (Perko Šeparović, 2006). Drugi, *Coordinated Market Economy* – CME: koncept koordinirane ekonomske aktivnosti, posebice kroz netržišne mehanizme, tj. umrežavanje svih aktera na svim razinama društvenog i ekonomskog života (npr. Švedska ili Njemačka, Japan), i treći, nešto između jednog i drugog je

*Hybrid Market Economy* – HME. Hibridni model vođenja tržišta ima elemente i jednog i drugog pristupa s ciljem dosega utvrđenih društvenih vrijednosti pojedine zemlje i prikladnog ekonomskog rezultata. Hibridni je model osobito vezan na socioekonomske ishode države, koji zahtijevaju od države da bude institucionalno koherentna. Jedna od najuspješnijih zemalja koja je institucionalizirala ovakav model i na tome institucionalni razvoj i dovela društvo do stanja socijalnog blagostanja je Danska. Posljedično, takav pristup utvrđivanja odnosa države i tržišta, odnosno društva odrazio se i na političku organizaciju države (Campbell i Pedersen, 2007; Jambrač, 2016a; 2016b). Naime, Danska spada u države-članice Europske unije se najvećim udjelom javnih rashoda u BDP-u.

Isticanje pitanja rashoda lokalne razine zapakiranog u zaključke o neefikasnosti (kao političkoj ocjeni) u pružanju usluga, cijela se javna uprava a naročito lokalna počela tretirati kao glavni ekonomski i društveni problem. Međutim, kao što je gore spomenuto, najbolje zemlje razlikuju se osim prema političkom modelu demokracije i prema odabiru ekonomskog modela upravljanja gospodarstvom u cjelini. Većina *tereta* koji se stavlja na leđa lokalne samouprave uglavnom nije produkt nje same, već države koja ih je donijela i zadržava ih u uporabi. Drugo pitanje odnosi se na svrhovitost trošenja javnog novca iz lokalnih proračuna, odnosno kreiranje i izvedbu javnih politika što je više povezano s odgovornosti, odnosno autonomijom lokalne samouprave i njenih političkih elita, ali i društvenom regulacijom. S druge strane, od lokalne se samouprave zahtijeva orijentacija na ekonomski rast i razvoj, konkurentnost, i natjecanje s drugima u privlačenju i podupiranju investicija, novih poslovnih subjekata i razvoj postojećih. Tom se pitanju prilazi s apstraktne teoretske osnove kao da se ne zna koja je prosječna veličina lokalne jedinice u državi s manje od četiri milijuna stanovnika (Jambrač, 2016b; 2017c). Za napraviti korak više u oskudnim lokalnim proračunima i sve prisutnoj i skupoj općoj državi, lokalne vlasti mogu se uključiti u europske politike i fondove jačanja lokalnih projekata koji, međutim, zahtijevaju i nešto izmijenjenu koncepciju funkcioniranja. Regionalna politika EU koja *de facto* i *de iure* je (nastoji biti) neovisna o nacionalnoj, cilja da regionalni razvoj postane jedan od stupova ekonomskog razvoja. Ova činjenica je veliki korak *natrag* u pokušaju traženja prvo agregatnih, a zatim i integrativnih institucija. Govoriti o lokalnoj samoupravi s aspekta lokalnog razvoja znači u prvi plan staviti kapacitete lokalne samouprave i tip jedinice koje bi bile sposobne nositi se s tako kompleksnim područjem djelovanja. Stoga je urbanizacija (koncentracija) ključan proces u

tretiranju gradova kao pokretača i središta lokalnog razvoja (Toskić i Njegać, 2015; Sellers, 2016), koja je europskih razini razvijenih država već duže vrijeme završena.

*Ekološka uloga.* Hrvatska ima ili *nema* tu sreću velikih ekoloških problema kao posljedicu industrijskog razvoja. U posljednjih trideset godina industrija se raspala, poljoprivreda je propala, a ključni utjecaj na okoliš u Hrvatskoj ostao je jedino čovjek – njegov odnos prema prirodi i upravljanju nusproizvodom života – otpadom koji stvori. Ni nakon tri desetljeća u demokraciji nije uspostavljen učinkoviti sustav gospodarenju otpadom, premda je još 1980-ih postajao sustav prikupljanja sekundarnih sirovina po mjesnim zajednicama u izvedbi privatnih kompanija, od čega su mjesne zajednice mogle pokrivati dio svojih troškova i štitile okoliš. Zahvati u okoliš na lokalnoj razini su rijetki, a da nisu posljedica koncesija izdanih od strane državne uprave, odnosno ministarstva. U dijelu razvoja komunalnih usluga, usluge vodoopskrbe i odvodnje, one su više ili manje još uvijek nedostupne svim građanima, a ponegdje je nedostupna čak i električna energija. Javne institucije koje su s nacionalne razine bile i još su zadužene za ove usluge još uvijek postoje kao javne agencije, bez obzira na rezultate u ispunjavanju tih zadaća. Zapravo, lokalna samouprava u segmentu zaštite okoliša ima više manifestacijsku ulogu, točnije, nešto u dijelu nekih odredbi pri izradi prostornih planova i u 'sirovim' komunalnim poslovima.

*Održivi razvoj.* Održivi razvoj zanimljiv je pojam jednako kao i participativna demokracija. I jedan i drugi kao trajnost uzimaju gospodarske subjekte odnosno građane. Održivi razvoj, načelno može značiti zadovoljavanje potreba sadašnje generacije bez ugrožavanja mogućnosti budućih generacija da zadovolje svoje potrebe. Međutim, ekonomski rast i razvoj posebice u slabije razvijenim zemljama preuzimanjem koncepta održivog rasta, zapravo, znači odustajanje od vlastitog industrijskog razvoja. Ako se *sve* može naći na tržištu (europskom ili svjetskom), a u sve većem broju politika odlučuju nadnacionalna tijela, lokalnoj samoupravi bi mogla u tom smislu preostati briga o starijima i nemoćnima na ideji 'zemlje kakva je nekad bila'. Valja istaknuti načela održivog razvoja radi kreiranja karaktera lokalne zajednice što jest zadaća političkih vlasti. Prvo, društvena komponenta podrazumijeva *njegovanje* zajednice uz poticanje kulturološke raznolikosti i očuvanje kulturne baštine, osiguravanje jednake kvalitete obrazovanja i razine zdravstvene skrbi, postizanje ravnopravnosti svih članova društva te unaprjeđenje socijalnih prava. Drugo, okolišna komponenta uključuje razvoj strategija i planova upravljanja za očuvanje okoliša, smanjenje i zaustavljanje zagađenja okoliša, brigu za stabilnost klime, razumnu i učinkovitu eksploataciju

prirodnih dobara i brigu o njihovim kapacitetima te zaštitu bioraznolikosti i prirode. I treća komponenta koja se odnosi na gospodarski segment treba omogućiti porast blagostanja ljudi, održavanje stabilnosti cijena i zaposlenja uz zadovoljavajuće prihode, uštedu troškova te ekonomsku efikasnost. Sve navedeno je izravno povezano s odabirom političkog modela upravljanja, tipom demokracije i kapitalizma, koji kao posljedicu imaju i novu tome primjerenu ulogu lokalne samouprave, tj. tome prikladnu teritorijalnu organizaciju države. Kombinacija različitih položaja lokalnih vlasti u organizacijskoj hijerarhiji uloga producira lokalne poslove, zadatke, službe i usluge, koje im se povjeravaju na obavljanje. Uz to idu i mehanizmi regulacije i modeli financiranja. S obzirom da poslovi lokalnih i regionalnih jedinica pripadaju široj kategoriji javnih poslova, lokalna i regionalna samouprava čini dio javne uprave neke zemlje.

Lokalni se poslovi dijele na poslove iz samoupravnog i prenesenog djelokruga. Najvažniji dio poslova iz samoupravnog djelokruga financira svaka jedinica samostalno iz vlastitih izvora prihoda, dok se za prenesene poslove financiranje osigurava iz državnog proračuna. Funkcionalna decentralizacija provedena/prenesena 2001. godine djelomice na lokalnu i područnu razinu: lokalne su jedinice preuzele obrazovanje, zdravstvo i socijalnu skrb županije, a znatan broj lokalnih jedinica vatrogastvo (Koprić, 2005). Decentraliziranu funkciju osnovnog obrazovanja, danas pruža trideset i pet lokalni jedinica.<sup>5</sup>

Uz sve provedene *reformе* u posljednjih tri desetljeća za teritorijalnu strukturu hrvatske lokalne samouprave može se reći kako je presložena, nedovoljno stabilna, neuravnotežena, nedovoljno efikasna, slabog razvojnog potencijala i da osigurava centralistički model upravljanja zemljom (Koprić, 2013, str. 2). Hrvatska je monotipsku strukturu općina iz 1990. godine u nekoliko faza zamijenila dvostupanjskom strukturom s 486 jedinica temeljne razine i dvadeset jedinica područne samouprave. Unutar toga, Grad Zagreb dobiva dvojak status – jedinice lokalne i područne samouprave, tj. status grada i županije. Na osnovnoj razini uvedena je dvotipska struktura koja je podijelila (politički), tj. razlikuje *općine* kao ruralni dio prostora i *gradove* kao urbani dio prostora. Konačan broj općina zaustavio se na 428, gradova na 128 i dvadeset županija, što čini ukupno 576 jedinica lokalne države raspodijeljenih u dva stupnja teritorijalne organizacije. Unutar lokalnih jedinica, mjesna samouprava je organizirana kroz mjesne odbore, kotareve i gradske četvrti

---

<sup>5</sup> Uredba o načinu financiranja decentraliziranih funkcija te izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2022. godinu - NN 147/21.

(Manojlović Toman, Vukojičić Tomič i Koprić, 2019). Ako bi uspoređivali gradske četvrti grada Zagreba, utvrdili bismo kako su neke četvrti brojčano veće od većine lokalnih jedinica i od većine gradova (Koprić, 2010c). Brojnim izmjenama zakona dodavale su se kategorije i proširivao djelokrug poslova. Jedna od promjena bila je uvođenje kategorije *veliki grad* za gradove iznad 35.000 stanovnika. Međutim, grad Zagreb je bio dvadeset i više puta veći od 'velikog grada', i ima ogroman utjecaj na svoju okolinu i njegove stanovnike. Manja urbana područja su imenovana ona koja imaju manje stanovnika od velikog grada (> 35.000), ali čija središnja naselja imaju više od deset tisuća stanovnika i/ili su središta županija. Vidljivo je miješanje dva posve različita pristupa planiranju razvoja (političkog i prostornog). Prvi, koji se odnosi na veličinu i položaj u prostoru – prostorni (veliki, mali, brdski, otoci, itd.) i drugi, koji jedinicu karakterizira prema političkoj funkciji (općine, gradovi, veliki gradovi, županije). S druge strane, prostor oko velikih gradova puni se novim stanovnicima stvarajući tzv. metropolitansko područje. Problemu koncentracije stanovništva ili metropolitizaciji područja prilazi se na različite načine (Koprić, 2007; Ivanišević, 2008). Metropolitizacija prostora i modeli upravljanja postaju top tema u velikim razvijenim zemljama (Francuska, Italija, Poljska, Nizozemska). Problematika metropole Zagreb nije samo u prostoru, odnosno veličini grada. Vjerojatno je daleko veći problem u statusu Zagreba – istodobno je lokalna i područna jedinica.

*Nedovoljna stabilnost* očitovala se čestim promjenama i broja i područja novih lokalnih jedinica. Osim što je njihov broj rastao, mijenjao se i njihov status. To je pratila produkcija izmjena i dopuna zakona: oko dvadeset puta u dvadeset godina; županijama se mijenjala ustavna uloga, sastav, granice, krug poslova, način izbora itd. Međutim, sve promjene ili 'reformе' vodile su se unutar istog koncepta lokalne samouprave, bez analize učinkovitosti sustava (Koprić, 2013, str.6).

*Neuravnotežena struktura* lokalnih jedinica puno je veći problem. Primjerice postoji jedinica (općina) sa 137 stanovnika i općina sa 13 000 stanovnika. U drugu ruku, imenovane su gradom jedinice sa dvije tisuće stanovnika u odnosu na gradove s više stotina tisuća stanovnika. Ako se dublje pogleda što se nalazi ispod *političkog* naziva područja, dolazimo do još 'nezgodnijih' pokazatelja. I općine i gradovi se zapravo sastoje od više naselja, primjerice Zagreb od 17 četvrti i 70 naselja. Nekoliko je gradova jedno naselje. U drugu ruku, većina tih naselja vrlo su ruralnog karaktera, a statistički i politički su *gradovi* koje bismo trebali smatrati *urbanim* područjem, što zapravo nisu. Od 428 općina njih 42 su jedno naselje. Ako bismo ionako prosječno mali broj

stanovnika po lokalnim jedinicama podijelili po broju naselja, dobili bismo sliku Hrvatske od prije više od jednog stoljeća. Nimalo bolja slika nije ni na razini županija; od najmanje županije s oko 54 tisuće stanovnika do najveće s gotovo deset puta više stanovnika. To prati i neravnoteža u gustoći stanovništva po županijama i naravno ekonomska moć per capita (Jambrač, 2015, str. 91-137). Ovaj kratki uvid u stanje lokalnih institucija sasvim jasno ukazuje kako bi se regionalni i lokalni razvoja morao formirati oko funkcionalno najvažnijih naselja – gradova ili većih centara – a njihova gravitacijska područja morala bi činiti osnovu za formiranje upravno-teritorijalnih jedinica (Toskić i Njegač, 2015, str. 47-64)

*Nedovoljna efikasnost* lokalne samouprave jedno je od ključnih pitanja funkcionalnosti teritorijalne strukture. Pitanje učinaka javne uprave, a s njom i lokalne samouprave, također je počelo s europeizacijom hrvatskog upravnog sustava. Premda se nalazi teško mogu uspoređivati, na načelnoj razini neke zemlje troše više neke manje financijskih sredstava na svoju javnu upravu, a učinkovitost se ne predstavlja *količinom* novca, već ukupnim društvenim učinkom. U tom kompleksnom pitanju sadržane su ekonomske, političke, društvene, ali i kulturne komponente-vrijednosti društva (Jambrač, 2021), koje javne uprave u konačnici pružaju građanima usluge, koje oni cijene. Međutim, uspješne zemlje nastoje izvesti svoje institucije ne samo u političkom (demokratski model) i ekonomskom području (tip kapitalizma) već i u socijalnoj sferi prema, odnosno u skladu s društvenim vrijednostima – u čemu javna uprava pojedine zemlje igra ključnu ulogu. Smanjenje javnih rashoda produciralo je tezu da je država problem, a ne rješenje, odnosno privatizacija je lijek za sve probleme društva. Novi javni menadžment (NPM) posve je logično ustoličio novac kao ključni element – glavnu vrijednost – funkcionalne organizacije u sklopu ideja teorije javnog izbora (racionalnog pojedinca), neoliberalne ideologije, doktrine koja se raširila po svijetu nošena ponajprije međunarodnim organizacijama (MMF, WB i dr.). Europa se vraća ili se vratila na put izgradnji državnih institucije nekoliko desetljeća kasnije, a definitivno promocijom *dobrog upravljanja* koja ne odbacuje efikasnost, ali na prvo mjesto stavlja pitanje vladavine prava, demokratičnosti (participacije i zastupanja) i responzivnosti. Međutim, raspravu o (ne)učinkovitosti lokalne samouprave trebalo bi započeti tezom o dobroj ili lošoj, tj. prikladnoj organizaciji za određenu vrstu i obujam poslova.<sup>6</sup> Isto vrijedi i za proces dizajniranja političke

---

<sup>6</sup> Primjerice, za izradu nekog proizvoda s određenim karakteristikama projektanti će relativno brzo predočiti nekoliko varijanti moguće izvedbe i visinu ukupnog troška proizvodnje, odnosno cijene proizvoda.

organizacije i njezinih teritorijalnih institucija. Obrnuti postupak samo je pokušaj opravdavanja ili izbjegavanje rasprave o ključnoj temi: o prikladnoj političkoj organizaciji.

Mjerenje produktivnosti nije nova pojava. U svim organizacijama postoje procesi i poslovi koji se mogu mjeriti i vrednovati. Neki od njih mogu se vjerojatno grupirati ili se novim tehnologijama mogu posve eliminirati ili preseliti na jednu lokaciju za sve. Ali, sve su to organizacijska rješenja koja se raspravljaju kad su produkti javne uprave potrebni da bi građani u bilo kojem smislu nesmetano mogli djelovati. Smanjivanjem broja dokumenata koje država traži, za posljedicu će imati manji broj zahtjeva, manje ljudi koji ih uslužuju, manje rashode za potrebnu infrastrukturu i dakako, manje ukupne izdatke. No, masovna proizvodnja propisa na domaćoj i europskoj nadnacionalnoj razini ne daje nade za neke veće promjene. Masovnost propisivanja svega, pa čak i posve privatnih stvari, traži novu *kontrolu*, nadzor, sankcioniranje, praćenje, analize, dakle, birokratski aparat koji ima svoju cijenu sasvim sigurno daleko veću u slabije razvijenim zemljama.

*Slabi razvojni potencijali* proizlaze iz slabog ekonomskog potencijala i fiskalnog kapaciteta; oba su povezana s brojem članova zajednice (jedinice). Lokalna samouprava je politički instrument lokalnog stanovništva i ona osigurava (trebala bi) i omogućava politički kanal utjecaja na politiku samo dok ima ljudi, odnosno dok postoje razlozi za participaciju. Prije bi se moglo reći (prema interesu za politiku na lokalnoj razini) kako su drugi sadržaji: kulturni, socijalni, administrativni, egzistencijalni, poželjniji i atraktivniji od klasičnog kanala političkog zastupanja. U članku *Lokalna samouprava u Hrvatskoj: veličina i ekonomska skala* pokazao sam kako postojeća organizacija nije oblikovana za funkcioniranje države i društva u okolnostima 21. stoljeća (Jambrač, 2016a, str. 1004). Dakle, pokušati ovako dizajniranu teritorijalnu organizaciju učiniti efikasnom, gotovo nije moguće. Svaka intervencija s *modernim* zamislama u koncept *ancien régime* (poput novog modela izbora izvršne vlasti kao *lijeka* za probleme lokalne samouprave), novi je korak nanošenja, vrlo vjerojatno, veće *štete* ukupnom sustavu od zadržavanja prethodnog. Nije potrebno biti suviše lucidan i zamisliti funkcioniranje izvršne vlasti u jednoj osobi u jedinicama u kojima većina 'svega' ovisi o izvršnoj vlasti, u jedinicama u kojima funkcioniranje ovisi o političkim vezama izvršne vlasti, u jedinicama u kojima je polovica stanovnika u nekom rodu, u jedinicama koje gotovo u cijelosti ovise o 'milosti' središnje države jer na horizontalnoj i na vertikalnoj liniji sustav funkcionira prema (gotovo isključivo) političkoj pripadnosti (Vuković, 2017).

*Centralizam vs. političke decentralizacije* ostaje obranjen i s novim modelom izbora čelnika izvršne vlasti. Naime, lokalna samouprava iznimno je važna, tj. trebala bi biti važna karika u svekolikom razvoju države i društva. Međutim, prema važećem zakonu čelnici izvršnih vlasti u lokalnim samoupravnim jedinicama ne moraju tamo biti zaposleni, dakle, ne trebaju raditi u njima; mogu biti istovremeno zastupnici na regionalnoj razini; članovi parlamenta; u nizu drugih tijela i funkcija, samo sada s novim legitimitetom još *otporniji, sigurniji* u potrazi za prostorom političkog djelovanja samointeresa. Mnogi sektorski zakoni ulaze duboko u područje nadležnosti lokalnih samoupravnih jedinica; nadležnosti se preklapaju, nisu jasne, nedvojbene, multipliciraju potrebu prikupljanja dokumentacije u dokazivanju postojanja itd. Drugim riječima, važnost postojanja pojedinih institucija postiže se kreiranjem velikog broja dokumenata potrebnim građanima – važnost obrnutog redoslijeda. Za promjenu modela političkog upravljanja ne samo u izboru modela biranja izvršne vlasti, važno je razumjeti sadašnje stanje (Koprić i Klarić, 2015; Koprić i Đulabić, 2017) i prihvatiti rezultate i ocjenu koncepta političke organizacije.

#### 4.3. Izborni sustavi kao političke institucije

U ovoj sekciji raspravljamo o izbornim sustavima i promjenama izbornih sustava s institucionalne perspektive. Ta perspektiva svoje polazište ima u okviru racionalnog aktera, koji naglašava strateške izbore glasača i političkih stranaka. Pojednostavljeno, izborni sustavi transferiraju glasove u zastupnička mjesta (u zakonodavnom tijelu) stranaka i kandidata i/ili stvaraju dobitnike i gubitnike u većinskom sustavu izbora. Globalno možemo reći kako se izborni sustavi bez obzira na prilike teško mijenjaju, a ako da, uvijek u smjeru promjene pravila koje nekome daje prednost, a manje radi nedostataka koji ih opterećuju. Dobro je poznata Duvergerova izjava: „Utjecaj izbornih sustava može se usporediti s kočnicom ili akceleratorom. Množenje političkih stranaka koje je rezultat drugih faktora olakšano je jednim izbornim sustavom, a kočeno drugim“ (u Deren-Antoljak, 1992, str. 23). Duvergerova je ideja da su jednostavni većinski sustavi s jednim kandidatom u izornoj jedinici povezani s političkim stranačkim sustavom s nekoliko stranaka, dok je proporcionalni izborni sustav posljedica velikog broja političkih stranaka. Povezivanje odabira izbornog sustava i broja stranaka vodi nas do zaključka koliko je važno kakav će se izborni sustav implementirati, jer, on u konačnici kreira pobjednike i gubitnike, otežava ili olakšava formiranje i održavanje, odnosno promjenu vlasti. S obzirom na karakter, institucije se mogu povezati sa svrhom: na *distribucijske* – one koje stvaraju pobjednike i gubitnike i *efikasne* – one



koje čine dobro većini ili svim ljudima. Iako su sve institucije pomalo distributivne, izborni sustav je najjasniji primjer distributivne institucije i zato je iznimno važan (Bowler, 2006, str. 577-8; Bulmer, 2017). Općenito, izravni gubitnici i dobitnici su političke strane kao organizacije, a iste te političke stranke kreiraju institucije moderne demokracije, koja je (možda) nezamisliva bez političkih stranaka. Drugim riječima, funkcionalnost političkih stranaka i stranaka kao organizacija, glavne su poluge izbornih utrka, a svoju postojanost ili opstanak potvrđuju glasovima na izborima. Na lokalnoj razini u izborne utrke uključuju se i nestranački kandidati, koji su više ili manje moćna konkurencija političkim strankama u različitim izbornim sustavima. Jednako tako, različiti izborni sustavi mogu biti više ili manje naklonjeni jednim ili drugim političkim strankama. Jednostavni većinski izborni sustav potiče natjecanje, frakcije, dok proporcionalni jača stranačku disciplinu. Drugim riječima, izborni sustavi oblikuju unutarnju koheziju i disciplinu u političkim strankama i posljedično političkom životu države (Putnam, 2003; Ravlić, 2007; 2017). Međutim, izborni sustavi također oblikuju odnose između glasača i njihovih predstavnika, posebice kod izbornih sustava koji omogućavaju glasačima pojedinačni izbor, odnosno preferencijalno glasovanje. Drugi pak više usmjeravaju glasače na pripadnost kandidata političkoj stranci, i važnost te pripadnosti. Kako god, opsežna literatura o izbornim sustavima pokazuje kako različiti izborni sustavi privilegiraju ili diskriminiraju jedne, odnosno druge političke stranke ili kandidate (Samulels i Shugart, 2003).

U stvarnom svijetu izborni sustavi, dobro je poznato, svim uključenim akterima osim što omogućuju političku borbu i neslaganja, produciraju dobitnike i gubitnike. Različiti izborni sustavi daju jednima prednost u natjecanju za glasove birača. Kako god izbori završili, političke stranke su, općenito govoreći kao organizacije, pobjednici izbora. Političke stranke kreiraju demokraciju, a moderna je demokracija nezamisliva bez političkih stranaka. Jer političke stranke na izborima se hrabre – dobivaju na značaju (potpori) ili se obeshrabruju – gube potporu. Na lokalnoj se razini u Hrvatskoj, u posljednje vrijeme pojavljuje relativno veliki broj nestranačkih kandidata (Koprić, 2007; 2011, 2015a i b), ali se i oni percipiraju uz neku od političkih ideologija, ili bliskosti nekoj od grupacija političkih stranaka. Ključno pitanje različitih izbornih sustava je 'tko' pobjeđuje, a 'tko' gubi u određenom izbornom sustavu. Izborni sustavi također oblikuju unutarnju koheziju i disciplinu u političkim strankama. Neki sustavi ohrabruju individualnost – unutarstranačko natjecanje, dok drugi jačaju stranačku disciplinu, lojalnost gotovo do poslušnosti. Izborni sustavi oblikuju odnose između glasača i predstavnika: neki sustavi, a posebno oni koji dopuštaju

glasovanje za osobu – povezuju glasove na osobnoj razini. Drugi usmjeravaju glasove prema političkim strankama. Studije o izbornim sustavima pokazuju da različiti izborni aranžmani privilegiraju jedne, odnosno diskriminiraju druge stranke ili kandidate. Drugim riječima, uz nekoliko iznimaka ključno je pitanje, koji je izborni sustav odabran bez obzira na ideološka ili programska opredjeljenja i kako/koliko su stranke produktivne u različitim izbornim sustavima (Rocha Menocal, 2011; Reynolds, Reilly i Elias, 2008; Bowler, 2006; Omejec, 2001).

Izborni sustavi pretvaraju glasove birača u zastupnička mjesta (u zakonodavnoj vlasti) ili u izvršnoj vlasti, rezultat koji utječe na dimenziju i dinamiku vladavine. Izborni sustavi pružaju različite poticaje pozivajući glasače na izbore. U zemljama u kojoj se stranke natječu sa zatvorenim listama, stranački lideri imaju značajnu moć, jer određuju mjesto svakom kandidatu na listi. U ovako postavljenom sustavu parlamentarni zastupnici, vrlo vjerojatno, daleko su više odgovorni i usmjereni na političku stranku nego na glasače, budući je njihova politička budućnost u rukama njihovog lidera. Izborni tijelo u tome ne igra nikakvu ulogu. Suprotno, većinski izborni sustav generira drugačiju vrstu inicijativa koje su više fokusirane na pojedinačnog kandidata, a manje na političku stranku kojoj kandidat pripada. Izborni sustavi jednako potiču kalkulacije političkih stranaka i kandidata i prema drugim strankama i/ili prema užem ili širem izbornom tijelu. Razumijevanje izbornih pobuda važno je za razumijevanje kako institucionalna pravila igre komuniciraju s dionicima igre i koje zahtjeve postavljaju igračima.

#### 4.3.1. Većinski izborni sustav

Izborni sustavi postoje u puno različitih varijanti (Bowler, 2006; Birch, 2007; Reynolds, Reilly i Ellis, 2008, Rocha Menacol, 2011; Lijphart, 2012 i mnogi drugi). Većina opsežne literature o izbornim sustavima vrti se oko iskustava u dobro uspostavljenim demokracijama i utjecaju kojeg različiti izborni modeli imaju na pojedinu zemlju. Literatura sugerira kako izborni sustavi mogu imati utjecaj na stupanj koherentnosti ili fragmentaciju stranačkog sustava i veću učinkovitost vlasti, kao i o ishodima javnih politika i ponašanja i pobuda političkih aktera i povezivanja rezultata s odgovornošću. Također se argumentira kako različiti izborni sustavi olakšavaju ili otežavaju konflikt. I naravno, posebno je zanimljivo pratiti *nove* demokracije, s obzirom na odabir izbornog sustava i eventualne veze između modela izbora i izbornih zloraba. Na najširoj osnovi ključni elementi izbornog sustava uključuju: (a) izbornu formulu (većinski, razmjerni, mješoviti ili drugo); (b) glasačku strukturu (glas za kandidata, stranku, ili glasač ima pravo na jedan ili više

preferencijalnih glasova); (c) veličinu izborne jedinice (broj predstavnika koji se po jedinici bira).Izborni su sustavi važni iz nekoliko razloga. Prvi, smatra se da oni utječu na stupanj koherentnosti ili fragmentiranosti stranačkog sustava, tj. na učinkovitost vlasti; daju više ili manje prostora za konflikte; pomažu oblikovanju javnih politika i ishoda, ponašanju i pobuda političkih aktera. Bez obzira kako se birali, posredno ili neposredno u biračkom tijelu ili na tijelima njihove stranke, rezultati na izborima ovise o njihovim političkim karijerama na način da ih preferiraju za određene političke pozicije, što može ojačati njihovu vezu s biračkim tijelom, a eventualno utjecati i na druge pobude i zloporabe u izborom procesu. Razumijevanje ove dinamike je nužno jer nam pruža uvid u institucionalni okvir unutar kojeg politički akteri djeluju i o interesima koji ih vode. O iskustvima izbornih sustava u Hrvatskoj u protekla tri desetljeća, govori se na kraju poglavlja. Izborni sustavi dio su socijalnog sustava ili možda, socijalna slika pojedinog društva. Izborni učinci (rezultati) nisu oblikovani samo izbornim modelom, već na njih utječu, ne slučajno i druge strukture i institucije. Primjerice, je li država federalna ili unitarna; ima li parlamentarni ili predsjednički sustav; kako je društvo strukturirano – homogeno ili heterogeno (ideološki, religijski, etnički, rasno, jezično, klasno). Da li je u zemlji uspostavljena konsolidirana ili jednostavna demokracija; kombinacija autoritarne vlasti i formalnih izbora; postoji li etabliran stranački sustav ili su političke stranke u začecima ili se još formiraju; koliko ima uspješnih stranaka? U drugu ruku, jesu li pojedini stranački podupiratelji geografski koncentrirani ili su raspršeni po širem prostoru; jesu li političke stranke programske, klijentističke, ili su organizirane oko karizmatičkih vođa; koliko različitih političkih stranaka prema političkoj orijentaciji su uspješne u izbornom procesu? (Rocha Menocal, 2011, Lijphart, 2012)<sup>7</sup>.

Puno je pitanja i puno zahtjeva za raspravu u procesu odabira izbornog sustava za pojedinu državu. U praksi je puno različitih izbornih sustava i još više permutacija jedne od formi. U grubo mogu se pojednostaviti u tri šire skupine: pluralni/većinski, razmjerni predstavnički i mješoviti sustavi. Unutar ovoga postoji devet podskupina. U našem slučaju na izborima na lokalnoj razini imamo u uporabi razmjerni i većinski pa ćemo se fokusirati na ova dva tipa izbornih sustava (Kasapović, 1992).

U Europi je najpopularniji bio razmjerni izborni sustav (PR), a koristio se u 28 od 49 istraženih

---

<sup>7</sup> Dostupno na mrežnoj stranici: <https://gsdrc.org/document-library/why-electoral-systems-matter-an-analysis-of-their-incentives-and-effects-on-key-areas-of-governance/>

zemalja (Reynolds, Reilly i Ellis, 2008, str. 31). Obilježje PR sustava svjesno je smanjenje dispariteta između stranaka podjelom glasova i temeljem toga raspodjela zastupničkih mjesta. Postoje različite metode preračunavanja broja glasova u mandate, ali možemo reći kako je udio u biračkom tijelu približno jednak zastupničkim mjestima u predstavničkom tijelu. Razmjerni sustav uobičajeno je strukturiran stranačkim zatvorenim ili otvorenim listama, gdje glasači mogu glasati za listu ili imati mogućnost glasovati za određeni broj kandidata na listi, negdje i odrediti njihov raspored. Međutim, kad se pogleda svjetska statistika prema broju glasača, prevladavao je većinski sustav, iako je bio zastupljen u 47 od 199 zemalja svijeta. Razmjerni izborni sustav koristio se u 70 zemalja. Mješoviti sustav koristilo je devet zemalja, od kojih su četiri europske: Albanija, Italija, Njemačka i Mađarska. Ostali izborni sustavi su kombinacije dva glavna sustava u različitim inačicama (Reynolds, Reilly i Ellis, 2008: 32). U većinskom izbornom sustavu rezultat u izbornoj jedinici pretvara se u mandat ako se u izbornoj jedinici bira jedan kandidat. Izbor se može odvijati u jednom krugu glasovanja (prosta većina) ili u dva kruga, s dva kandidata (ili više) u drugom krugu (apsolutna većina). U dvokružnom izbornom sustavu može se dogoditi vidna apstinencija glasača, posebice ako je u prvom krugu bio veliki broj kandidata. Mješoviti (segmentirani) (Kasapović, 1995) izborni sustavi koriste paralelno razmjerni i većinski (izbori za Bundestag u Njemačkoj).

U obimnoj teoretskoj i empirijskoj literaturi pokazano je kako je fragmentirani i raspršeni politički sustav manje učinkovit nego bi trebao biti. Izborni sustavi su relevantni u tome jer je pitanje može li vlast učinkovito donositi zakone ako okupi funkcionalnu većinu u predstavničkom tijelu, koje se bira jednim od modela izbora. Općenito se smatra kako je većinski sustav učinkovitiji od PR sustava, jer je rezultat manje fragmentiran (manji broj stranaka čini predstavničko tijelo) i stoga je odlučivanje lakše. Glavni argument je razvio Duverger, jer samo jedan kandidat jedne stranke može pobijediti, a oni teže osigurati širu potporu u glasačkom tijelu i spremni su proširiti bazu podupiratelja agregiranjem različitih interesa; manji broj kandidata političkih stranaka pokriva puno širi prostor interesa. U takvim okolnostima izborni sustav teži manjem broju političkih stranaka na političkoj sceni, a obično su to dvije snažne političke stranke (u Rocha Menocal, 2011). Logično pitanje bi bilo koji je izborni sustav učinkovitiji. Lijphart je ispitivao učinkovitost vlasti u nekoliko dimenzija u demokratskim razvijenim zemljama i nije donio definitivni zaključak o tome koji od ova dva sustava pružaju bolje odlučivanje i kreiraju bolje politike (Lijphart, 2012). Dakle, veza između tipa izbornog sustava i učinkovitosti vlasti nije izravna. Cox (1997) je ispitivao

rezultate izbornih sustava 77 zemalja i nalazi da stoji predviđanje prema dvostranačkom sustavu (po Duvergeru) na nacionalnoj i na lokalnoj razini. Međutim, Cox zaključuje da broj političkih stranaka u stranačkom sustavu pojedine zemlje ovisi o interakciji između izborne i socijalne strukture. Čini se kako je Duvergerov zakon značajniji u odstupanju nego u primjeni i u razvijenim zemljama i zemljama u razvoju (u Rocha Menocal, 2011).

Međutim, pogledajmo motive izvan kategorije većinski/razmjerni sustav u pojmovima različitih pobuda i dinamika utjelovljenih unutar različitih podskupina izbornih sustava. Istraživanja su pokazala, ako su kandidati više fokusirani na izborni sustav veći je pritisak na unutar stranačko natjecanje, veća razina fragmentacije. Ovo može biti problem u mladim demokracijama gdje nije pitanje samo natjecanje velikog broja političkih stranaka za zastupnička mjesta, već i pitanje inherentne slabosti stranaka. U mnogim je slučajevima iznenadno otvaranje višestranačju vodilo ka množenju političkih stranaka kojima je nedostajalo i nedostaje koherentnosti i ukorijenjenosti u društvu, unatoč nastojanju da služe kao personalizirano sredstvo u pristupu moći. Hrvatska je na prvim izborima 1990. imala 33 političke stranke i 16 raznih udruženja.<sup>8</sup> Trideset godina kasnije ukupno se natjecalo 30 političkih stranaka/koalicija i sedam nezavisnih lista. Mjesta u Hrvatskom saboru na parlamentarnim izborima 2019. godine, osvojile su 24 političke stranke u osam skupina (koalicija-izlaznih blokova) od 48 koje su se natjecale unutar tih skupina. Ovaj rezultat nije stvaran rezultat stranačke kompetentnosti jer je na izborima nastupilo više koalicija s relativno velikim brojem stranaka, čija je individualna vrijednost u biračkom tijelu daleko ispod izbornog praga (DIP). PR izborni sustav može također voditi prema različitim razinama fragmentacije i stupnju stranačke slabosti ovisno da li je lista otvorena ili zatvorena. U otvorenom sustavu kandidati na listi moraju se izravno pojaviti u izbornim jedinicama (reklamirati se) ako žele biti izabrani, a to može doprinijeti slabljenju političke stranke kojoj pripadaju, jer više vode računa o svojim vlastitim ambicijama nego o dobrobiti stranke u cjelini. Isto tako, kako broj mjesta po izornoj jedinici raste, raste i unutarstranačka fragmentacija i natjecanje. U zatvorenim listama kandidati se moraju *natjecati* pred stranačkim vodstvom ako žele biti bolje/više rangirani na stranačkoj listi i time imati veće šanse biti izabrani. U slučaju kada broj mjesta po izornoj jedinici raste unutar stranačka fragmentacija i natjecanja je slabije. Političke stranke također nastoje biti interno što koherentnije jer stranačka disciplina je nužna/važna za rezultat i za daljnju političku karijeru.

---

<sup>8</sup> Dostupno na mrežnoj stranici: [https://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatski\\_parlamentarni\\_izbori\\_1990](https://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatski_parlamentarni_izbori_1990).

Kontekstualne varijable ključne su za nijansiranje odnosa između izbornog sustava i stabilnosti. Stabilnost je jedan od *razloga* zašto je u Hrvatskoj došlo do promjene modela izbora izvršne vlasti na lokalnoj razini – na većinsku formulu koju tipično producira dvostranački sustav – koji nastoji osnažiti višestranačje gdje su glasači regionalno koncentrirani (Belgija, Kanada, Hrvatska) i glasaju za blokove. Ovo je iz razloga jer kandidati mogu u izbornoj jedinici pobijediti s relativno malim postotkom glasova, osobito ako se natječe tri i više stranaka/kandidata. U duboko podijeljenom društvu s puno grupa i podgrupa po pripadnosti, PR sustav će vjerojatno producirati veću stranačku fragmentaciju. Međutim, političkim odnosima u društvu s velikim broja stranaka može se upravljati na različite načine: primjerice uz pomoć izbornog praga, tako da stranke ne mogu doseći zahtijevani postotak glasova, ili kroz zahtjev za postignuće regionalne zastupljenosti/distribucije glasova u većinskom i PR sustavu. Drugim riječima, važno je lučiti iz kojih je pobuda izabran jedan, odnosno drugi izborni model.

Lijphart (2012) navodi deset razlikovanja većinskog i konsensualnog modela. Prva grupa od pet karakteristika odnosi se na izvršnu vlast, stranački i izborni sustav i interesne grupe: (1) koncentracija izvršne moći u jednopartijskom, većinskom kabinetu nasuprot izvršnoj vlasti podijeljene u široj višestranačkoj koaliciji; (2) odnos izvršne-zakonodavne vlasti u kojoj je izvršna vlast dominantna naspram izvršno-zakonodavnoj ravnoteži vlasti; (3) dvostranački nasuprot više stranačkog sustava; (4) većinski i neproporcionalni izborni sustav nasuprot proporcionalnom predstavljanju i (5) sustavi pluralistički interesnih grupa spremnih za slobodno natjecanje između grupa protiv sustava interesnih grupa za koordinaciju i „korporativnih“ interesa s ciljem na kompromis i koncentraciju. Drugih pet razlika povezano je s tipom političke organizacije – u federalno-unitarnoj dimenziji: (6) unitarna i središnja vlada nasuprot federalne i decentralizirane vlasti; (7) koncentracija zakonske moći u jednodomnom zakonodavnom tijelu nasuprot podjele zakonodavne moći između dva jednako snažna, ali različito osnovana doma; (8) fleksibilan ustav koji se može dopuniti jednostavnom većinom nasuprot krutog ustava koji može biti promijenjen jedino pod posebno definiranom većinom; (9) sustav u kojem zakonodavstvo ima zadnju riječ o ustavnosti svojih vlastitih zakona nasuprot sustava u kojem su zakoni podložni sudskom nadzoru, vrhovnog ili ustavnog suda i (10) središnja nacionalna banka koja je ovisna o izvršnoj vlasti naspram nezavisne središnje banke (2012, str. 3-4).

U ovoj studiji razmatraju se razlike (učinci) između neposrednog modela izbora izvršne vlasti (većinski sustav) i izbora izvršne vlasti u razmjernom sustavu. Treba naglasiti kako promjena modela izbora izvršne vlasti na lokalnoj razini nije obuhvatila i način izbora predstavnika građana u predstavničko tijelo. Dakle, u primjeni imamo (imali smo) dva sustava s dva suprotstavljena koncepta izbora izvršne vlasti, ali s istim modelom izbora članova predstavničkih tijela. U nastavku ćemo razmotriti najvažnije razlike oba modela izbora. Već na prvi pogled možemo lokalni politički sustav u Hrvatskoj povezati s nekoliko obilježja: (a) višestranačje; (b) dominacija izvršne nad zakonodavnim (predstavničkim) tijelom; (c) istodobno u primjeni većinski i razmjerni izbor predstavnika (mješoviti sustav) i (d) unitarna država i skromna decentralizacija.

Možda je na početku važno istaknuti kako izborni sustavi u različitim zemljama nužno ne funkcioniraju na isti način niti produciraju iste rezultate. Iako postoje neka opća iskustva po različitim regijama, učinak pojedinog tipa izbornog sustava ovisi u velikoj mjeri o sociopolitičkom konceptu/okruženju u kojem se koristi. Postoje opće prihvaćene činjenice da većinski sustav ograničava raspon predstavljanja, a PR sustav potiče, odnosno da će većinski model težiti dvostranačkom stranačkom sustavu, a PR višestranačkom. Izborni sustavi su u središtu međusobnih odnosa sustava vlasti, pravila i točaka pristupa moći. Uspješan izborni sustav polazi od gledišta na okvir političkih institucija kao cjeline: promjene u jednom dijelu okvira uzrokuju prilagodbe u drugim institucijama unutar kojih funkcioniraju.

Analiza pravnog okvira modela izbora izvršne vlasti lokalne države nastoji dati odgovore na neka važna pitanja funkcioniranja političkog sustava u Hrvatskoj. Primjerice, u kojoj mjeri odabrani izborni sustav olakšava, otežava ili ohrabruje konflikt među stranačkim liderima na terenu; koliko kontrolu stranački lideri imaju nad stranačkim izabranim predstavnicima; jesu li zakonska rješenja za referendum, građanske inicijative komplementarne s predstavničkom demokracijom; na koji je način izborni sustav određen, odnosno može se mijenjati? K tome postoje dvije teme koje vrijedi bolje razmotriti. Prvo je pitanje stupnja centralizacije i drugo je pitanje parlamentarizma ili prezidencijalizma (u kontekstu neposrednog izbora lokalnog *premijera*). Oba sustava imaju neke prednosti i nedostatke, svoje zagovornike i oponente, na čiji izbor mogu utjecati tradicije pojedine zemlje, međutim, odabir izbornog sustava ima važne implikacije na zakonodavne i izvršne institucije vlasti. U takvu raspravu ulaze i teme o neposredno izabranom gradonačelniku i 'šefu' izvršne organizacije (gradske uprave) ili oboje u istoj osobi.

*Većinski izborni* sustav je u načelu jednostavan model: onaj kandidat koji dobije najviše glasova u izbornoj jedinici pobjednik je izbora. Međutim, u praksi ovaj jednostavan model ima tri inačice i dvokružni sustav. U jedinicama gdje se bira jedan kandidat, kandidati se natječu imenom i prezimenom i glasači odabiru jednog od više ponuđenih kandidata. Rijetko se dogodi situacija (ali je moguća) da se na izborima pojavi samo jedan kandidat. Ovakav jednostavan koncept primjenjuje se u UK i onim zemljama na koje je povijesno ili politički ona imala utjecaj. U prednosti ovog sustava primarno se iznosi jednostavna primjena u praksi, koja nastoji producirati pobjednika koji je obvezan predstavljati određeni prostor (izbornu jedinicu). To osigurava jasnu razliku između dvije glavne političke stranke. Sustavni nedostatak je postojanje treće stran(k)e ili više manjih stranaka, jer stranački sustav teži birački prostor podijeliti na *lijeve* i *desne* kao alternative. Treća stranka često ne postigne dovoljnu potporu da bi postala alternativa. Na nacionalnoj razini, vodeća stranka može primjerice dobiti 45 posto potpore i osvojiti 55 posto zastupnika. U većinskom sustavu potreba za koalicijama je prije iznimka nego pravilo. K tome, ako su pravila o sastavljanju vlasti utvrđena na način da stranka koja je (relativni) pobjednik izbora sastavlja izvršnu vlast (npr. u Engleskoj), tada je izvršna vlast jednostranačka uz potporu više stranaka u parlamentu (što uglavnom nije problematično). S druge strane ostaje koherentna opozicija. Naime, teoretski prema jednopartijskoj vladi u parlamentu postoji dovoljan broj zastupnika, koji mogu oponirati vladajućima i prezentirati alternativne ideje na dnevnoj razini.

Tu prednost imaju stranke sa širokom političkom bazom. U jako etnički ili/i regionalno podijeljenim društvima, većinski sustav je prvi odabir jer je predan jačanju političkih stranaka u širenju baze, a obuhvaća mnoge elemente društva osobito u onim društvima u kojima su dvije glavne stranke i puno različitih društvenih skupina. Tada stranke mogu u različitim poljima kandidirati niz kandidata kao potencijalni izbor. To je situacija koja ograničava ulazak ekstremnih stranaka u predstavničko tijelo. Za razliku od ekstremnih, manjinske su stranke regionalno koncentrirane i u najvećem broju slučajeva neće osvojiti mandat. Širina baze i izravan izbor promovira povezivanje biračkog tijela i predstavnika kao produkta rezultata izborne jedinice u geografskom smislu. Tako izabrani članovi predstavljaju prostore: grad, regije ili manja mjesta prije nego političku stranku. Neke analize argumentiraju kako je 'geografska odgovornost' osobito važna u agrarnim društvima i zemljama u razvoju (Reynolds, Reilly i Ellis, 2008, str. 36).



Izbor kandidata za razliku od stranke pruža glasačima pogled na osobe, njihove mogućnosti i eventualno povezivanje kandidata uz pojedine projekte važne za izbornu jedinicu. To također daje šanse nezavisnim kandidatima da budu izabrani. Ovo je jednako važno i u razvijenim stranačkim sustavima jer otvara mogućnost izbora izvan reprodukcije stranačkih kandidata povezanih s rukovodstvom stranke drugim vezama: obiteljskim, srodnim, klanovskim, koje imaju malo ili nimalo veze sa strankom osim oslanjanja na stranačku političku organizaciju. I ne manje važno, sustav je jednostavan za koristiti čak i ako je moguće više kandidata za izabrati. No, većinski sustav ima i svojih nedostataka. Prije svega, sustav isključuje manje stranke. Isto tako isključuje manjine. U nekim slučajevima u pojedinim izbornim jedinicama stranke su spremne proširiti izbor kandidata samo da izbjegnu raspravu o eventualnoj promjeni većinskog glasovanja.

Većinski sustav u biti isključuje žene, jer će se one u stranačkoj hijerarhiji teže probiti kraj većinske muške stranačke baze. Hrvatska je (iz *nekih* razloga) uvela kvote za žene na stranačkim listama. Prema dostupnim podacima, žene u većinskom sustavu imaju manje šanse za izbor nego u PR sustavu (Reynolds, Reilly i Ellis, 2008, str. 37). Većinski model može poticati političke stranke da se temelje na klanu, etnicitetu, regiji ili religiji, jeziku, što može njihovu kampanju i političku platformu koncipirati više atraktivnom za većinu ljudi u pojedinoj izbornoj jedinici i istovremeno isključiti druge takmace ili ih smatrati neprijateljima. Druga strana većinskog sustava je veliki broj odbačenih/izgubljenih glasova što je više kandidata. Ovo se može pokazati *opasnim* u regijama u kojima ionako jedna politička stranka dominira, jer su velike šanse da manje stranke neće moći postići takvu potporu iako ukupno gledajući, sve zajedno imaju veću potporu od pobjednika. To također može biti manje stimulativno za biračko tijelo i promjenu mišljenja. Obrazac geografske koncentracije izborne potpore može značiti da isključivo jedna stranka održava izvršnu vlast i teško će se suočiti s padom potpore. Naime, pad potpore nužno ne znači i gubitak izbora. Ovaj sustav je manje osjetljiv na promjene u javnom mišljenju. Konačno, većinski sustav je ovisan o nacrtu izbornih jedinica. Veličina izborne jedinice ima političke posljedice. Naime, granice izbornih jedinica mogu se postaviti na način da odgovaraju jednoj ili drugoj političkoj grupaciji.<sup>9</sup> Uz većinski sustav obično se povezuje mogućnost izbora u dva kruga, često tjedan ili više iza prvoga kruga. U većini dvokružnih sustava (TRS) u drugi krug ulaze dva kandidata s najvećim brojem ostvarenih glasova prvoga kruga. Međutim, u drugi krug može ući i više kandidata koja su

---

<sup>9</sup> Hrvatska vlast ima već niz godina odluku Ustavnog suda o potrebi korekcije granica izbornih jedinica kako bi broj birača uskladila sa brojem mandata. Usprkos tome, granice izbornih jedinica kao ni broj kandidata nisu se mijenjali.

ostvarila određeni minimum glasova, tj. više od toga. U drugom krugu pobjednik ima apsolutnu većinu kad se natječu dva kandidata ili je pobjednik onaj tko dobije najveći broj glasova kod više kandidata. Ovaj model nije *čisti* većinski, jer u drugom krugu se potencijalno može naći ponekad pet ili čak šest kandidata (Reynolds, Reilly i Ellis, 2008, str. 52).

Prvo i prije svega, TRS dopušta glasačima drugu šansu u izboru kandidata, ili eventualno promjenu stava između prvog i drugog kruga izbora. Ovo je slično kao i kod preferencijalnog glasovanja u kojem se od glasača traži da rangira redosljed kandidata (ili zaokruži samo jednoga), a u drugom krugu može posve promijeniti izbor ako želi. TRS ohrabruje raznovrsna spajanje interesa između vodećeg u prvom krugu i druge runde glasovanja. Ohrabruje se pregovaranje i kompromisi (*trgovina*) između stranaka i kandidata oko eventualne potpore ili odustajanja od drugog kruga. Rezultat naravno utječe na stranke i kandidate na način da se prilagođavaju novom političkom obzorju, koje se pojavilo nakon prvog kruga glasovanja. To posljedično znači da se može eliminirati neka politička opcija, dogovorom političkih stranaka i prije samih izbora (svi protiv jednog). Drugi krug (osobito u francuskoj inačici) može okupiti ostale stranke i kandidate protiv najizglednijeg pobjednika oko potpore jednom kandidatu. TRS može više odgovarati zemljama sa slabije pismenim stanovništvom zbog svoje jednostavnosti. TRS naravno povećava troškove izbora zbog drugog kruga i potrebe javne administracije da izbore provede u skladu s očekivanjima. Tehnologija je napredovala pa više nema ili uglavnom nema većih problema s prebrojavanjem glasova i proglašavanjem pobjednika izbora u vrlo kratkom roku (tijekom izborne noći), osobito ako se natječu dva kandidata. Moguće ponavljanje izbora na nekoliko mjesta u prvom ili u drugom krugu mogu nešto produžiti proglašenje konačnih rezultata, međutim, ponovljeni izbori na nekoliko biračkih mjesta uglavnom nemaju veći utjecaj na postignuti rezultat. Kod tijesnih rezultata ponovno prebrojavanje može odgoditi proglašenje konačnog rezultata za eventualno jedan dan. Međutim, najozbiljniji problem s većinskim modelom sa ili bez drugog kruga je duboko podijeljeno društvo. Ovo je osobito vidljivo na nacionalnoj razini, iako tu činjenicu ne treba zanemariti niti na lokalnoj razini. U analizi rezultata većinskog modela izbora u Hrvatskoj pokazat ćemo razlike u potpori u PR i u TRS modelu izbora izvršne vlasti. Pokazatelji izlaska na izbore u Hrvatskoj u protekla tri održana natjecanja ukazuju na znatno manji izlazak birača u drugom krugu izbora. Potpora koju je pobjednik dobio u drugom krugu izbora ponekad je znatno niža od potpore koju je dobila većina članova u predstavničkom tijelu, koja je u prijašnjem modelu imenovala izvršnu vlast.

#### 4.3.2. Razmjerni izborni sustav

*Razmjerni (proporcionalni) sustav.* Racionalna potpora svih razmjernih modela (PR) je u svjesnom prijenosu stranačkih glasova u mandate u predstavničkom tijelu. Dva su glavna modela PR sustava – lista PR i preferencijalni izbor. PR sustav zahtijeva izborne jedinice s više kandidata. U nekim zemljama poput Izraela i Nizozemske cijela je zemlja jedna izborna jedinica. U drugima, zemlja je podijeljena na više izbornih jedinica s jednakim brojem kandidata ili pokriva teritorijalni ustroj i broj kandidata koji odgovara broju glasača. PR sustav je vrlo raširen izborni sustav. Mnogo je važnih pitanja koja mogu imati veliki utjecaj na to kako PR sustav funkcionira u praksi. Što se veći broj predstavnika bira u izornoj jedinici to je sustav razmjerniji. U mnogim aspektima najjači argument za PR sustav jest da izbjegava anomalije rezultata većinskog sustava i omogućuje bolju produkciju predstavničkog zakonodavstva. U demokracijama koje nisu dovršile demokratsku konsolidaciju ili su im društva duboko podijeljena, PR sustav je uključiv za sve značajnije interesne grupe. U demokratskim počecima, neuspjeh u osiguranju šireg zastupanja i manjina može rezultirati katastrofalnim posljedicama u društvu. PR sustav se osobito cijeni iz sljedećih razloga: (a) uvjerenja u transfer glasova u mandate. U njemu velike stranke imaju prednost (imaju u svakom), ali i male mogu pristupiti izborima i imaju znatne šanse za osvojiti mandat. Zahtijeva od stranaka ili grupa (b) formiranje kandidata istog mišljenja na listi. Ovaj kriterij se može razlikovati po ideologiji, vjeri, ili nekoj drugoj podjeli ovisno o izornoj jedinici, odnosno stranačkom vodstvu; (c) sustav ima relativno malo izgubljenih glasova, osobito ako je izborni prag nizak kada se gotovo svi glasovi pretvore u mandate; (d) olakšava manjinskim strankama zastupanje. Ako se poklope uvjeti niskog izbornog praga i malog broja glasača stranka s malo glasova može osvojiti mandat; (e) sustav potiče stranke da političku kampanju vode u jedinicama gdje su im veće šanse ili gdje se može osvojiti mandat; (f) ograničava sustav 'regionalnih političkih feuda'. PR sustav nagrađuje manje stranke s manje potpore (mandata), a puno malih stranaka može biti važno za funkcioniranje predstavničkog tijela, tj. formiranje većine; (g) PR sustav stimulativan je za kontinuitet i stabilnost politika. U Zapadnoj Europi primjena PR sustava sugerira bolji rezultat s obzirom na dugovječnost vlasti, participaciju glasača i ekonomsku izvedbu. Suština je šira koalicijska vlada, struktura koja pomaže stabilnosti i koherentnosti odlučivanja o nacionalnom razvoju. I (h), ne manje važno, podjela vlasti između političkih stranaka i interesnih grupa je vidljivija. U mnogim novim (i starim) demokracijama podjela moći između brojčane većine koja drži ukupnu političku moć i male manjine koja ima ekonomsku moć je neizbježna stvarnost. U

zemljama u kojima je dominacija brojčane većine, a moćna ekonomska manjina svoju moć izražava kontrolom nad ekonomskom sferom pregovori između različitih blokova moći su manje vidljivi, manje transparentni i odgovornost je manja (Reynolds, Reilly i Ellis, 2008, str. 52-58).

Većina kritika o PR sustavu općenito je oko nastojanja da daje prednost koalicijskoj vladi (vlasti) i fragmentaciji stranačkog sustava. Argumenti su često usmjereni na sljedeće: (a) koalicijska vlada koja zauzvrat drži pod „ključem“ parlament, a posljedice su nemogućnost kreiranja koherentnih politika. Ovo je osobito vidljivo u tranzicijskim zemljama gdje su velika očekivanja naroda od nove vlasti. Brzo i koherentno odlučivanje može se nametnuti u bilo kojoj vladi, što više ovisi o stranačkim liderima nego o modelu izbora; (b) destabilizacija fragmentacijom stranačkog sustava. PR potiče množenje stranaka i njihovo slabljenje. Može se dogoditi da puno malih stranaka u koalicijskom pregovaranju formira vladu (primjerice u Izraelu). Demokratizacija zemlje, personalizacija stranaka i eventualni raskol po etničkom načelu može dovesti do osnivanja velikog broja političkih stranaka. U Hrvatskoj možemo reći kako je *osobnost* dovela do množenja političkih stranaka i lista, ali ne samo ona. Lukrativna nagrada i širenje utjecaja koju mandati u parlamentu nose vrlo je poticajno za političko nadmetanje; (c) PR sustavu se može spočitnuti mogućnost prezentacije ekstremnih stranaka; (d) vladajuće koalicije imaju nedostatne zajedničke temelje u politikama ili u biračima koji ih podupiru; (e) male stranke dobivaju veliku moć koja nije odraz njihove političke (izborne) vrijednosti; (f) nemogućnost glasača da osnaži svoju poziciju, odnosno odgovornost stranke na vlasti prema njima. U PR sustavu vrlo je teško ukloniti stranku razložne veličine s vlasti. U koalicijskoj vladi neke stranke su previše zastupljene, iako imaju slabiji izborni rezultat; (g) PR sustav ne producira glasačima jasan rezultat, tj. ponekad je primjena pravila vrlo kompleksna i može zahtijevati od glasača određenu razinu političkog obrazovanja (Reynolds, Reilly i Ellis, 2008, str. 58-60)..

Najzastupljenija PR forma je liste kandidata koja uključuje kandidate jedne ili više stranaka u izbornim jedinicama u kojima se bira više kandidata. Glasачi glasuju za stranke i/ili kandidate i izborni rezultat je razmjernan broju mandata u pojedinoj izornoj jedinici. Uobičajeno je važno biti visoko na listi kandidata. Ovu prednost može poremetiti preferencijalno glasovanje za kandidate. Drugo važno pitanje je visina izbornog praga i treće, način obračuna glasovanja (metoda pretvaranja glasova u mandate). Što je izborni prag niži to je veća šansa manjih stranaka za dobivanje mandata. U tom kontekstu, postoje regionalne razlike u broju lista na izborima jer sve

stranke ili nezavisne liste se ne natječu na cijelom području države (ako država nije jedna izborna jedinica). To omogućava i osigurava manjinskim strankama i idejama/politikama prostor/priliku za ostvarivanje mandata, a glasačima širi izbor i osjećaj da glasovi nisu izgubljeni. Ako je društvo (jako) podijeljeno (bez obzira na vrstu podjela) liste omogućavaju postavljenje kandidata koji će osigurati programski sklad liste i istodobno nastojati pokriti različitosti u društvu i tako proširiti bazu potencijalnih glasača.

Postoje neke opće slabosti sustava listi na izborima: (a) slaba veza između izabranih i njihovog biračkog tijela. U Hrvatskoj postoji pravilo mogućeg natjecanja bez obzira na mjesto prebivališta, iako je država podijeljena u deset izbornih jedinica. Na lokalnoj razini, teoretski, svi kandidati mogu biti iz jednog naselja. Ova činjenica naglašava 'manju važnost' odnosa predstavnik-narod, koju političke stranke objeručke prihvaćaju iako teško priznaju; (b) transfer moći unutar središta političke stranke na vodstvo, posebice u sustavu zatvorenih lista. Izbor i redosljed kandidata ovisi o volji vodstva stranke neovisno o unutarnjoj stranačkoj hijerarhiji, zaslugama ili vrijednosti na političkom tržištu. U takvom sustavu važno je biti na listi i podupirati *pristrani* redosljed kandidata s obzirom na nagrade koje se mogu ostvariti s pozicije lojalnosti vodstvu stranke. U nekim zemljama, bez obzira na pravila registracije političkih stranaka prema teritorijalnoj organizaciji, predsjednik stranke ovjerava liste i kandidate za sve izbore; (c) za ovakav sustav važi pravilo prema kojem je pojava stranačke liste na izborima znak da politička stranka postoji. U nekim zemljama lista kandidata bez stranačke baze ima velikih poteškoća u osvajanju glasova, kao i političke stranke koja je izgubila svoju organizacijsku strukturu na terenu. U Hrvatskoj je na lokalnoj razini u primjeni i razmjerni (PR s listama) za predstavničko tijelo i većinski sustav (TRS) izbora izvršne vlasti.

Zaključujem. U konsenzualnoj demokraciji moć izvršne vlasti ograničena je postojanjem većeg broja institucionaliziranih veto igrača, poput primjerice drugog doma, koalicijskih partnera, predstavničkog tijela, korporativnih subjekata i neovisnih tijela. U većinskom modelu vladavine izvršna vlast kontrolira veće autonomne zone i može odlučivati o brojnim pitanjima bez da se savjetuje s bilo kim ili da razmišlja o drugim središtima moći. Prezidencijalizacija pretpostavlja kako većinski model ima više potencijala zato što osigurava više izvršne političke moći, za razliku od konsenzualnog, koji u ostvarivanju programa zahtijeva više kompromisa, tj. pristanak i drugih igrača u zajedničkoj vlasti. U kojoj se mjeri može govoriti o prezidencijalizaciji u slučaju

mješovitog modela izbora na lokalnoj razini. Prije svega, koncept *prezidencijalizacije* proširio je utjecaj političkih lidera na sva tri područja: izvršnu vlast, stranku i izborni proces; dominaciju jedne osobe u odnosima s drugim političkim i javnim akterima; koordinaciju (prema vijeću) i lokalnom javnom sektoru osigurava snažan položaj izvršne vlasti koja se temelji na institucionaliziranim resursima i osobnim kompetencijama. Premda je na lokalnoj razini uspostavljen i predstavnički model zastupanja, on (je) zapravo (postaje) *predsjednički* po svojoj logici funkcioniranja (Magnier, 2006). Koliko je sve to bolje od *starog* modela, koliko je sustav učinkovitiji i povećao kvalitetu demokracije?, ova studija nastoji ponuditi odgovore.

#### 4.4. Suvremeni oblici predstavničke demokracije

Kad govorimo o oblicima predstavničke vlasti javljaju se tri teorijska i ideološka *sukoba*: (1) društva koja nastoje konsolidirati predstavničku demokraciju analiziraju što nedostaje njihovim režimima da bi normalno funkcionirali (teorija *manjkave demokracije*) te razmatraju i integracije nekoliko podsustava u konzekventnim demokratskim pravilima igre („ukotvljena demokracija“) (Merkel, 2004); (2) stare demokracije – konsolidirane demokracije, nezadovoljne su formaliziranim, rutinskim sustavom (sve funkcionira – *živa dosada*) i razvijaju *nove* populističke vizije bolje i reprezentativnije demokracije, nasuprot pukoj proceduralnoj demokraciji u kojoj postoji konkurencija elita i (3) razvijaju se vizije „boljih demokracija“ (boljih od predstavničke) u duhu republikanizma, deliberativne demokracije, refleksivne demokracije i drugih koncepcija *demokratizacije demokracije* (Merkel, 2003, str. 8-9 u Beyme, 2007). Pogledajmo ukratko kako se razlikuju četiri vrste *manjkave* demokracije: (a) *ekskluzivna* demokracija bez dostatne kontrole koja isključuje određene slojeve i skupine društva iz stvarne participacije; (b) *neliberalna* demokracija s nedovoljno razvijenom pravnom državom; (c) *delegativna* demokracija koja pokazuje sklonost prema koncentraciji političke moći izvršne vlasti iako je u nekoj mjeri pluralistička i (d) *demokracija enklava* gdje stvarna moć ostaje izvan predstavničkog sustava, bilo u stranačkim ili korporativnim institucijama (Beyme, 2007; Merkel, 2009). To nipošto ne znači da ove *demokracije* nemaju demokratski sustav i demokratske izbore. Imaju. Međutim, participacija ne dovodi do pravedne (ukupne) predstavljenosti. To upozorava na nužno potrebnu ravnotežu u liberalnim predstavničkim demokracijama između institucije participacije i postojanja neizbornih institucija, koje imaju čak i bolju reputaciju od izabраниh (Ravlić, 2017). Većina autora prihvaća postojanje *hibrida* – nešto između liberalne i manjkave demokracije, dakle, demokracije u procesu

konsolidacije: (a) formalno demokratski parlamentarni sustavi (Estonija, Latvija, Slovenija, Češka, Mađarska, Hrvatska); (b) režimi u tranziciji (Bugarska, Moldavija, Makedonija, Rumunjska) i minimalno demokratski režimi u kojima dominira predsjednik države (Ukrajina, Rusija). U prethodnoj sekciji ukratko smo obrazložili proces prezidencijalizacije kojeg pospješuju masovni mediji, odnosno vizualizacija politike. Tome u novije vrijeme treba dodati i društvene mreže koje *raznose* vijesti, brzo i lako stvaraju fanove, kreiraju mitove i u rastućoj nejednakosti postaju narodno popularne – populističke mreže (Merkel, 2009). Društvene mreže su postale stvarni simulatori demokratskog procesa – važno je biti na „mreži“!

U sadašnjoj konstelaciji liberalne predstavničke demokracije osjeća se nostalgija za *dualističkim konstitucionalizmom*: koncentracijom moći i zajedničkim djelovanjem izvršne vlasti i parlamentarne većine koju povezuje stranački sustav vlasti (u Hrvatskoj na nacionalnoj razini), a kojoj prijete *društveni pokreti* ili, na lokalnoj razini nestranačke liste, građanske liste i drugi *neovisni* kandidati, koji zagovaraju druge koncepcije – populističke koncepcije *radikalne demokracije* (Beyme, 2007, str. 13). Ono što obilježava ove *društvene pokrete*<sup>10</sup> je populistička moralna propaganda. Drugo obilježje je *borba* populista protiv korupcije, protiv političara, protiv svih koji ne predstavljaju *svoj narod*. Njih redovito nazivaju *političkom klasom*, a skloni su spojiti neku vrstu *primitivizma* s progresivnim idejama i predstavljati ih u isključivoj kombinaciji *lijevo – desno*. Treće, populizam je postao urbani pokret ili projekt. Alijenacija u velikim gradovima, migracije stanovništva iz sela u grad u potrazi za boljim životom u uvjetima velike nejednakosti, nepravde i opće politizacije, jačaju populiste sklone imigraciji u multikulturnu sredinu. Pokreti koji se pojavljuju pod određenom platformom (nužno nisu bez sadržaja) sadržajno su toliko heterogeni da je njihova poruka jednostavno popularna iako programski apsolutno ništa ne govore. Slično je i s pokretima *zelenih*. Uz to se kao četvrto obilježje javljaju karizmatičke vođe, koji te lako pamtljive poruke i populističke ekscese pretvaraju u mandate. Ove politike brzo dolaze i brzo nestaju. Međutim, ponekad proces dezintegracije može biti predugačak, osobito u sustavu neograničenog broja mandata izvršne vlasti na lokalnoj razini gdje se može pretvori u *faraonski* stil upravljanja, koji se s političkog prenosi i na javni život, odnosno političku jedinicu u cjelini. No, populizam nije zaobišao ni vodstva etabliranih stranaka. Premda do sada populizam nije bio

---

<sup>10</sup> Različite apstraktne tvdnje: 'zemlja je ravna ploča', 'limun protiv gripe', 'jednakost', 'sir i vrhnje', koje se ponekad suprotstavljaju i znanosti (razumu) i teže isticanju određenih mitova i slogana poput 'varaju nas' i slično, a što nalazi svoje poklonike u širokim masama.

prijetnja *predstavničkoj demokraciji* ne možemo reći da ta prijetnja ne postoji.<sup>11</sup> Ponašanje čelnih ljudi vodeće političke stranke i personalizacija izvršne vlasti *začinjena* je radikalnom retorikom, koja se koristi u odnosima s političkim konkurentima i medijima, a bazirana je na dominaciji, koncentriranoj moći i resursima poduprtim nadnacionalnim institucijama.

Dva su vidljiva pristupa u suvremenim predstavničkim demokracijama: (a) umjereni populist – prihvaćaju ustavno predstavnički model demokracije i nastoje ga ojačati većom uključenosti različitih skupina i interesa i deliberativnom demokracijom i (b) oni koji su skloni *plebiscitarnoj demokraciji*, koja ima u sebi određenu razinu *opasnosti*. U većinskom modelu izbora stranke i pojedinci sve se više okreću pristupu *catch-all* kako bi prikupili što više glasača, odnosno izbjegavanjem ideoloških tema 'ukrali' dio biračkog tijela populističkim strankama, pokretima ili pojedincima. Populisti pak, kad se nauče organizirati postanu stranka i prihvate kompromis, gube svoju jednostavnost i uglavnom nestanu s političke scene. No, opasnost prijeti i političkim strankama koje prelaze liniju političnosti, pa se može dogoditi da se izgubi identitet i stranka gubi svoju potporu u biračkom tijelu. Ključni problem za društvo u demokratskom razvoju jednokratna je „politika“ više usmjerena na osobne ili isključivo na osobne interese.

Što se može očekivati od liberalne demokracije kojoj prijete *opasnosti* od nje same? Ono što danas imamo kao liberalnu demokraciju je rascjep između *utopijske* težnje i funkcionalne stvarnosti (Ravlić, 2017). Jedan od velikih zagovornika liberalne demokracije Andrew Levin kaže: „Štoviše, i dalje ću tvrditi da političke institucije svojstvene liberalno-demokratskoj politici, predstavničkoj vladavini i stranačkom sustavu ne samo da ne implementiraju demokratske vrijednosti, nego ih možda zapravo ostavljaju na *cjedilu*. Problem je u *spajanju* liberalizma i demokracije – liberala i demokrata. Naime, predstavništvo uglavnom obuhvaća predodžbu o neovisnim zastupnicima koji slijede svoju savjest i instinkte, ne mijenjajući ga prema raspoloženju javnosti“ (u Beyme, 2007, str. 20). Drugo pitanje je jesu li forme direktne demokracije i primjerice referendum s deliberativnom diskursom, bolji i učinkovitiji od predstavničkog modela odlučivanja? Rezultati referendumu u Engleskoj oko *Brexita*, u Nizozemskoj i Francuskoj oko europskog ustava, i u puno drugih zemalja oko drugih tema (u Švicarska primjerice), potaknuli su političare da preispituju učinke direktne demokracije (Kaufman i Waters, 2004, Best, Augustyn i Lambermont, 2011, Čepo

---

<sup>11</sup> U vrijeme pandemije jasno su bili vidljivi (negativni) pomaci u predstavničkoj demokraciji u Hrvatskoj. Naime, parlamentarni izbori održani su nakon što je stranka na vlasti 'pobijedila virus' i odnijela izbornu pobjedu.



i Nikić Čakar, 2019; Smerdel, 2019b).

Hrvatska je mlada demokracija čiji su pogledi na demokraciju zasnovani na vanjskim uzorima. Međutim, jedno je čini se očito i neizbježno: ne postoji sveobuhvatno rješenje za probleme kulturno podijeljenih zemalja u demokratskom okruženju. Svako rješenje (tip demokracije i izborni sustav, ekonomski model) potrebno je donijeti po mjeri svake pojedine zemlje. U 21. stoljeću demokracija je dosegla neku novu razinu u postindustrijskim društvima, koja se ne može preslikati u predindustrijska društva. Klasična demokracija može napredovati ako narod ima mogućnosti aktivnog sudjelovanja u definiranju prioriteta javnog života ne samo putem *jednostavne* demokracije (glasanjem svake četiri godine), ili kad elita (politička i ekonomska) nije u stanju kontrolirati i ukloniti raspravu o pojedinim pitanjima (što je sve češći slučaj) (Siedentop, 2001). Ako izbore koje nazivamo „praznikom demokracije“ svedemo na nadziranu raspravu oko pitanja koja su izabrana od uske skupine ljudi, znalaca tehnike uvjeravanja, izbori i demokratski proces sve se više pretvara u *show* koji 'mora ići dalje' i plijeniti pažnju gledateljima (Milardović, 2021). Gledanost je važna – na prvom mjestu. Sve je manje povjerenja prema političkim elitama, izbornom procesu, a pad participacije je zapravo logična posljedica *klizanja* politike prema nadnacionalnim (običnom građaninu nadnaravnim, apstraktnim institucijama) i ekonomskim lobijima, stranačkim interesima, nakon čega za *narod* ostane samo mogućnost da svake četiri godine pokuša nešto promijeniti. Stoga je važno kakav se izborni sustav uspostavlja jer je to ključna početna selekcija, koja može mijenjati postulate političke organizacije i demokraciju približiti osnovnoj ideji (vladavini naroda) i funkcionalnom uspjehu države.

#### 4.5. Struktura i kapacitet lokalne samouprave u Europi

Europa kao prostor sadrži 51 državu (jednu više od SAD-a) od čega njih 47 su članice Vijeća Europe, a njih 27 članice Europske unije. Unifikacija strukture vladavine za članice Vijeća Europe povezano je s postojećom specifičnom regulacijom s obzirom na prava i ulogu koju lokalne vlasti imaju putem ratifikacije Europske povelje o lokalnoj samoupravi. S obzirom na važnost lokalne samouprave osnovana je institucija – *Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Europe* (CLRAE), koja je ujedno i forum za lokalne i regionalne vlasti članica, ali i poveznica s institucijama na europskoj razini. Osim što *Kongres* služi ako alat za zaštitu interesa članica, njegova je uloga i evaluacija kvalitete lokalnih i regionalnih demokracija putem reguliranog monitoringa. *Kongres* odnosno njihovi izvještaji pomažu nam da vidimo kako funkcionira lokalna i regionalna samouprava u

zemljama članicama.

U Europskoj uniji je 27 država koje se razlikuju po tipu političke organizacije (unitarne ili federalne; monarhije ili republike), tipu demokracije (parlamentarne ili predsjedničke) i tipovima izbora koji se primjenjuju na nacionalnoj i na lokalnoj razini. Osim toga zemlje se razlikuju prema veličini i stupnju razvijenosti (bogatstva građana mjereći BDP-om *per capita*). Treća linija razdvajanja sadržana u *HDI* indeksu su obrazovanje, zdravlje i životni standard. Ovaj *HDI* indeks je važan jer upućuje na važne razlike među društvima u Europi. Prema *HDI* indeksu za 2019. godinu<sup>12</sup> u prvih deset zemalja svijeta osam je iz Europe, a pet zemalja su članice Europske unije (redoslijed u prvih deset: Norveška, Irska, Švicarska, Island, Njemačka, Švedska, Nizozemska i Danska). Na regionalnoj ljestvici u prvih deset ušle su Finska i Engleska. Od tranzicijskih zemalja najbolje je pozicionirana Slovenija na 14. mjestu, a najlošije Bugarska na 38. od 47 mjerenih zemalja Europe. Hrvatska se nalazi na toj ljestvici na 31. mjestu i iza nje su Rumunjska na 33. i Bugarska. Prva na ljestvici Norveška imala je indeks 0.957; najslabiji indeks u Europi imala je Moldavija 0,75, dok je najslabiji indeks među članicama EU imala Bugarska 0,816. Vrijednost indeksa većim od 0,8 smatra se visokim indeksom. Unutar podjele od 0,8-1,0 postoje četiri podjele: 0,8-0,849; 0,85-0,889; 0,89-0,919 i > 0,92 – indeks koji su ostvarile prvih deset zemalja na ljestvici. U prvih 38 zemalja na ljestvici, deset zemalja nisu članice Europske unije (OECD, 2021).<sup>13</sup>

Usvajanjem EPLS<sup>14</sup> osnažena je važnost njenog sadržaja o načelima lokalne vladavine za koju se očekuje da budu respektirana i u svim članicama. Od toga da načela budu prepoznata unutar domaćeg zakonodavstva, posljedično da se lokalnoj samoupravi omogući da regulira i upravlja značajnim javnim poslovima, odgovara za njih i vodi računa o interesu njenih stanovnika (čl. 3). Lokalna samouprava trebala bi imati puno diskrecijsko pravo u inicijativama bez obzira o čemu se radilo i, je li to izvan njezine nadležnosti, odnosno pripada li nekoj drugoj razini. Lokalne vlasti trebale bi se konzultirati i ako je moguće pravovremeno i na prikladan način planirati i provesti proces odlučivanja za sva važna pitanja za koja su odgovorna (čl. 5). Zadaća je izvršne vlasti

---

<sup>12</sup> Dostupno na mrežnoj stranici: <http://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking>

<sup>13</sup> Dostupno na mrežnoj stranici [https://www.oecd.org/regional/multi-level-governance/OECD\\_SNG\\_Nuancier\\_2021.pdf](https://www.oecd.org/regional/multi-level-governance/OECD_SNG_Nuancier_2021.pdf)

<sup>14</sup> Hrvatska je Zaključak o prihvaćanju i poštivanju načela i instituta (odredbi) Europske povelje o lokalnoj samoupravi Europska povelja o lokalnoj samoupravi NN 1/93, započela proces usvajanja Povelje. U listopadu 1997., donesen je Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi NN 14/97, a Povelja je stupila na snagu Objavom o stupanju na snagu Europske povelje o lokalnoj samoupravi NN 2/07, (38), 28. veljača. 2007. godine. godinu dana poslije, Zakonom o izmjeni i dopuni Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi NN 4/08, Hrvatska je prihvatila ostatak odredbi iz Povelje, čije su odredbe stupile na snagu Objavom od 13. kolovoza 2008. NN 5/08. Time je Hrvatska u cijelosti prihvatila Povelju. Članice Vijeća Europe (47) su djelomično ili u cijelosti ratificirale EPLS.

organizacija, stvoriti prikladne unutarnje strukture (organizacije uprave) prema potrebama jedinice s ciljem učinkovitog upravljanja (čl. 6). Također, potonje podrazumijeva zapošljavanje visoko kvalitetnih službenika izabranih na temelju vrlina, koji će moći odgovoriti na potrebe i zahtjeve građana i upravnih poslova. I ne manje važno, lokalne vlasti bi trebale unutar nacionalne raspodjele prihoda imati za dodijeljene im zadaće, adekvatne izvore prihoda koji su im slobodno na raspolaganju unutar njihove ingerencije i, koje mogu priključiti drugim izvorima prihoda s ciljem izvedbe projekata od zajedničkih interesa (čl. 9). S obzirom na ovako sveobuhvatnu opću i unificiranu strukturu, mogli bismo očekivati ujednačenu struktura lokalnih vlasti unutar zemalja članica. Međutim, to nije slučaj. Strukture lokalnih vlasti u zemljama članicama bitno se razlikuju.

Za 2019. godinu javni rashodi država-članica EU 28 činili su 45,8 posto BDP-a, dok su lokalne vlade imale na raspolaganju 10,6 posto ili oko 23 posto javnih rashoda. Najveći udio javnih rashoda u BDP-u ostvarile su lokalna vlade u Danskoj – 32,6 posto ili 66 posto javnih rashoda Danske; slijede lokalne vlade Švedske s 25,1 posto udjelom u BDP-u; Finske s 22 posto; Norveške 17,6 posto; u Austriji, Belgiji, Njemačkoj, Španjolskoj od šest do 8,4 posto itd. (OECD 2021).<sup>15</sup> Hrvatska je imala na lokalnoj razini za 2020. godinu ostvarila oko osam posto BDP-a, što je manje od prosjeka lokalni vlasti EU28<sup>16</sup>, prema ovim pokazateljima hrvatska lokalna samouprava ima skromni ekonomski utjecaj. Ako usporedimo oba prosječna pokazatelja (javne rashode na nacionalnoj i lokalnoj razini) Hrvatskoj znatno zaostaje za Europskim prosjekom, a osobito za unitarnim zemljama koje zauzimaju prvih deset mjesta na ljestvici *HDI* indeksa<sup>17</sup>.

Raspodjela prihoda ili visina lokalnih rashoda samo je jedan pokazatelj lokalne autonomije. Drugi je pokazatelj mogućnost lokalnih vlasti za utvrđivanje vlastitih izvora prihoda. Prema ovoj komparaciji vidljive su velike razlike u Europi. Osobito je to vidljivo u zemljama Istočne Europe gdje lokalne vlasti imaju minorni udio vlastitih prihoda u ukupnim prihodima, tj. ovisе uglavnom o transferima iz nacionalne razine kroz opće ili posebne transfere (Nemec i de Vries, 2015, str. 252). Hrvatska je u tome vrlo osobita jer osim izravnih transfera s nacionalne razine jedinice lokalne samouprave nalaze se i u različitim kategorijama posebnih statusa, koji ih stavljaju u poseban položaj prema drugim jedinicama i osiguravaju im određene prihode ili povlastice. To otežava komparaciju lokalnih jedinica, osobito ako se želi izmjeriti učinkovitost lokalnih vlasti. S

---

<sup>15</sup> Dostupno na mrežnoj stranici: [https://www.oecd.org/regional/multi-level-governance/OECD\\_SNG\\_Nuancier\\_2021.pdf](https://www.oecd.org/regional/multi-level-governance/OECD_SNG_Nuancier_2021.pdf)

<sup>16</sup> Dostupno na mrežnoj stranici <https://podaci.dzs.hr/2023/hr/58251>

<sup>17</sup> Dostupno na mrežnoj stranici <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>

obzirom na visok udio transfera s nacionalne razine, koji je za 2017. godinu iznosio trećinu izvornih prihoda ili oko 20 posto ukupnih prihoda lokalne države, možemo reći kako je mjerenje i komparacija vrlo otežana unutar zemlje i u usporedbi s drugim subnacionalnim jedinicama u državama-članicama EU.

Treća točka razlikovanja je lista zadaća lokalnih vlasti i odgovornosti za pružanje javnih usluga. Za jednu možemo reći kako je zajednička u svim europskim zemljama – lokalne komunalne usluge. Međutim, u mnogim europskim zemljama javne usluge (službe) poput zdravstvenih, socijalnih, obrazovanja, u nadležnosti su države ili su podijeljene u nekom odnosu između države ili regionalnih i subnacionalnih vlasti kao što je to primjerice u Hrvatskoj. U većini europskih zemalja osnovne jedinice vode brigu o edukaciji, sportu, socijalnim službama, prostornom (urbanom) planiranju, lokalnoj infrastrukturi, kulturi, zaštiti okoliša, vodoopskrbi i odvodnji, javnom prijevozu, gospodarenju otpadom i više ili manje o zdravstvenim uslugama, stanovanju, lokalnom ekonomskom razvoju, javnom redu i sigurnosti (Nemec i de Vries, 2015, str. 253). Postoje, naravno specijalni slučajevi poput UK i Irske i Ukrajine. Prvi, iz povijesne tradicije gdje su lokalne vlasti formalno ograničene po načelu „*ultra vires*“, što znači da u svojim statutima moraju utvrditi sve što im se zakonom daje u nadležnost, što je protivno načelima EPLS-a. Razlike postoje unutar zemalja ovisno o veličini gradova i metropolitanskih područja, koja imaju daleko više autonomije i odgovornosti od manjih ili malih osnovnih jedinica. Ono što je možda najvidljivije osim udjela u rashodima, jesu veličine osnovnih jedinica lokalne samouprave. Na osnovnoj razini najmanji broj osnovnih lokalnih jedinica imala je Irska – 31, a najveći Francuska 34.965 jedinica. Obje su unitarne države. U federacijama: Belgija je imala 581, a Njemačka 10.792 jedinice. Prema broju stanovnika u osnovnim jedinicama najmanji broj stanovnika imaju Slovačka i Francuska – 1863 odnosno 1929, a najviše od unitarnih država Danska i Irska – 59 357 i 158 91, od federacija Belgija – 19 177 stanovnika. Češka, Slovačka i Francuska imaju više od 80 posto; Mađarska više od 70 posto; Njemačka i Austrija 53 odnosno 54 posto osnovnih jedinica do dvije tisuće stanovnika.<sup>18</sup> Hrvatska s 36 posto jedinica do dvije tisuće stanovnika također spada u skupinu zemalja s velikim brojem malih jedinica i vrlo upitnim kapacitetima za ispunjavanje načela EPLS i zahtjeva *dobrog upravljanja*.

---

<sup>18</sup> Dostupno na mrežnoj stranici [https://www.oecd.org/regional/multi-level-governance/OECD\\_SNG\\_Nuancier\\_2021.pdf](https://www.oecd.org/regional/multi-level-governance/OECD_SNG_Nuancier_2021.pdf)

Druga strana subnacionalne razine su gradovi odnosno metropolitanska područja. U Europi je 71 područje s više od pola milijuna stanovnika, bez da spominjemo *gigante* poput Pariza 11, Londona 10, Beča i Budimpešte po dva, ili Zagreba s oko milijun stanovnika ili četvrtinom ukupne populacije zemlje. Dva su rastuća problema koji se javljaju na subnacionalnoj razini: kapacitet – koji je povezan s veličinom jedinice i nedovoljnim financijskim i upravljačkim kapacitetom i drugi, fragmentacija – nedostatak ekonomske skale što potkopava učinkovitost (Jambrač, 2016b). Drugim riječima, male jedinice su najmanje *atraktivne* i najmanje sposobne pružiti učinkovite usluge na tržištu javnih usluga. Tražiti od njih da *postanu* učinkovite, zahtjev je koji one jednostavno ne mogu ispuniti. S druge strane, metropolitansko područje često je suboptimalne veličine (poput Grada Zagreba) u kojoj su vidljive nemogućnosti koordinacije i upravljanja u pružanju javnih usluga građanima na područja grada i okolice, u praktički dvije lokalne i državnoj razini. Problem koordinacije osobito je vidljiv u većinskom modelu izbora izvršne vlasti, tj. od kada se gradom upravlja jedna osoba.

Europska lokalna samouprava slična je po strukturi političkih tijela, međutim, tu sva sličnost prestaje. Jer, gradonačelnici su u nekim zemljama izabrani neposredno, dok su u drugim izabrani kroz predstavnička tijela ili su imenovani od viših razina vlasti (Nizozemska i dio u Belgiji). K tome, razdoblja na koja su izabrani variraju od jedne godine (u Irskoj) do šest godina u Nizozemskoj i Francuskoj. Većina je izabrana na razdoblje od četiri godine. U sljedećoj sekciji prikazuju se obilježja političkih demokratskih institucija u državama-članicama EU. Na prvi pogled gradonačelnik je najvažniji dužnosnik u lokalnoj samoupravi, međutim, to nije općenito slučaj. Uloga gradonačelnika u nekim je zemljama ograničena, ponekad isključivo na političku funkciju predstavljanja grada (Finska), dok je u drugim zemljama, kao i u Hrvatskoj odgovoran za sve (političke i upravne) zadaće i odgovoran za funkcioniranje lokalnog javnog sektora. U zemljama u kojima postoje lokalni CEO upravne administracije, oni su pregovarači oko izvedbe javnih politika, dok su gradonačelnici i predstavnička tijela zaduženi usvajati javne politike i tumačiti političke posljedice javnih politika. Konflikta u bilo kojoj od inačica ne nedostaje. Presentacija političkih rezultata posebice u neposrednom izboru iznimno je važan dio stvaranja osobnog rejtinga za sljedeći mandat i ne trpi konkurenciju u bilo kojem obliku ili organizacijskoj hijerarhiji. Drugi su odnosi u komunitarnom konceptu, primjerice u Danskoj, u kojoj su na vlasti (gotovo) sve političke opcije koje su osvojile mandate. Njihov je prostor nadmetanja u preuzimanju odgovornosti dio upravljanja (primjerice zeleni su zaduženi za okoliš) javnim

politikama koje su prezentirali u kampanji. U ovom konceptu ne postoji klasična pozicija i opozicija, već se politička *bitka* vodi oko važnosti sektora i pokazivanje sposobnosti upravljanja poslovima pojedine političke opcije u mandatu (Magre i Bertrana, 2007).

**Tablica 4.5.1.** Nacionalne razlike na lokalnoj razini

Država	Udio lokalne države u javnim rashodima (u %)	Prosječan broj stanovnika po jedinici	Izvršno tijelo/ lokalna vlada (executive body)	Model izbora gradonačelnika
Austrija	17	4.238	EB	V / K
Belgija	14	19.775	EB	V / K
Bugarska	20	26.604	-	V
Hrvatska	19	6.964	-	V
Češka	27	1.705	-	K
Danska	66	59.357	EB	K
Estonija	25	16.770	EB	K
Finska	40	17.869	EB / CEO	V / K
Francuska	20	1.929	EB	K
Njemačka	18	7.699	EB / CEO	V * / K
Grčka	7	32.294	EB	V
Mađarska	13	3.097	EB	V
Irska	8	158.941	CEO	V
Italija	29	7.643	EB	V
Latvija	27	16.077	EB	K
Litva	23	46.569	CEO	V
Luksemburg	11	6.093	EB	K
Malta	1	6.477	EB	K
Nizozemska	31	49.276	EB	K
Poljska	32	15.499	CEO	V
Portugal	13	33.397	EB	K
Rumunjska	26	6.986	-	V
Slovačka	17	1.863	EB	V
Slovenija	19	9.854	-	V
Španjolska	14	5.793	EB	K
Švedska	51	35.444	EB	K
UK	24	176.245	EB	K*

Izvor: CCRE/CEMR, 2016; OECD i EK, 2018, 2021; Kersting, 2015. Obrada – autor. \* Njemačka ima različite odabire po federalnim državama, tj. ima u primjeni sve modele. Finska ima izravno izabrane gradonačelnika samo u pet gradova, a u svima upravom upravlja CEO. UK također različita varijacije. Legenda: V – većinski / neposredno; K – konsocijacijski / u predstavničkom tijelu; EB – lokalna vlada; CEO – izvršni direktor administracije.

Osim institucionalne pozicije koju gradonačelnik ima, važno je i koliki je budžet kojim grad odnosno gradonačelnik raspolaže. Na lokalnoj razini u kojoj je udio javnih rashoda u lokalnoj

ekonomiji znatan, položaj grada i gradonačelnika je iznimno moćan i utjecajan što je budžet veći. Primjerice, Grad Zagreb sa svojim tvrtkama ima otprilike budžet kao kompletna subnacionalna razina u Hrvatskoj. Sve gore navedeno pokazuje velike razlike u organizaciji teritorijalne strukture u EU28 i Hrvatskoj, važnosti koju lokalna država ima u pojedinoj zemlji i opsegu poslova koje obavlja. To je unatoč tome što je većina europskih zemalja ratificirala EPLS i pravni okvir za lokalnu samoupravu, postavila ju na načelu supsidijarnosti, pravno zaštitila suštinsku ulogu lokalnih samouprava i odredila način zapošljavanja.

Stare države-članice EU relativno su bogatije i većina populacije je doživjela rast i razvoj društva i ima pozitivan stav prema lokalnim vlastima. Vidljive razlike su zbog *path dependency* – povijesnih i kulturnih faktora o ulozi lokalne samouprave: u dominaciji ili ne, odnosno fragmentaciji ili amalgamaciji, što posljedično definira velike razlike u autonomiji, odgovornosti i poziciji koju lokalna samouprava ima naspram nacionalne vlasti. Sve skupa se preslikava i na sferu političkih stranaka, njihovih lidera i koncepciju razvoja političkih institucija. U tablici 4.5.1. prikazane su razlike u država-članicama EU28 na osnovnoj razini prema broju lokalnih samoupravnih jedinica, izvršnom tijelu, odnosno lokalnoj vladi i modelu izbora čelnika. Izbor gradonačelnika ne mora odgovarati modelu izbora članova predstavničkih tijela niti je dužina mandata gradonačelnika u svim državama-članicama ista. U tablici je jasno vidljiva šarolikost modela. Autor je nastojao dati ključno obilježje između velikog broja posebnosti koje prati svaku zemlju na nekoj od subnacionalnih razina vlasti, poput Engleske, Francuske ili Njemačke. Vidljivo je kako države-članice imaju različiti odabir modela izbora gradonačelnika, a neke poput Austrije i Njemačke i Finske oba modela u primjeni. Osim toga, neke zemlje imaju i izvršne direktore administracija, a Finska je birala gradonačelnika samo u pet najvećih gradova. Većina lokalnih jedinica ima neku formu lokalne vlade sa ili bez izvršnog direktora administracije. Samo šest od 28 država-članica nema lokalnu vladu, a samo u Češkoj je gradonačelnik i direktor administracije.

Povežemo li rezultate *HDI* indeksa prvih deset zemalja sa značajem koju ima lokalna država i modelom izbora izvršne vlasti, vidljivo je da su najbolje, većinom skandinavske zemlje: snažno decentralizirane, gdje je većina javnih rashoda u rukama lokalne države, imaju komunitarni model izbora izvršne vlasti koja ponegdje uključuje i lokalni CEO (u Finskoj) i primjenjuju konsenzualni koncept odgovornosti prema građanima. U drugu ruku sve te zemlje u svim drugim analizama i indeksima spadaju u snažne socijalne države s ponajboljom javnom upravom i visokim

povjerenjem građana u javne vlasti. U spomenutim državama u stvarnosti je u primjeni načelo supsidijarnosti (ne samo u ratifikaciji Povelje). Koncept koji one primjenjuju na lokalnoj razini – konsenzualni – daje priliku natjecanja svim akterima ne samo u vrijeme kampanje, već i nakon nje temeljem rezultata izbora kao osnove suradnje. Drugi, ne manje važan značaj konsocijacijske demokracije uspjeh je koji se postiže u napornom stvaranju stabilnih demokratskih režima u oštro podijeljenim društvima. Konsolidacija demokracije teško je moguća bez određene stabilnosti i smanjenja dubokih podjela u društvu, osobito u novim demokracijama (Dahl, 2000, str. 194).<sup>19</sup>

#### 4.6. Lokalni izborni sustavi i modeli u Hrvatskoj

Prvi demokratski višestranački lokalni izbori održani su istodobno s prvim izborima za Sabor u proljeće 1990., u naslijeđenom institucionalnom okviru. Tada su se u svakoj tadašnjoj općini sustavom apsolutne većine birali članovi triju vijeća: vijeća mjesnih zajednica, vijeća udruženog rada i društveno-političkog vijeća. U novom teritorijalnom i organizacijskom okviru oblikovanom krajem 1992. godine, opći lokalni izbori za članove lokalnih predstavničkih tijela održani su osam puta u razdoblju 1993. do 2021. godine. Lokalna predstavnička tijela su općinska odnosno gradska vijeća te županijske skupštine. U Gradu Zagrebu, Gradska skupština ima dvostruki status – gradske i županijske skupštine. Broj članova tih tijela je određen zakonskim rasponom unutar kojeg svaka jedinica može sama odrediti točan broj. Takav kriterij broja članova predstavničkih tijela producirao je znatne razlike u omjeru, tj. zastupljenosti – broj birača/članova predstavničkog tijela. Razlike su tako velike da se može govoriti o nadpredstavljenosti određenih kategorija jedinica (Koprić, 2017b; Koprić et al., 2016a i b).

U razdoblju od 1993. do 1997., izbori su provedeni u mješovitom sustavu – razmjerno većinskom. Obilježje toga razdoblja je da se omjer većinskih i razmjernih mandata mijenjao za svake izbore. Praksa promjena broja članova predstavničkih tijela prije izbora nastavila se i u kasnijim izmjenama izbornih zakona na izborima 2009. zatim 2013., odnosno pred lokalne izbore 2021. godine. Izvršnu funkciju u razdoblju od 1993. do 2009. godine obavljala su poglavarstva kao kolegijalna tijela na čelu s pojedinačnim izvršnim dužnosnikom (općinski načelnik, gradonačelnik i župan) kao predsjednikom poglavarstva. Lokalna predstavnička tijela su apsolutnom većinom glasova iz reda svojih članova birala izvršne dužnosnike, a zatim istom većinom birala i ostale

---

<sup>19</sup> Austrija je povratkom demokraciji nakon Drugog svjetskog rata, dva desetljeća imala u primjeni konsocijacijsku demokraciju jer je ponajprije željela konsolidirati demokraciju i istovremeno ublažiti socijalne napetosti koje su ostale nakon završetka rata.



članove poglavarstava. Uz mogućnost da predlaže sastav i vodi poglavarstvo izvršni je čelnik bio i glavna komunikacijska točka u horizontalnim i vertikalnim odnosima u sustavu. Osim toga, predsjednik poglavarstva (lokalne vlade) bio je *de facto* direktor upravne organizacije. Takva pozicija činila ga je snažnim u političkom i menadžerskom smislu unatoč činjenici da nije bio izravno biran od strane građana. Tako je u prevladavajuće kolegijalnom sustavu u kojem izvršne funkcije obavljalo više osoba bio prisutan jak element monokratizma s naglašenim hijerarhijskim odnosima (Ivanišević, 2008, str. 21, 82; Koprić, 2017b, str. 4).

Sve do 1999. godine postojao je specifičan sustav izbora župana. Župana je birala županijska skupština, ali ga je potvrđivao predsjednik Republike na prijedlog Vlade, jer je župan bio ne samo lokalni izvršni funkcionar, nego i predstavnik državne vlasti na području županije. Predsjednik Republike je mogao i odbiti potvrditi izbor župana. Županije su i po svojim ovlastima, a naročito po takvoj poziciji župana bile glavni instrument centralizacije države i kontrole središnje vlasti nad lokalnom (samo)upravom (Koprić, 2017b, str. 4). Uslijed decentralizacijskih mjera nove državne vlasti konstituirane nakon nacionalnih izbora 2000. godine, došlo je do ponovnog, ali ograničenog jačanja lokalne samouprave. Promjenom Ustava 2000. godine i funkcionalne decentralizacije dolazi do ograničenog jačanja lokalne države. Drugim riječima, promjenom Ustava prihvaćeni su: a) koncepcija o lokalnoj samoupravi kao protuteži središnjoj vlasti, b) načelo supsidijarnosti prema kojem prednost u obavljanju javnih poslova imaju ona tijela koja su najbliža građanima i c) prethodna podređenost središnjim vlastima umanjena preciziranjem nadzornih ovlasti tijela središnje državne uprave prema lokalnoj samoupravi, redefiniranjem županija kao isključivo samoupravnih područnih jedinica te svođenjem župana na isključivo lokalnog dužnosnika (Koprić, 2005). Tim izmjenama od 2001. godine i dalje do izbora 2009., županijska skupština i lokalne jedinice, autonomno su birali ili smjenjivali izvršnu vlast. Na svim razinama teritorijalne samouprave izbor izvršne vlasti u cijelosti je bio ovisan o izbornom rezultatu političkih stranaka ili nezavisnih lista. U tom smislu postavljena je ravnoteža između lokalne predstavničke vlasti i izvršne vlasti, na način na koji je postavljena ravnoteža nacionalnog parlamenta i njezine izvršne vlasti (Ivanišević, 2007: 379). Istodobno, uveden je (*čisti*) razmjerni sustav sa zatvorenim blokiranim listama i izbornim pragom od pet posto. Ukidanje diferencijacije izbornog praga u odnosu na broj koalicijskih stranaka i povećanje izbornog praga, povećan je koalicijski potencijal većih i bolje organiziranih stranaka, a bitno smanjena šansa ostvarivanja mandata manjim strankama ili alternativnim nezavisnim kandidatima. U drugu ruku, potencijalne koalicije bez

ograničenja broja stranaka u koaliciji, mogle su u predstavničko tijelo producirati veliki broj stranaka, što je eventualno moglo ugroziti stabilnost funkcioniranja ili čak i pad izvršne vlasti (Koprić, 2011).

Zatvorene stranačke izborne liste ne omogućavaju građanima na lokalnoj razini odlučivanje o nekom od ponuđenih kandidata niti znaju sigurno tko će ih sa liste zastupati, već se odlučuju generalno o podršci jednoj ili drugoj političkoj opciji. U Hrvatskoj je na nacionalnoj razini izbora za parlament uvedena promjena i otvorene su liste s mogućnošću odabira jednog preferencijalnog kandidata što se već na prvim parlamentarnim izborima pokazalo pozitivnim. Uslijed dobivenih preferencijalnih glasova neki su kandidati osvojili mandat iako su na listi bili vrlo nisko, i vrlo vjerojatno, ne bi prema osvojenim glasovima liste to postigli. Na lokalnoj razini u Hrvatskoj nije se išlo u tom smjeru već su odabrana dva različita modela izbora: razmjerni sa zatvorenim blokiranim listama za predstavnička tijela i većinski dvokružni (TRS) za izbor izvršne vlasti. Promjena izbornog modela na lokalnoj razini, između ostalog, bila je utemeljena na veličini izbornih jedinica gdje bi neposredan odabir kandidata mogao bolje povezivati biračko tijelo s njegovim predstavnicima. Izražavanjem političkog odabira putem stranačkih lista, lokalni su izbori često bili preslika nacionalnih, bez većih potresa u uspjehu alternativnih lista i kandidata. Preslika lokalnih prema nacionalnim izborima više je bila motivirana potencijalom nacionalne vlasti prema lokalnoj jedinici, nego potencijalom lokalne ponude. S obzirom kako se ovaj model *lojalnosti* pokazao učinkovit sve je više postao preokupacija ili osnova sklapanja koalicija, koje su postajale sve brojnije jer nitko nije želio propustiti priliku i ne biti na vlasti. K tome, kako je politički sustav omogućavao i vertikalno povezivanje funkcija, osvajanje vlasti na lokalnoj razini otvaralo je put prema vrhu (stranke i više razine vlasti) bez gubljenja lokalne pozicije. Vrijedi spomenuti kako zakonskim promjenama izbornog sustava 2001. godine lokalne samoupravne jedinice do tri tisuće stanovnika nisu formirale lokalna poglavarstva, već je predstavničko tijelo obavljalo i izvršne poslove, a predsjednik predstavničkog tijela bio je i izvršni predsjednik. Zapravo, ove su lokalne jedinice imale komunitarni koncept funkcioniranja lokalne samouprave kakav se prakticira u Danskoj.

Od lokalnih izbora 2009. godine predstavničko tijelo se bira putem zatvorenih blokiranih lista, a izvršna vlast neposredno većinskim modelom izbora u dva kruga. Uvođenjem neposrednog izbora čelnika na obje razine lokalne države (lokalnoj i područnoj) uvela se politička institucija s vlastitim

legitimitetom i ovlastima (Kasapović, 2004, str. 78), koja je istodobno lider političke zajednice, izvršno tijelo (vlada) i direktor lokalne upravne organizacije. U pravnoj analizi oba modela izbora raspraviti ćemo o prednostima i nedostacima jednog, odnosno drugog modela.

U novom modelu neposrednog izbora izvršni čelnik lokalne jedinice više ne ovisi o predstavničkom tijelu, tj. ima *jednak* ili veći legitimitet od članova predstavničkog tijela. Jer, on je kao pojedinac dobio jednaku ili približno jednaku potporu birača, k tome, bio je i nositelj liste svoje stranke ili koalicije stranaka, pa se može reći kako je *on* bio ključan faktor za ostvareni rezultat liste za izvršnu vlast i predstavničko tijelo. S obzirom na način izbora, neposredno izabrani čelnik nije više politički ovisan i odgovoran predstavničkom tijelu. Mogućnost opoziva koja je unesena u zakon toliko je *teška* za izvesti da se praktički čelnik ne mora pribojavati reakcije – *prijetnje* referendumom predstavničkog tijela na svoje prijedloge ili odluke (Koprić, 2017b; Koprić et al., 2018).

## 5. TEORIJSKI PRISTUP I KONCEPTUALIZACIJA ISTRAŽIVANJA

### 5.1. Uvod

Novi institucionalizam ne odbacuje važnost socijalnog konteksta i motiva individualnih aktera, ali inzistira više na autonomiji uloge političkih institucija. Politička demokracija ne ovisi samo o ekonomskim i socijalnim uvjetima, već i o dizajnu političkih institucija (Acemoglu, Simon i Robinson, 2004). Empirijska promatranja upućuju na unutarnje procese u političkim institucijama iako su mogući pokretači i vanjski događaji. Uspostava javnih politika ili natjecanje, ili zakonodavstvo može aktivirati organizacije i pojedince, ranije nezainteresirane. U ovoj studiji promatramo razvoj nestranačkih (zainteresiranih) kandidacijskih listi u novom institucionalnom okruženju neposrednog izbora čelnih ljudi gradova.

Moderna politička teorija tvori političke ishode kao funkcije tri primarna faktora: distribucije preferencija (interesa), distribucije resursa (moći) i nametnutih ograničenja putem pravila igre (zakon). U našem slučaju radi se o većem ili manjem interesu za postati gradonačelnikom (političarem); imati iza sebe političku organizaciju, tvrtku ili udruženje/grupu ili biti dovoljno moćan pojedinac i iskoristiti vlastite sposobnosti i kompetencije u definiranoj igri pojedinaca. Svaki od ova tri faktora smatraju se egzogenim prema političkom sustavu. Drugim riječima, preferencije se razvijaju unutar društva i prenose se socijalizacijom; resursi su distribuirani između političkih aktera u nekim širim socijalnim procesima, dok su pravila igre ili stabilna ili promjenjiva intervencijom zakonodavca.

Novi institucionalizam argumentira da preferencije i značenja razvijena u politikama jednako kao i u ostalom životu, prolaze kroz kombinaciju obrazovanja, indoktrinacije i iskustva. Dakle, one nisu ni stabilne niti egzogene. Ako su političke preferencije modelirane kroz političko iskustvo ili kroz političke institucije, onda je nespretno imati teoriju koja pretpostavlja da su preferencije egzogene. A ako preferencije nisu egzogene u političkom procesu, nespretno je oslikati politički sustav čvrsto ovisnim o društvu povezanom s tim procesom. Kontrast između ova dva obilježja najoštrije je postavljen u teoriji političkog vodstva. Klasična ideja političkog vodstva naglašava kreiranje pobjedničke koalicije među participantima skupa s njihovim zahtjevima. Uloga vodstva je da posreduje: osigurava informacije, identificira moguće koalicije i olakšava dogovore i razvoj kroz trgovanje glasovima (*quid pro quo*). Na lokalnoj razini sklapanje koalicija nije rezervirano

jedino za mjesta u predstavničkom tijelu: zakonodavac se odlučio na formu (političkih) zamjenika, jedno ili dva mjesta koja su *slobodna* u pregovorima o potpori, odnosno nude se za određeni dio političke potpore biračkog tijela. U ovoj kombinaciji koja nije unutarstranačka leži teorijska dvojba oko 'čistoće' predstavljanja ili 'jasnoće' preferencija kandidata *opterećenog* dogovorima više aktera. Dakle, u ovakvoj kombinaciji kandidat nastoji agregirati dovoljan broj glasova ne jedino svojom osobnošću i programom, već i potporom koja nije *besplatna*, te kroz predstavničko tijelo može postati teret vladavini. Ovakav pogled vodstva je implicitan u teoriji političkog procesa. Druga koncepcija vodstva naglašava transformaciju preferencija, onih vlastitih i sljedbenika, osobito uspjehom na izborima. U međusobnim interakcijama vodstva stranaka surađuju unutar novih vjerovanja i obveza. Ovakav je pogled izraženiji u idejama novog institucionalizma.

Distribucija političkih resursa također je djelomice određena endogeno. Političke institucije utječu na distribuciju resursa koji uzvratno utječu na moć političkih aktera i time na političke institucije. Dva su primjera u izbornom sustavu u Hrvatskoj u kojem gradonačelnici mogu biti istovremeno saborski zastupnici i participirati na regionalnoj razini. I drugo, mogu birati koja od pozicija će im biti (lukrativnije) radno mjesto. S obzirom na veliki broj gradonačelnika u nacionalnom parlamentu, odredbe koje se tiču ovih pitanja nisu se promijenile niti u novom izbornom sustavu, ne zato što se ne mogu, već zato što većini odgovaraju. Političke alternative vodstva nisu definirane posve vanjskim silama, već su oblikovane postojećim administrativnim tijelima i unutarnjim odnosima. Ishodi političkih procesa modificiraju politički ugled i moć, koja zauzvat modificira politički ishod (March i Olsen, 1984, str. 738-740).

Treći egzogeni faktor u konvencionalnoj teoriji politike – pravila igre – nije u stvarnosti egzogen. Ustav, zakoni, ugovori i običajna pravila politike čine mnoge potencijalne političke akcije ili razmatranja *nelegitimnim* ili neopaženim/neizvedivim; neke alternative su isključene iz agende i prije početka politika. Naime, postoje odredbe koje djeluju unaprijed obeshrabrujuće, primjerice odredbe o opozivu gradonačelnika. Međutim, ova ograničenja nisu nametnuta od nekih 'stranih sila', već su nastala unutar političkog sustava. Javne institucije kreiraju pravila, a mijenjaju se i sankcioniraju potaknute političarima. Premda se na nacionalnoj razini u proteklom razdoblju promijenila vlast, međutim, politički sustav nije (bitno) promijenio. Novi institucionalizam je objektiv kroz koji se istražuje kontekst i čimbenici koji utječu na politike. Novi institucionalizam omogućuje kreativnost istraživanja; pokrivajući mnoga područja, različitost pristupa i koncepata,

zadirući u ekonomiju, sociologiju, političke znanosti, tradicije (kulture), te materijalne institucije (propisi, norme).

## 5.2. Politike podložne egzogenim silama: kontekstualizam

Povijesno gledajući, politički znanstvenici i politički filozofi teže tretirati političke institucije, posebno državu, kao nezavisne faktore važne za uređivanje i razumijevanje kolektivnog života. Moderni politički znanstvenici s nekoliko izuzetaka, to ne čine. Država je izgubila svoju središnju poziciju u disciplini; interes za sveobuhvatne forme političke organizacije je slabiji; politički događaji se definiraju više kao epifenomen nego nužne akcije za razumijevanje društva; politička su ogledala njezina konteksta. Najvidljiviji kontekstualni faktor socijalno postavljen je klasna struktura. Socijalna stratifikacija modernog društva s njemu pridruženom distribucijom bogatstva i prihoda očito ima glavne učinke na političke događaje (Peters i Pierre, 2008; Kollmorgen, 2010). Klasne razlike prenose se na političke razlike s većom pouzdanošću kroz vrijeme i kulture, a razlike u organizaciji i ideologiji vode socijalne klase prema predvidljivim razlikama u političkim preferencijama u političkim organizacijama i institucijama (Almond i Verba, 2000). Drugu analizu na istoj razini agregata čine strukture i procesi politika obilježene okolinom, zemljopisom i klimom; etniciteta, jezika i kulture; ekonomskih uvjeta i razvoja; ili demografije, tehnologije, ideologije ili religije (Jambrač, 2022). Vjerojatni argument koji čini politički život, derivat je jedne ili više širih kontekstualnih sila te nije teško pronaći empirijske podatke u potpori tim argumentima o ponašanju u političkoj areni. Iako postoji broj relativno preciznih kontekstualnih teorija, glavna teoretska važnost ovih ideja sa sadašnje točke gledišta manje je u specifičnim formama. Važnost je u njihovoj općoj sklonosti fokusa na uzročne veze između društva i političkog uređenja, kao vodiča iz bivšeg prema potonjem. Pretpostavka je da klasa, geografija, klimatski, etnički, jezično, kulturološki, ekonomski (Acemoglu i Robinson, 2012; Jambrač, 2022), demografski, tehnološki, ideološki, religijski uvjeti, svi skupa utječu na politike, ali nisu značajno pod utjecajem politika (March i Olsen, 1984, str. 735). Koncept uklopljenosti opisao je Granovetter u eseju *Economic action and social structure*, a opisuje ih kao odvojene, tj. smatra kako se akteri ne ponašaju, odnosno ne odlučuju kao izolirani pojedinci izvan socijalnog konteksta (1985, str. 485-510).

## 5.3. Makro posljedice mikro ponašanja: redukcionizam

Povijesno, politička teorija tretirala je političke institucije kao određenost, uređivanje ili modifikaciju individualnih motiva, ali i kao autonomne akcije u okvirima institucionalnih potreba.

Suprotno tomu, suštinski elementi modernog teoretskog funkcioniranja u političkim znanostima pretpostavljaju da se politički fenomen najbolje razumije kao agregat posljedica sveobuhvatnog ponašanja na individualnoj ili grupnoj razini. Ovakva teorija ovisi o dvije pretpostavke. Prva, da politički sustav sadrži broj (često veći broj) elementarnih aktera. Ljudsko ponašanje na razini ovih elementarnih aktera može biti viđeno kao svjesno, proračunato i fleksibilno ili kao nesvjesno, navika ili kruto. U drugim slučajevima preferencije i moć aktera su egzogene prema političkom sustavu, ovisne o njihovoj poziciji u ekonomskom i socijalnom sustavu. Druga pretpostavka, kolektivno je ponašanje najbolje razumljivo kao strujanje od (moguće zapetljanog) ispreplitanja ponašanja razumljivog na niskoj razini agregacije (March i Olsen, 1984, str. 735-6). Jedan od ključnih problema u funkcioniranju političkog sustava u Hrvatskoj je prepletenost na osnovnoj razini političkog ponašanja, koje ima snažan utjecaj na javne politike više razine. U takvoj perspektivi, ponašanje organizacija posljedica je međusobnog izbora pojedinaca i podređenih jedinica, svaka djelujući u smislu vlastitih očekivanja i preferencija njihove razine (Škarica, 2019).

Ne postoji ništa intrinzično prema perspektivi koja naglašava makro posljedice mikro akcija koje zahtijevaju da su elementarne jedinice pojedinci. Sve što se traži je da sve obuhvatnije ponašanje sustava bude razgradivo prema razjašnjenom elementarnom ponašanju na manje obuhvatnoj razini. U praksi, međutim, akcije pojedinaca se smatraju određenim prema tokovima događaja u većem socijalnom (kontekstu) sustavu (Jackson, 2010). Ishodi na sustavnoj razini, mislilo se, određeni su interakcijama pojedinaca koji djeluju konzistentno u okvirima aksioma individualnog ponašanja, kakvi god oni mogu biti. Dakle, pretpostavljamo da individualni potrošač razumije tržište, glasač razumije politike, a službenik razumije upravu, što ne definira institucionalnu okolinu kao „formalno regulirana pravila nadgledana i osnažena državnom razinom koja upravljaju vlasničkim pravima, tržištima i tvrtkama“ (North, 2003, str. 25). Drugim riječima, promjene u socijalnoj organizaciji ovisе o promjenama u institucionalnom okruženju (primjerice, u regulaciji nasljeđivanja).

Dva najbolja određena teorijska agregata ponašanja u socijalnim znanostima su ekonomska teorija tržišta i teorija konkurentne okoline. Unutar teorije tržišta nalazimo individualnog potrošača, svaki s namjerom trgovanja po najboljim cijenama s obzirom na njezine ili njegove preferencije i alternative. Individualni proizvođač, svaki s namjerom proizvodnje i formiranja cijena koje rezultiraju najbolji mogući povrat, s obzirom na njegove ili njezine preferencije i alternative.

Ponašanje tržišta, pretpostavlja se, razumljivo je kao posljedica individualnih stvaranja izbora, koji zajedno nastupaju unutar fenomena tržišta. Slično se razmatra teorija konkurentne okoline. Unutar ove teorije nalazimo individualne *vrste*, svaka se prilagođava okolini kroz proces preživljavanja, mutacija i reprodukcije. Selekcija i promjene u distribuciji populacije unutar okoline, pretpostavlja se, razumiju se kao posljedice akcija individualnih aktera koji u kombinaciji s akcijama drugih i potencijalom okoline proizvode određene tipove distribucije (March i Olsen, 1984, str. 736). Unutar političkog tržišta imamo ponašanje racionalnih aktera čiji je izbor ovisan o konkurentnoj okolini i vlastitim resursima. Poznavanjem igrača, pravila igre i veličinu političkog tržišta, teorija igara pruža okvir za strateške interakcije u rješavanju suprotstavljenih interesa (Harsanyi, 1961 u Barković Bojanić, 2013).

#### 5.4. Akcija kao proračunsko odlučivanje: utilitarizam

Povijesno političke znanosti naglašavaju načine na koje je političko ponašanje obuhvaćeno u institucionalnim strukturama pravila, normi, očekivanja i tradicije, koje strogo ograničavaju slobodnu igru pojedinaca i njihove izračune. Suprotno tome, moderna politička znanost ima, većim dijelom, opisne političke događaje kao posljedice već proračunatih odluka. Međutim, ne samo u političkim znanostima, sveukupne moderne teorije vide nadmoćnom viziju ljudskog ponašanja kao viziju izbora. Drugim riječima, život je okarakteriziran kao promišljeno odlučivanje.

Detalji o izbornoj metafori variraju od slučaja do slučaja, a karakteristična forma je da pretpostavke izbora dolaze iz dvije pretpostavljive budućnosti. Prva, oko nesigurnosti budućih posljedica mogućih akcija. Teoretičari odlučivanja priznaju da ljudska ograničenja mogu umanjiti preciznost procjena koje mogu biti pristrane, i da informacija na kojoj su procjene zasnovane mogu biti skupe ili pogrešne. Međutim, informacija oko vjerojatnih posljedica je pretpostavka važna za izbor. Od ove situacije proizlazi naglasak na moć informacije i ekspertize (stručnosti) i važnosti pouzdanog i nepristranog izvora informacija. Iako brojni psihološki eksperimenti upućuju ka ljudskoj sklonosti vjerovanja (podložnosti), pristranosti, nije lako formulirati alternative prema jedinstvenoj ideji s obzirom da je pretpostavka o ljudskom iskustvu u prosjeku ispravna. Kao rezultat, većina teorija (racionalnog, javnog) izbora predstavlja kao osnovu u prosjeku razumno odlučivanje. U njihovim političkim verzijama, teorije izbora pretpostavljaju da u prosjeku glasači glasaju inteligentno poštivajući njihove interese; zakonodavci organiziraju razumne dogovore – slijedeći njihove interese; a države-nacije dobrovoljno ulaze u saveze koji u prosjeku, poboljšavaju



njihovu poziciju.

Druga je pretpostavka na kojoj se namjerno predviđa izbor zasnovan na pretpostavci o nesigurnosti o budućim preferencijama kreatora odluka, u odnosu na buduće moguće ishode. U bilo kojoj teoriji promišljenog izbora akcija ovisi o vrijednosnoj prosudbi kreatora odluka. Budući se posljedice interesa rješavaju u budućnosti, to je nužno predvidjeti ne jedino što će se dogoditi, već i kako će se kreator osjećati prema ishodima. Složenosti druge pretpostavke se uvelike ignoriraju u teorijama izbora. U njihovoj standardnoj formi teorija pretpostavlja da su preferencije stabilne, dakle, postojeće preferencije su dobri preduvjeti budućih preferencija; ove preferencije su nedvosmislene i konzistentne, slijede prvu pretpostavku, a te preferencije su egzogene. Dakle, koji god proces generiranja preferencija slijedi tome prethodi izbor i njemu nezavisan proces izbora. U jednoj od najbolje razvijenih formi teorije izbora ove pretpostavke o preferencijama su uzete kao aksiomi, a preferencije nisu otkrivene u odgovorima kreatora odluka u izvještaju, već su definirane u 'razotkrivenoj preferenciji' funkcije koja zadovoljava aksiome i konzistentna je s izborom odluke kreatora odlučivanja (March i Olsen, 1984, str. 736-7).

#### 5.5. Povijest efikasnosti: funkcionalizam

Sociolozi su poput drugih znanstvenika skloni u proučavanje političkog razvoja prihvatiti ideju napretka kao više ili manje neumoljivog povijesnog kretanja prema nekoj višoj *naprednijoj* razini. U isto vrijeme, povjesničari politike često naglašavaju jedinstveni značaj pojedinih dijelova događaja ili izbora, učinak strategije pojedine kampanje ili govora, ili pojedine taktike u međunarodnom pregovaranju. U modernoj uporabi, terminologija napretka uvelike je zamijenjena terminologijom preživljavanja, međutim, većim dijelom u suvremenoj teoriji političke znanosti institucije i ponašanje smatra se, razvijaju se kroz neku formu efikasnog povijesnog procesa (Sen, 2012). Efikasan povijesni proces u ovim okvirima je onaj koji naglo kreće prema jedinstvenom rješenju uvjetovanom kurentnim uvjetima okoline, dakle, neovisno o povijesnom putu. Pretpostavka povijesne efikasnosti je standard, premda obično nije eksplicitan. Ekonomske teorije tržišta i teorije konkurentne okoline razmatraju se s obzirom na njihove karakteristike ravnoteže, ako postoje. One se koriste kao preduvjet razlikovanju (tj. prema tržištima, organizacijskim strukturama, populaciji, tehnologijama), koje će biti promatrane u ravnoteži u različitim okolinama. Slično neke poslijeratne teorije o političkim strankama vide stranačku organizaciju i orijentacije kao uravnotežena rješenja za probleme preživljavanja u konkurentnoj političkoj

okolini (npr., Austrija od 1945. do 1965.) (Dahl, 2000, str. 195). Pretpostavka povijesne efikasnosti čini ove teorije uvelike indiferentnim prema ponašanju u stvarnosti na mikro razini koju procjenjuju.

Povijesno se ne može jamčiti efikasnost. Ravnoteža možda ne postoji. Čak i ako postoji ravnoteža, povijesni procesi mogu lako biti relativno dovoljno spori u stopi promjena u okolini, tako da će malo je vjerojatno ravnoteža procesa u okolini biti dosegnuta, tj. biti promijenjena. U procjeni brzine promjena teorija političkog ponašanja odbacuje fokus na nepostojan (prolazan) fenomen koji može biti manje predvidljiv, a puno više podložan učincima detalja političkog procesa u kojeg je involviran. Primjerice, kad je preduvjet da političke stranke dođu u identičnu poziciju u okolini prema pojedinim glasačkim preferencijama, pretpostavlja se da će stranačka prilagodba biti radikalnija nego u slučaju promjena preferencija glasača. Efikasnost također zahtijeva da je ravnoteža jedinstvena i moguće ju je postići. Proces i višestruke ravnoteže su, naravno lako određivi i učestalo promatrani, a ono što ih čini (ne)privlačnim nije njihova rijetkost, već njihova neupravljivost i neodređenost njihovih ishoda. Nije slučajno da je većina općih načela u teorijama u društvenim znanostima optimizacija načela, i da jedno od najvećih interesa u ovakvim teorijama je pokazivanje da proces ima jedinstven optimum koji će jamačno biti postignut (March i Olsen, 1984, str. 737).

#### 5.6. Prvenstvo ishoda: instrumentalizam

Povijesno, teorije o političkim institucijama oslikavaju primarno političko odlučivanje kao proces za razvoj u smislu svrhe, smjera, identiteta i pripadanja. Politika je bila sredstvo za obrazovanje građana i poboljšanje kulturnih vrijednosti. Iako postoje iznimke, moderna perspektiva u političkim znanostima općenito slijedi primat prema ishodima, ili ignorira simboličke akcije ili simbole vidi kao dio manipulativnih napora u kontroli ishoda, prije nego na neki drugi način.

Moderna politička uređenja ponovno se popunjavaju simbolima, ritualima, ceremonijama i mitovima, kako društva postaju sličnija. Političari izjavljuju javnu potporu za pozicije koje nisu uspješni privatno obraniti. Zakonodavci donose zakone dok su istovremeno indiferentni prema njihovoj implementaciji. Administratori traže javnu participaciju u odlučivanju u pravilu da osiguraju javnu potporu za politike prema kojima su se već ranije obvezali. Izvršne vlasti ili CEO zagovaraju reorganizaciju javne administracije, iznose planove reorganizacije i jednako tako napuštaju planove. Informacije su prikupljene, političke alternative su definirane, a *cost-benefit*

analize zatražene, međutim, čini se s namjerom prije za ponovnu procjenu prikladnosti akcija, nego o samom utjecaju na akcije. U modernim raspravama o politikama, ove simbolične akcije su karakteristični portreti strateških poteza samosvjesnih politički aktera. Rituali i ceremonije su definirani kao prozirna odjeća za stvarne političke procese ili kao instrumenti pomoću kojih se pametno i moćno eksploatiraju slabi i naivni (Koprić, 2016c). Zapošljavanje eksperata daje politici legitimitet; povezivanje nepopularnih poteza s popularnim simbolima radi ponovnog potvrđivanja (primjerice ograničavanjem slobode kretanja s ciljem zaštite javnog zdravlja), služe političkim ciljevima. Kontrola nad simbolima je osnova moći, poput kontrole nad drugim resursima (teorija ovisnosti o resursima), a uporaba simbola je dio borbe nad političkim ishodima (March i Olsen, 1984, str. 738). Polaganje vijenaca na dnevnoj razini na svim razinama države uz obvezno ponavljanje istih fraza svih govornika, poznat je dio rituala i simbola stranke na vlasti.

#### 5.7. Pregled dosadašnjih istraživanja

Hrvatska je uvela model neposrednog izbora izvršne vlasti u lokalnoj državi na izborim 2009. godine prema nekim uzorima država-članica Europske unije (Kuhlman i Wollman, 2014; Larsen 2002). Razlozi i argumenti povezivali su često raznolike prijedloge, ali su trebali zadovoljiti u konačnici dvije skupine zahtjeva postavljenih pred lokalnu samoupravu: povećati demokratičnost – smanjiti demokratski deficit i učiniti upravljanje efikasnim (Bačić, 2019; Džinić i Škarica, 2017; Đulabić, 2017; Đulabić, Škarica i Giljević, 2015; Koprić, 2007; Koprić, 2009b, 2009c 2009d 2009e; Koprić, 2011, 2012; Koprić, 2016a; Koprić et al., 2016c; Koprić i Škarica, 2017; Koprić i Vukojičić Tomić, 2013; Koprić et al., 2018; Manojlović Toman, 2018; Podolnjak 2010a; 2010b; Podolnjak i Gardašević, 2013; Škarica 2013, 2019 i dr.

Promjene u načinu izbora mijenjaju i odnose između izvršnih vlasti i predstavničkog tijela. Taj odnos treba biti jasno definiran i strukturiran kako bi omogućio postići očekivanja. U tom smislu čelnik izvršne vlasti više nije ovisan o predstavničkom tijelu, ima ojačanu poziciju, legitimitet neposrednog izbora i mogao bi unutarnje procese odlučivanja i izvedbe ubrzati, pojednostaviti i učiniti lokalnu upravu učinkovitijom. Međutim, personalizacija izbora čelika izvršne vlasti, odnosno vrednovanje političara postaje depolitizirano, nesadržajno i *opasno* za demokraciju osobito u zemljama sa skromnim ili nikakvim demokratskim iskustvom (Kasapović, 2004). King opisuje obrazac ovakvih izbora u četiri koraka: (1) biračima se sviđaju ili ne sviđaju kandidati (i/ili vođe); (2) na temelju toga birači vrednuju kandidate i vođe; (3) takvo opće vrednovanje znatno ili

u cijelosti utječe na izbor kandidata i (4) na dan izbora za birače je presudna tako stvorena vrednota. Drugim riječima, opredjeljenje birača stvoreno je na nepolitičkim osobinama kandidata (Kasapović, 2004, str. 364; Steyvers, 2013). Ova konstatacija je atak na teoriju racionalnog izbora jer anulira trajnost preferencija i izbor svodi na ljudske nedostatke, odnosno povodljivost, a ne na kalkulaciju budućih koristi. Bretenschneider tvrdi kako se ovakav model izbora ne razlikuje bitno od natjecanja u ljepoti. Jer, izgled, šarm i *zračenje* potiskuju druge kvalitete u pozadinu, osobito (tematsku) kompetentnost i sposobnost vođenja zajednice (Bretenschneider 2002 u Kasapović, 2004). U upitniku upućenom gradonačelnicima nastoji se kroz odgovore stvoriti slika o mogućoj 'kvaliteti ljepote' izabranih i sposobnosti pretvaranja potencijala grada u razvoj zajednice i vlastiti ponovni izbor. Drugim riječima, želimo pretpostaviti kako *ljepota* ne bi trebala biti smetnja napretku i razvoju, ako su druge neophodne komponente sadržane – može se biti i lijep i uspješan.

Vijeće Europe sistematiziralo je prednosti u *pravilno* primijenjenom institutu neposrednog izbora, ali u skladu s EPLS-om, kao i određene rezerve i upozorenja, tj. nedostatke i probleme koje institut neposrednog izbora može stvoriti. Ključno upozorenje odnosi se na položaj koji u demokraciji prema EPLS-u ima predstavničko tijelo i izvršna vlast, tj. o odnosu podređenosti. U samoj pretpostavci učinkovitosti sadržana je ideja povećanih *mudrih* ulaganja koja će omogućiti razvoj zajednice, jer će se radi povećane efikasnosti osloboditi *višak* financijskih sredstava za dodatne investicije (javno dobro). Očekivalo se kako će neposredni izbor izvršne vlasti približiti građane i čelnika u sudjelovanju na kreiranju javnih politika, odnosno javne politike biti više plod agregacije potreba i zahtjeva građana, a manje stranačke ideologije ili kompromisa većine u predstavničkom tijelu (Koprić, 2009; Jurlina Alibegović i Slijepčević, 2010; Koprić i Klarić, 2015; Klarić, 2017, Džinić i Škarica, 2017; Jambrač, 2017b, Musa, 2018; Koprić, 2016c; Manojlović, 2016; Tomičić Furjan, 2016; Đulabić, Džinić i Manojlović, 2017; Jambrač, 2021).

Pitanje efikasnosti rada u javnoj je upravi ne silazi s dnevnog reda. Temeljna osnova ovog interesa je utrošiti što manje novca za upravu, a postići više. Uspjeh u drugu ruku ističu sve doktrine upravljanja; i ona novog javnog menadžmenta (NPM) i ona dobre vladavine (upravljanja), međutim, sadržaj *uspjeha* kod spomenutih doktrina nije ni blizu identičan. Ako se orijentacija na manje troškove promatra s aspekta funkcioniranja upravnih organizacija, tada je efikasnost zapravo posljedica upravljanja kapacitetima organizacije, odnosno izravna posljedica više ili manje učinkovitog upravljanja. Drugim riječima, upravljanje učinkovitošću možemo smatrati kao

instrument efikasnog upravljanja ljudskim potencijalima (Koprić, 2016c; Marčetić, 2007). Teško se može očekivati dobar rezultat s nisko vrednovanim radom profesionalaca. U drugu ruku, trošak uprave (organizacije) može biti niži i s zbog smanjenja rashoda za usluge, tj. na uštrb kvalitete usluga koje ona pruža, ili će se funkcije/usluge tretirati na tržištu, ili će reducirati aktivnosti.

## 5.8. Konceptualizacija teorijskog modela istraživanja

### 5.8.1. Istraživanje dimenzije učinkovitosti

Veličina jedinica je važna. Veličina jedinice je posredno izvor moći jer velike zajednice posjeduju znatne resurse, koji posredno upravnim organizacijama i njihovim izvršnim čelnicima pružaju veću autonomiju u odlučivanju i djelovanju. U drugu ruku, vanjski faktori izvora resursa utječu na izvršnu vlast (autonomiju), dok izvršna vlast ima moć (autonomiju) nad stvarnom upotrebom tih resursa. Međutim, kako je teško odrediti i vrednovati što je traženo, a za što je potrebno potrošiti javne resurse, još je teže odrediti/vrednovati potencijalne ili očekivane prihode/koristi od izvedene potrošnje, odnosno mudrih ulaganja. Kad je u pitanju javna uprava njena specifična ekonomska uspješnost mora biti mjerljiva. Međutim, mjerenje, tj. specifikacija je često subjektivna, jer različiti dionici imaju različite preferencije. Uspjeh nije ostvareni profit, već *kvaliteta*, viši standard okoline (primjerice, gradska žičara) (Dahl i Tufte, 1973; DenDžineters et al., 2014). Dakle, loše postavljeni ili/i interpretirani kompozitni indeksi mogu navesti na *pogrešnu* validaciju, stoga je potrebna prilagoditi ih namjeni ili provesti testiranje uvjerljivom objašnjavanju (Jambrač, 2021). U svrhu maksimizacije korisnosti indeksa i minimiziranje pogrešaka kompozitni pokazatelji trebaju biti razvijeni korištenjem najboljih mogućih parametara, transparentno dokumentiranih i prikladnim metodama vrednovanja (Kuster Lipicer, 2012; Twersky i Lindblom, 2012).

### 5.8.2. Istraživanje dimenzije kvalitete demokracije

Uobičajeno je gledište kako bi jedan od glavnih ciljeva zemalja trebao biti demokratski razvoj. Međutim, taj cilj (jednostavna demokracija) ne bi trebao biti konačan – biti njime zadovoljan. Vrijedilo bi zahtijevati uspostavu visokog stupnja kvalitete demokracije. Dakako, prvo dobro uspostaviti (konsolidirati) demokraciju, a zatim ili paralelno raditi na njezinoj kvaliteti. Stoga je za demokratski sustav važna kvaliteta demokracije, i obrnuto. Ključni element kojim vrednujemo demokraciju je izlazak birača na birališta. Drugi elementi koji uzimamo u obzir za kvalitetu demokracije je natjecanje (liste kandidata) i legitimnost izbora (udio u biračkom tijelu), i izborni

sustav. U interpretaciji sve povezujemo sa socioekonomskim faktorima: indeksom razvijenosti i kretanjem populacije po jedinicama, tj. veličinom.

U teorijskom smislu Thomas (1993) je razvio nekoliko razina utjecaja javnosti na odlučivanje o javnim politikama. Thomas navodi pet razina utjecaja, tj. pristupa odlučivanju: (1) bez participacije javnosti; (2) djelomično sudjelovanje javnosti bez utjecaja na odluku; (3) segmentirano sudjelovanje javnosti i akceptiranje njihovih stajališta; (4) donošenje odluka koje u potpunosti odražavaju stajališta građana i (5) zajedničko odlučivanje s ciljem dosega konsenzusa. U ovoj studiji kroz odgovore gradonačelnika na pitanja postavljenih u upitniku, nastojimo utvrditi u kojoj od ponuđenih pet razina su gradonačelnici skloni komunicirati s javnošću i akceptirati javnost. Taj nas nalaz posredno može približiti odgovoru je li demokracija napredovala ili nije promjenom izbornog sustava, tj. ponaša li se izvršna vlast prema očekivanjima, s obzirom da je izabrana neposredno od građana.

U ovoj studiji nastojimo pokazati koliko razina participacije utječe na učinak izvršne vlasti, tj. koji su stvarni učinci: djelotvornosti i učinkovitosti. Djelotvornost participacije razlikujemo prema načinu na koji gledamo na participaciju: kao na cilj samo po sebi ili kao na sredstvo za postizanje određenih svrha. U ovoj studiji s obzirom na argumente za promjenu izbornog modela, na participaciju gledamo kao svrhu poboljšanja upravljanja, dok je izlaznost statistički podatak u izbornom ciklusu. Naime, broj nezavisnih kandidata i njihov uspjeh *protiv* aktualnih vlasti može biti pokretač veće izlaznosti što može značiti i veće nezadovoljstvo dosadašnjim izborom, ali i zadovoljstvo koje se očituje izlaskom na birališta i potporom novim kandidatima. Dakle, imamo dva pristupa analizi dimenzije participacije: jedna koja se odnosi na kandidacijske liste za predstavničko tijelo i druga koja se odnosi na kandidacijske liste za izvršnu vlast.

Problem s kojim se suočavaju istraživači jest u tome kako objektivno procijeniti djelotvornost participacije budući da na nju ne djeluju samo lokalni politički akteri, već i nacionalna razina i niz drugih subjektivnih i objektivnih faktora, koji mogu biti trenutni ili jednokratni ili prevladavaju u svim ili određenom broju jedinica. U ovoj studiji problemu procjene učinka participacije prilazimo s tri kriterija: (1) izlaznost (postotak biračkog tijela); (2) broj kandidacijskih listi i (3) legitimitet izbora. U drugu ruku, izlaznu dimenziju participacije pokušavamo procijeniti ponašanjem izvršne vlasti u javnim politikama, koje smatramo da izravno utječu na izlaznost birača (financijski transferi građanima), politike kojima se neizravno pokušava *kupiti* birače, osobito u godini prije

izbora. Stoga se od uobičajenih i razlikuju proračuni za izbornu godinu, koje (u opoziciji) nazivaju predizbornim proračunima.

S perspektive znanosti, participacija se gleda s tri aspekta: izvršne vlasti (političkih dionika), građana i interesnih skupina. Različiti su interesi pojedinih dionika prema izbornom danu odnosno izbornom procesu. Za političke dionike izborni dan je kruna političkog djelovanja s ciljem potvrđivanja pozicije; za građane je to mogućnost promjene izbora, ovisno o kandidatu, tj. osobnim preferencijama i kriterijima nepolitičkog izbora (mlad, lijep, elokventan), a interesnim skupinama u procjeni *mandata* i izboru kandidata kojeg podržavaju, vodeći računa o interesima grupe.

Političke elite nastoje pretpostaviti što građani misle; osim što traže informacije oni provode ankete među građanima o ocjeni njihove vladavine i mogućim izborima; pokušavaju kroz anketu dobiti ljestvicu prioriteta građana, koje bi isticali kao svoje ideje i pokušati procijeniti tko su ugledni građani koji bi mogli utjecati na oblikovanje mišljenja građana i, u konačnici utjecati na njihov izbor (npr. lista uglednika koja podržava određenog kandidata ili stranku, isticanje na listi). I ako, pretpostavimo, sve ovo znaju politički dionici, najveći je problem s kojim se suočavaju kako potaknuti građane koji ih u anketama podržavaju da izađu na birališta na dan izbora. Naime, veliki je broj građana koji podržavaju aktualnu vlast ili nemaju ništa protiv nje, nisu zainteresirani za izlazak na izbore. Prednost u takvim okolnostima imaju političke stranke s jakom stranačkom bazom, dakle, ne programom, ne širinom, čak i ne ljepotom, već lojalnosti sljedbenika. Ova činjenica snažno je naglašena stvarnost u Hrvatskoj i dijelom opterećuje argument približavanja izvršne vlasti građanima neposrednim izborom čelnika izvršne vlasti. Ako su čelnika u većini izabrali članovi njegove stranke i članovi koalicijskih partnera, argument *približavanja* zapravo i ne stoji. U hrvatskoj inačici demokracije i modelu neposrednog izbora (sve)prisutno odvajanje (zatajiti članstvo) čelnika izvršne vlasti od političke stranke, jedino je i isključivo u cilju nastojanja dobivanja izbora. Birači postaju važni nekoliko mjeseci pred izbore.

Procesnu dimenziju participacije obilježava niz tehničkih pitanja u pripremi i izvedbi; od definiranja političkih pitanja, strukture unutar koje se participacija odvija, organizatora i javnosti. U ovim obilježjima participacije leži ključan faktor –veličina jedinice. Ne samo kao kapacitet upravne organizacije, već u našem slučaju veličine grada u kojem se može formirati struktura u kojoj se participacija odvija. Drugim riječima, političku raspravu manji je problem organizirati i

provesti u Gradu Zagrebu. Tehnički nije ni u drugim gradovima, međutim, postavlja se pitanje zadnjeg faktora uspješne participacije – javnosti. Dakle, bez javnosti akcija je *bесmislена* jer se ne može očekivati veliki broj građana koji će u njoj sudjelovati, ali se *može* očekivati više onih koji će slušati ili čuti nešto o svrsi političke participacije. U manjim sredinama ovako koncipirana participacija će se svesti jedino na političke dionike, koji se ionako (s javnosti i bez nje) međusobno nadmeću i oponiraju i znaju jedni i drugi koja stajališta dijele. U anketi gradonačelnicima postavlja se pitanje razmjene informacija s građanima i održavanje sastanaka putem vijeća mjesnih odbora i/ili skupština građana. Iskustveno, mjesni odbori nisu osnovani u svim lokalnim jedinicama; djeluju eventualno jednom krajem godine kad se usvaja proračun, a sastaju se vrlo rijetko. O njihovom radu građani u najvećoj mjeri znaju vrlo malo ili nimalo. Kad bi pitali građane tko su njihovi predstavnici u mjesnom odboru, vrlo vjerojatno bi znali nabrojati jednog od pet, ili jednog ili nijednog od devet članova odbora (Manojlović Toman, Vukojičić Tomić i Koprić, 2019). Jednako je tako s članovima gradskih vijeća. Građani uglavnom ne znaju tko su članovi gradskog vijeća, eventualno znaju lokalno etablirane političare. Jedna od glavnih komunikacija/informacija (jedno je od pitanja u anketi gradonačelnicima) je prijenos aktualnog sata u radu predstavničkog tijela izravno ili neki drugi način, na radio postaji lokalne jedinice, naravno ako radio postaja postoji i većina se složi.

U analizi izlaznosti ukazujemo na rezultate korelacije veličine i izlazne dimenzije participacije prema veličini gradova. Pretpostavljamo kako je u velikim gradovima civilno društvo snažnije, ima širi utjecaj, emancipiranije je i postoji navika manifestiranja ili javnog zalaganja za određene stvari ili interese. U manjim sredinama javna manifestacije je rijetka ili ne postoji. Hrvatska je prema broju stanovnika mala zemlja; s fragmentiranom organizacijom osnovne političke razine, centralizirana, s jakim utjecajem države i niskom razinom samostalnosti gradova (Jambrač, 2016b), snažnim odnosom središta i periferije, velikim razlikama u životnom standardu i statusima (privilegijama), stvorenom modernom *aristokracijom*, dakle, vrlo malim dijelom s građanima koji imaju neku razinu autonomije i integriteta i mogu si, eventualno dopustiti javno protestirati, tj. iznositi svoja stajališta.

U ovoj studiji govori se o modelu neposrednog izbora čelnika lokalne jedinice u smislu zakonskog uređenja izbora čelnika gradova, ali i širem smislu kao aktera društvenih procesa s izrazitim političkim i osobnim obilježjima, čije nametanje pravila i djelovanje utječe na ponašanje unutar



pojedine zajednice, odnosno čini ukupan rezultat boljim ili lošijim. S obzirom da se u studiji evaluiraju posljedice zakona o neposrednom izboru gradonačelnika u Hrvatskoj – dakle, prava kao institucionalni normativni poredak, evaluacija pravila počinje s gledišta korisnika jer je svrha evaluacije utvrditi učinke implementacije novog pravila u odnosu na postavljena očekivanja. U drugu ruku, je li prihvaćena norma utjecala na ponašanje u zajednici, odnosno unaprijedila interakcije i u konačnici zajedničke norme ponašanja. Ili je uređenost ove vrste uvjetovala ili proizvela, neke druge zahtjeve ili probleme u funkcioniranju zajednice. S jedne strane, imamo korisnike podvrgnute normi, a s druge strane, korisnike koji nastoje djelovati i uređivati (prilagoditi) normu u sklopu svojih vlastitih interesa i očekivanja. Treća strana, po vertikalnoj osnovi, s pozicije autoriteta, nastoji skrbiti o pravilnom korištenju norme, odnosno sankcioniranju djelovanja izvan normativnog poretka.

U osmom poglavlju razmatramo odnos veličine jedinice i izborne participacije. U tom smislu, razmatra se ustavna struktura moderne države kao osobito kompleksan primjer institucionalizacije, u našem slučaju povezano s konceptom diobe vlasti. Proces institucionalizacije pravila i njihova primjena otvara prostor pozitivne i negativne rasprave o učinku i odgovornosti određenih mjera na ponašanje ljudi, i na kraju, na ukupan društveni rezultat. Evaluacija institucije neposrednog izbora gradonačelnika mogla bi omogućiti interpretaciju potencijalnog jaza između prava koje je propisano i načina kako se ono provodi u praksi. Naime, Hrvatska je članica Europske unije i članica drugih međunarodnih organizacija čija pravila (usvojene konvencije, deklaracije, ugovori i dr.) utječu na institucionalni normativni poredak države. U našem slučaju to se osobito vidi (gleda) u utjecaju Europske povelje o lokalnoj samoupravi na lokalnu državu.

Pitanje pristupa pravu i moralu u našem slučaju, kao neizbježnog sadržaja funkcioniranja ne samo grupe (kao skupa pojedinaca) ili samog pojedinca kao izvršne vlasti, možda se može pretpostaviti putem proračunskih pokazatelja koji obilježavaju određene javne politike (investicije, transferi, transparentnost, prijevremeni izbori itd.). Premda u našem istraživanju pitanje morala nije primarne naravi, ne može se izbjeći s obzirom na promjenu instituta vlasti – s kolektivnog na individualni. S obzirom na neinstitucionalnu narav morala, činjenica o samosvjesnom pojedincu kao nositelju izvršne vlasti, njegov moralni diskurs vrednovanja može pokrivati (prikrivati) isključivo njegove interese i vrijednosti, koje se mogu (što je često praksa u Hrvatskoj) koncepcijski razlikovati o njegove institucionalizirane naravi. Jedan aspekt ove situacije tiče se

normativnog položaja i djelovanja samog pojedinca, dok je drugi aspekt povezan s državom. Drugim riječima, neizravno putem evaluacije možda se mogu nazrijeti razlike u pristupu pravu i *moralu* u kolektivom i individualnom normativnom poretku vlasti na lokalnoj razini.

S obzirom na činjenicu kako demokracija u suvremenim društvima nije više samo vladavina većine, već je nužno u obzir uzimati i mišljenja (ostatka) manjine, odnosno zahtijeva obnašanje vlasti na doktrini *dobrog upravljanja* (Koprić, 2009a), u naravi izravnog izbora (novog institucionalnog okvira) ne postoji ništa što bi moglo od pobjednika tražiti da prihvati prakse, pravila ili načela koja bi iz vrijednosnog stajališta bila prihvatljiva i pravedna. Ono što je česta pojava u Hrvatskoj i na lokalnoj razini je *nepostojanje* minimuma pravednosti kao načela, a još manje kao jasno izrečene vrijednosti osim u okviru minimuma norme (više radi sankcije nego morala), odnosno normativnog ograničenja. To nas dovodi do odrednice suvremenog pravnog pozitivizma – odvajanje prava od morala (Villey, 2002). Međutim, u našem slučaju ne radi se o teorijskom aspektu odvajanja, već o ideji samostalnosti (izvršne vlasti), autonomije odlučivanja, tj. sustava odlučivanja koji nije podređen nekoj institucionalnoj odredbi izvršavanja, koju je ranije činilo kolektivno tijelo – poglavarstvo i njihov nadzor – predstavničko tijelo. Hrvatska, odnosno hrvatsko društvo je krajem dvadesetog stoljeća 'proglasilo' demokraciju i kapitalizam, čija se polazišta socijalne filozofije suštinski razlikuju od društvu nepoznate (neizgrađene) socijalne filozofije novog demokratskog političkog i tržišnog ekonomskog sustava. Drugim riječima, u novim socijalnim i ekonomskim okolnostima polazište socijalne filozofije sada su *racionalni* pojedinci sa svojim interesima, koji čine društvo na isti način na koji dijelovi čine fizičku prirodu. Pitanje konflikta kao ključne vrijednosti demokracije dolazi osobito do izražaja na mikro razini u pozitivnom i negativnom aspektu koncentracijom ili decentralizacijom moći. U ovoj studiji analiziramo *napuštanje* decentralizirane moći odlučivanja putem kolektivnog tijela uspostavom koncentrirane moći u racionalnom pojedincu, možda i u namjernoj promjeni redosljeda prioriteta vlasti: učinkovitosti (ekonomske) prije pravednosti (humane). Evaluacija neposrednog izbora gradonačelnika ima za cilj utvrditi što je rezultat promjene institucionalne norme i u određenoj mjeri procijeniti socijalnu vrijednost promjene.

Postojanje lokalne samouprave je pravo koje građanima pripada i koje oni koriste za formiranje zajednice u kojoj djeluju. Drugim riječima, evaluacija neposrednog izbora čelnika u gradovima, nalaz je elemenata ljudske svijesti i interakcije razmatrano s aspekta korisnika i s aspekta vlasti.

Naime, analiza se bavi podacima, odnosno procesima koji spadaju u dijelove ljudskog smislenog djelovanja, zasebno i s drugim članovima zajednice i izvan nje. Ono što u modernoj državi (društvu) smatramo smisljeno su interesi i sklonosti pojedinog člana zajednice agregirane u javne politike, procjenjive u odnosu na institucionalni okvir i okolinu u kojoj djeluju. Podaci o broju kandidata na izborima za mjesto gradonačelnika u proteklih dvadeset godina ukazuju na određene tendencije *izvora* kandidatura: iz baze političkih stranaka prema neovisnim (nepolitičkim) kandidatima. U našem slučaju utvrđuje se odnos populacije na političku emancipaciju, odnosno stupanj izborne participacije u političkom životu zajednice. Posredno bismo, prema tim pokazateljima, možda mogli procijeniti stupanj demokratizacije biračkog tijela, razumijevanje i 'odgovornost' koju svaki građanin ima u političkom životu zajednice, odnosno države. Drugim riječima, nastojimo spoznati što demokracija u najjednostavnijem obliku znači članovima lokalne jedinice temeljem izbora izvršne vlasti i njihovih zastupnika.

## 6. ANALIZA INSTITUCIONALNOG OKVIRA

U pripremi i provedbi promjene izbornog modela, odnosno uvođenje neposrednog izbora čelnika izvršne vlasti na lokalnoj i područnoj razini ukazivalo se na deficit demokratskih i problem ekonomskih učinaka postojećeg modela kolektivne vlasti. Činilo se rješenjem neposrednog izbora izvršne vlasti povratiti legitimitet, fokusirati odgovornost i poboljšati upravljanje javnim politikama na lokalnoj i područnoj razini. Drugim riječima, promjenom modela izbora izvršne vlasti pretpostavljalo se kako će lokalna demokracija ojačati, posljedično s njome i odgovornost, a bolje upravljanje organizacijom neopterećeno kolektivnim politikama biti ekonomičnije i efikasnije.

Zakonski okvir novog neposrednog biranja čelnika izvršne vlasti usvojen je 2007. godine (NN 109/07)<sup>20</sup> u razdoblju vrlo agresivnog populariziranja neposrednog izbora čelnika na lokalnoj razini, kojeg su vrlo snažno podupirale vanjske i neke domaće političke stranke i politički eksponenti, dodajući tome raširenu praksu u državama Europe. Međutim, u praksi države-članice EU vrlo su različito organizirane i imaju različite izborne modele, više kao posljedica društvenih vrijednosti njihovih društava nego teoretskog lamentiranja o boljem ili lošijem izbornom modelu. Za Hrvatsku i vjerojatno druge postsocijalističke zemlje odbacivanje razmjernog izbornog sustava i na njemu imenovane izvršne vlasti, kao da je bio *bijeg* od bliske povijesti socijalističkog razdoblja republike i formiranja kolektivne vlade. Međutim, taj pristup ima samo neko simboličko značenje i ne sadrži nikakvu osnovu/sadržaj smatrati kako će *novi* pristup 'stare' aktere učiniti odjednom boljim! *Bijeg* od kolektivnog upravljanja nije morao nužno značiti i bijeg od visoko decentralizirane i autonomne uloge velikih lokalnih jedinica, koje su bile ili bi bile snažno kapacitirane.

Promjena izbornih pravila, očekivalo se, trebala je lokalne vlasti učiniti demokratičnijima, dakle, povećati i osnažiti lokalnu participaciju ne samo svake četiri godine na izborima već i u *dnevnom* sudjelovanju građana u kreiranju javnih politika, te upravljanje jedinicom učiniti ekonomičnijim, tj. producirati veći ostatak novca i usmjeriti ga u kapitalna ulaganja s ciljem povećanja kvalitete života na lokalnoj razini. Načelno, neposredni izbor čelnika izvršne vlasti svodi se na individualno donošenje odluka naspram kolektivnog, tj. ideje kako će se to učiniti smanjenjem troškova za

---

<sup>20</sup> Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba NN 109/07

kolektivne članova lokalne vlade i vrijeme (je novac), odnosno troškove materijala koji su potrebni za njihovo funkcioniranje, doprinijeti većoj efikasnosti. U tom smislu, tehnički gledano, ovi troškovi odlučivanja vjerojatno će biti, mogu biti niži. Međutim, to se ne može jednostavno prenijeti i na ocjenu kvalitete odluka i na produkciju ideja, koje će poboljšati poslovanje (upravljanje) i/ili doprinijeti povećanju kvalitete životnog prostora gradova. U nastavku poglavlja daje se analiza zakonodavnog okvira, koji su prema mišljenju zakonodavca trebali stvoriti institucionalni okvir za bolje rezultate na lokalnoj razini.

#### 6.1. Ustavne odredbe i lokalna samouprava

Premda je malo rasprave na temu ustavnih odredbi političkog sustava u Hrvatskoj i stvarne izvedbe, u analizi promjena zakonodavnog okvira izbornog sustava u lokalnoj samoupravi valja napomenuti kako se neke točke ili granični elementi promjena zakona određeni u Ustavu RH i vrlo jasno, odnosno precizno definirani. Odmah na početku u čl. 1. Ustava RH u st. 3. stoji odredba kako „narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem.“ Dakle, glasači, odnosno svi članovi zajednice s pravom glasa izabiru svoje predstavnike neposrednim odlučivanjem na izborima. Činjenica koja proizlazi iz članka 1. st. 3., je da narod ne bira *dvije* vlasti, odnosno da ne bira dvije suparničke vlasti kao svoje predstavnike, već je jasno rečeno da narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika u predstavnička tijela. Jedna od dilema ili dvojbi u promjenama izbornog sustava na lokalnoj razini svakako je pitanje vlasništva nad statusom „predstavnik“. Tko je predstavnik građana na izborima u lokalnoj državi?

U čl. 11 (NN 19/13) Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, zakon opisuje predstavničko tijelo (predstavnike građana), koje odlučuje o suradnji s drugim tijelima, odlučuje o poslovima lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana (čl. 19). Glava V. zakona počinje s sekcijom naziva PREDSTAVNIČKO TIJELO, a u čl. 27., precizno se kaže kako su općinska, gradska vijeća i županijske skupštine predstavnička tijela građana u političkom smislu i tijela lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u pravnom smislu – bez predstavničkog tijela ne može postojati (funkcionirati) lokalna, odnosno područna (regionalna) samouprava. U istom zakonu, druga sekcija nosi naslov IZVRŠNO TIJELO, a u čl. 39. jasno se kaže tko je izvršno tijelo JLP(R)S: ... općinski načelnik, gradonačelnik u gradu i župan u županiji.

Članak 1. Ustava RH i nadalje čl. 128. Ustava nedvosmisleno povezuju pravo građana na lokalnu samoupravu i ostvarivanje toga prava putem predstavničkih tijela i nikako drugačije. Međutim,

nakon sukoba oko statusa  *vlasništva*  (prava) nad predstavništvom građana, zakonodavac je  *oduzeo*  pravo građanima na svoje predstavnike time što je predstavničku funkciju koja pripada predstavničkom tijelu podijelio sa izvršnom vlasti na način dodjeljivanja funkcija izvršnoj vlasti. Osnova na koju se poziva zakonodavac nije bila ustavna odredba, već pretpostavka o većoj političkoj, demokratskoj i  *moralnoj*  legitimnosti izvršne vlasti, koja je izabrana neposredno od građana. Prije svega, politička, demokratska i moralna pretpostavka, a osobito potonja nisu pravne kategorije, makar zakonodavac možda bio u svemu u  *pravu* . One se nužno moraju moći oslanjati na temelje političke zajednice, odnosno u ovom slučaju na Ustav RH. Međutim, u Ustavu RH se ne nalazi osnova prema kojoj bi zakonodavac mogao oduzeti ili podijeliti ulogu predstavljanja građana između predstavničkog i nekog drugog tijela bez obzira na način izbora. S obzirom da se radi o modifikaciji parlamentarnog sustava, koji je u svojoj suštini predstavnički, druge vrijednosti (pravne) razdvajanja (diobe) moći (vlasti) u čl. 4. Ustava RH, govori se da je državna „vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu“, a za naš slučaj osobito važan detalj: „ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu“. Daleko bi nas odvela rasprava o modelima demokracije i modelima diobe vlasti u praksi, međutim, Ustav RH je u tom pogledu posve jasan – „...na načelu diobe vlasti“. Dioba vlasti ili podjela rada ne može tolerirati spajanje moći, jer dioba (podjela) moći nastoji spriječiti jednu granu vlasti da bude dominantna, odnosno da se nametne bezuvjetno drugoj grani vlasti. U našem slučaju zakonodavac je  *izvlastio*  predstavničko tijelo, njegove ključne uloge da odlučuje o poslovima od interesa za lokalnu jedinicu, tj. oduzeo mu svaku vrstu kontrole i narušio potrebnu ravnotežu. To je učinjeno u dva ključna instituta: ukidanjem utjecaja na  *vlasništvo*  (pravo odlučivanja) i prijetnjom gubitka demokratske uloge – funkcije predstavljanja. Prvo kratko o oduzimanje utjecaja – prava na vlasništvo. Već smo opisali kako je zakonodavac podijelio funkciju predstavljanja predstavničkog tijela sa izvršnim tijelom, ali je i dodatno razvlastio predstavničko tijelo da vodi brigu o ustanovama i drugim pravnim osobama koje osniva predstavničko tijelo. Ako prevedemo ovu situaciju na trgovačko pravo, naime na koncept osnivanja trgovačkih društava, osnivač i/ili vlasnik trgovačkog društva (prema tome) ne bi imao pravo postaviti svojeg predstavnika u skupštinu društva (u ime osnivača/vlasnika) niti imenovati članove odbora koji će nadzirati upravu društva kojeg je vlasnik. Drugim riječima, onemogućen je u brizi za vlastitu imovinu (budućnost). U zakonodavnom okviru koji je, ponovno naglašavam, imao za cilj povećati efikasnost javnog sektora (vjerojatno, pretpostavljamo i odgovornost), upravo se dogodilo

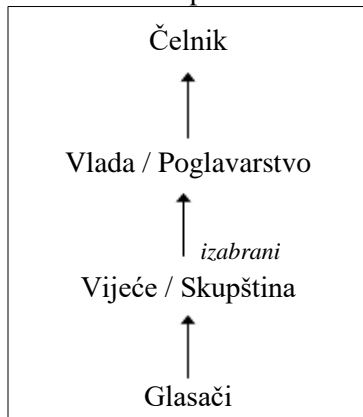
suprotno od toga. Ustanove i druge pravne osobe osniva predstavničko tijelo koje činom osnivanja više nema nikakva utjecaja na ta društva, osim što može dobivati informacije o stanju u društvima. Jer, predstavničko tijelo, kaže zakonodavac, nije ovlašteno za imenovanje/izbor svojih predstavnika u druga tijela kojima je ono osnivač, već je to zadaća izvršne vlasti. U čl. 42 Zakona (NN 19/13), zakonodavac je vrlo jasan kad kaže da „općinski načelnik, gradonačelnik i župan zastupa(ju) općinu, grad, odnosno županiju“. Međutim, zastupanja i predstavljanje nisu iste kategorije ovlasti (Čular, 2013). One sa suštinski razlikuju. Još je veća razlika u pojmu statusa (prava) vlasnika.

Druga situacija je status (vlasništvo) nad ključnim dokumentom političke zajednice – proračunom. Na tren ćemo se vratiti ideji diobe vlasti s političkog i filozofskog aspekta. Prvo, politički aspekt odnosi se na organizaciju političke zajednice. U tom kontekstu možemo govoriti o tri načina diobe vlasti: a) horizontalni; b) vertikalni i c) dijagonalni. Horizontalna dioba odnosi se na podjelu moći unutar političke zajednice. Hrvatska je unitarna država, visoko centralizirana i moć vlasti leži u vladi, tj. većini u parlamentu, premda je ustav u svojim odredbama podijelio moć na tri grane: pretpostavlja se na način da zakonodavna kreira *zakone*, izvršna *izvodi* i *osnažuje* zakone i sudska da ih *interpretira*. Drugim riječima, dioba moći reflektira se na filozofiju podjele vladinih funkcija između tri organa države. Dakle, oslanja se na tri razumne premise: (1) da vlada ne treba biti povezana sa svim zakonskim funkcijama; (2) da funkcije budu podijeljene unutar tri koherentne kategorije i (3) da se trodioba moći dijeli na racionalan način prema strukturi države (Albert, 2010, str. 207-236). U stvari, radi se o vrijednostima diobe moći. Prije svega, o prevencije od tiranije izvršne vlasti; dominacije zakonodavnog tijela, zaštiti od arbitraže izvršne vlasti, ideji efikasnosti izvršne vlasti, što bi dosljedno uklopljeno u politički sustav trebalo omogućiti društveni napredak i onemogućiti prisvajanje političke moći u vlastiti svrhe – uspostaviti vladavinu prava.

Prijašnji model izbora, model parlamentarizma prikazan na Shemi 6.1.1., bio je identičan za politički koncept organizacije za sve razine vlasti u državi. Predstavnički model u kojem su glasači izabrali svoje predstavnike u vijeća ili skupštine, koji su zatim izabrali čelnika i lokalnu vladu; čelnika koji su zastupali (prema trećim osobama) jedinicu lokalne samouprave, odnosno građane putem njihovih predstavnika u predstavničkim tijelima. Predstavničko tijelo imalo je stalan nadzor nad funkcioniranjem izvršne vlasti jer je moć izvršne vlasti proizlazila iz definiranih odnosa u

predstavničkom tijelu. Zakonodavac je odlučio promijeniti te odnose argumentirajući kako je ovaj vertikalni model neefikasan za lokalnu državu.

**Shema 6.1.1.** Vertikalni model parlamentarizma



Izvor: Fabrini, 2000, str.15. Obrada – autor.

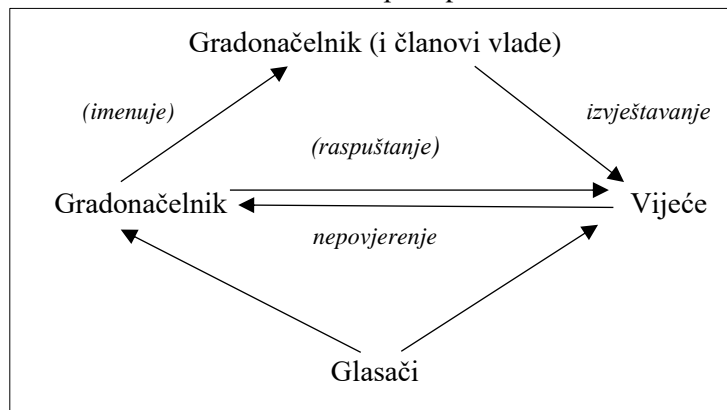
Mogli bismo reći kako ova konstatacija ne vrijedi za nacionalnu vlast, jer je vertikalni model parlamentarizma zadržan na nacionalnoj razini. Također, možemo zaključiti kako isti model na dvije različite razine vlasti daje pretpostavlja se, posve suprotne rezultate: efikasnost na nacionalnoj, a neefikasnost na lokalnoj razini. U ovom modelu podjele moći predstavničko tijelo je stvarno donosilo proračun, jer je usvajanje proračuna ovisilo o sporazumu (konsenzusu) prijedloga izvršne vlasti prema većini u predstavničkom tijelu, odnosno model je omogućavao da većina ipak 'misli' i predlaže/odlučuje o amandmanima na prijedlog proračuna izvršne vlasti.

U novom modelu zakonodavac je u potpunosti *razvlastio* predstavničko tijelo tereta promišljanja o proračunskom dokumentu, jer je izrijeком rekao da je „općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan jedini ovlašteni predlagatelj koji predlaže predstavničkom tijelu donošenje proračuna“. Dakle, zakonodavac nije bio u dvojbi – izrijeком je odredio da je čelnik izvršne vlasti jedini koji može predložiti proračun predstavničkom tijelu u čl. 69. st. 2., dok u prvom stavku kaže da je proračun temeljni financijski akt jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koja se osniva zakonom a konstituirana formiranjem većine u predstavničkom tijelu. Nekoliko je kontradiktornosti u ovoj odredbi. Prva se odnosi na riječ „jedini“ jer je zakonodavac u razradi *odnosa* između izvršne vlasti i predstavničkog tijela predvidio mogućnost u kojoj čelnik nakon izglasavanja amandmana može povući prijedlog proračuna. Logično je pitanje kome su amandmani upućeni? Naime, amandmani bi *de iure* trebali biti upućeni na izvršnu vlast, a nikako ne na proračun, s obzirom da je zakonodavac odredio čelnika izvršne vlasti kao *jedinog* predlagača.



Drugo, izglasavanje *želja* u procesu rasprave o proračunu u smislu odredbe jedinog predlagača je besmisleno i u koliziji sa odredbom o vlasništvu nad proračunom. Međutim, ako proračun promatramo kao dokument (pravno-politički) – temeljni financijski akt lokalne države – lokalna država pomoću tog financijskog akta zapravo ostvaruje svoje interese, tj. interese zajednice, a ta je zadaća u Ustavu RH jamčena izričkom za predstavničko tijelo, proračun bi trebao biti u *vlasništvu* predstavničkog tijela. U zakonu o proračunu u kojem se spominju uz nacionalni parlament i predstavnička tijela lokalne države, čini se, zaboravilo se da je ta analogija prestala postojati promjenom modela izbora u lokalnoj državi (promjene nisu obuhvatile i taj propis). Na Shemi 6.1.2. prikazuju se novi odnosi, bitno drugačiji od stare *lokalne* parlamentarne demokracije.

**Shema 6.1.2.** Polukružni model polu-parlamentarizma



Izvor: Fabrini, 2000, str. 15. Obrada – autor

U novom modelu izbora praktični utjecaj predstavničke vlasti na gradonačelnika i *mini* vladu koju gradonačelnik *ima* temeljem izbora (jednog ili dva zamjenika koje može zadužiti za nešto), ili neki drugi broj ljudi koje može imenovati u svrhu pomoći u obavljanju njegove dužnosti, bez značaja je za predstavničko tijelo. Predstavničko tijelo *de facto* i *de iure* nema utjecaja na izvršnu vlast, praktički se svelo na potvrđivanje prijedloga ili prihvaćanje prijedloga, koje i kad im ponudi izvršna vlast, odnosno postavljanje pitanja i dobivanje informacija i izvješća o stanju u lokalnoj jedinici, ako je izvršna vlast prisutna i ako želi odgovoriti na postavljena pitanja. Drugim riječima, predstavničko tijelo, zapravo ne *donosi* proračun. Ono potvrđuje prijedlog ili prihvaća prijedlog gradonačelnika, ili će u suprotnom biti raspušteno. Dakle, izvršna vlast može predložiti što god hoće u proračunu predstavničkom tijelu, jer je jedini ovlašten predlagač proračuna. *Amandmani* koje je zakonodavac predvidio u propisu kao mogućnost izmjena i dopuna *proračuna* nisu amandmani na proračun, već su to u stvari prijedlozi ili ideje vijećnika upućene prema izvršnoj

vlasti. Na te se prijedloge izvršna vlast može, ali i ne mora očitovati. Glasovanje o *idejama* koje zakonodavac naziva *amandmanima*, zapravo nije moguće jer ti prijedlozi pravno ne postoje, niti koga obvezuju. Posljedično tome ni sve druge odredbe s tim povezane.

Zakonodavac je 2007. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 109/07) u čl. 8 u kojem dodaje čl. 40b: Predstavničko tijelo može raspisati referendum o razrješenju općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovog zamjenika u slučaju: a) kada krše ili ne izvršavaju odluke predstavničkog tijela i b) kada svojim radom prouzroče jedinici lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave znatnu materijalnu štetu. U nastavku je dato obrazloženje što se podrazumijeva pod „znatnom materijalnom štetom“. O *ideji* „kršenja ili ne izvršavanja odluka predstavničkog tijela“ nije dato obrazloženje. Dakle, na početku novog izbornog sustava zakonodavac je smatrao potrebnim predvidjeti mogućnost te je uspostavio sustav provjere i ravnoteže za dvije važne poveznice između izvršne vlasti i predstavničkog tijela – poštivanje predstavničkog tijela i zaštita imovine jedinice. Iz nekih razloga, pet godine kasnije, zakonodavac je posve promijenio sadržaj članka 40b u čl. 14 novih Izmjena i dopuna Zakona NN 144/12, u kojem se više ne spominje ni jedan ranije propisani razlog zbog kojeg je predstavničko tijelo moglo putem referenduma razriješiti izvršnu vlast. Premda je odredba o „kršenju ili ne izvršavanju odluka predstavničkog tijela“ teško *dokaziva*, ne mislim da je loša, suprotno, smatram je, kao i odredbu o prouzročenoj materijalnoj šteti, dobrom i nužnim instrumentom kojim se omogućava predstavničkom tijelu provjeru usvojenih prijedloga i primjenu načela dobrog financijskog upravljanja, a posebno u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti. Naime, izvršna vlast povezana je s proračunom, imovinom i pravnim subjektima u vlasništvu lokalne jedinice, koje u potpunosti kontrolira kao zakonski zastupnik; ona je i zastupnik jedinice (kao pravne osobe) prema trećim osobama u svim vrstama odnosa; može privremeno obustaviti svaku odluku predstavničkom tijela i poslati je u postupak ocjene zakonitosti. Jedini izravni odnos obje vlasti koji postoji u ovom modelu izbora je politički: oba lokalna tijela pozivaju se na brigu za građane. Obveza gradonačelnika (Shema 6.1.2.) odnosi se na izvještavanje koje je izvršna vlast *dužna* podastrijeti predstavničkom tijelu, kao i odgovarati na njihova pitanja. Međutim, izvještaji o ostvarenju proračuna i izvještaji o radu čelnika služe isključivo za političko nadmudrivanje bez ikakvih posljedica za bilo koju stranu. Ako predstavničko tijelo ne prihvati niti jedno izvješće, ništa se važno nije niti će se dogoditi, ni izvršnoj vlasti ni predstavničkom tijelu. Ne prihvaćanje obračuna

proračuna ili izvještaja o radu za određeno razdoblje nema sankcija pa su predmetni dokumenti u suštini prostor za političko mudrovanje. Ne prihvatanjem obračuna proračuna predstavničko bi tijelo u tim okolnostima bilo kontradiktorno jer je iste dokumente ne tako davno usvojilo i, ako oni ne odstupaju (a uglavnom ne odstupaju) od proračunskih pravila, ne prihvatanje izvještaja bio bi samo izraz javnog priznavanja političke nemoći. Istu sudbinu ima i izvješće o provedenoj reviziji Ureda državne revizije, koje dolazi na raspravu u predstavničko tijelo. Međutim, propitivanje eventualno prouzročene materijalne štete ili ne izvršavanje odluka predstavničkog tijela (među koje spada i odluka o izvršenju proračuna), dnevni red predstavničkog tijela otvorio bi i javnosti priliku neizravnog sudjelovanja u raspravi o (konkretnom slučaju) načinu na koji funkcionira izvršna vlast. Za stavljanje takvih tema na dnevni red potrebna je trećina članova predstavničkog tijela.

Ovdje je još važno spomenuti odredbu prema kojoj predstavničko tijelo „uređuje ustrojstvo i djelokrug tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave“. Obrazloženje zašto je ova odredba bez svrhe je jer je ova zadaća u suštini povezana s proračunom i s odredbom prema kojoj je čelnik izvršne vlasti jedini ovlašten za predlaganje proračuna predstavničkom tijelu i odgovoran za izvedbu javnih politika. Dakle, s obzirom na tu odredbu i na svaku drugu odluku za koju čelnik izvršnog tijela procijeni da nije u skladu sa statutom ili zakonom, tj. onemogućava mu izvršavanje proračunu (a odluka o ustrojstvu to sasvim sigurno jest), on može staviti van snage i prisiliti zajedno s drugim tijelima nadzora predstavničko tijelo da prihvati prijedlog ustroja čelnika izvršne vlasti radi efikasnog upravljanja upravnom organizacijom. U menadžerskom modelu koji je na snazi u lokalnoj državi, suština modela i jest da izvršni organ samostalno organizira i upravlja i da ga se ocjenjuje prema rezultatima izvedbe. Razlika između privatnog i javnog je u tome što se javna izvršna vlast zapravo ne pribojava *nikoga*, jer prema gore iznesenom, predstavničko tijelo ne može ništa bitno promijeniti – može samo odbiti prijedloge na vlastitu *štetu* – politički dvojbeno. S druge strane, mogućnost opoziva (osobno) odlukom dvije trećine članova predstavničkih tijela ili 20 posto birača uz druge odredbe, koje je zakonodavac propisao je gotovo neizvedivo, pa u tim okolnostima u političkom smislu za političke stranke isuviše rizično. Drugim riječima, uspostavljen je model nesmjenjivih čelnika s širokim ovlastima i s velikim mogućnostima uklopiti sve *želje* u proračunske dokumente i proračune pravnih osoba u vlasništvu grada za sve 'dobronamjerne' predlagače.

## 6.2. Gradonačelnik

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj samoupravi iz 2007. godine (NN 109/07)<sup>21</sup> riječi... „poglavarstvo jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave“ zamjenjuju se riječima... „općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan“ (čl. 2). U nastavku definirano je: „Izvršno tijelo jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave u općini je općinski načelnik, u gradu gradonačelnik i u županiji župan“ (čl. 6). Međutim, uz čelnike izvršne vlasti u prvoj varijanti zakona iz 2007. bio je jedan zamjenik, a čelnici su svoju dužnost trebali obavljati profesionalno, tj. bili bi zaposlenici općine, grada ili županije. Godinu dana kasnije, izmjenama zakona (NN 125/08)<sup>22</sup>, u jedinicama lokalne samouprave s više od deset tisuća stanovnika, općinski načelnik, gradonačelnik i župan, kao i u gradovima sjedištima županija, imaju po dva zamjenika koji se biraju zajedno s njima na zajedničkoj listi. K tome, u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojima pripadnici nacionalnih manjina, odnosno pripadnici hrvatskog naroda imaju pravo na zamjenika općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, ako na izborima ne bude ostvareno to pravo, raspisat će se dopunski izbori za zamjenika općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, osim ako je općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan iz reda pripadnika nacionalne manjine. Dakle, teoretski, dio jedinica lokalne i područne samouprave mogao je imati između tri do četiri člana izvršne vlasti, premda, zakonski samo s jednim odgovornim članom. U ovoj prvoj *popravljenj* *varijanti* zakona, više se ušteda novca na manjem broju članova kolektivnog tijela izvršne vlasti ne čini tako značajnom. Osim toga, dolazi i do promjena u pristupu profesionalnosti. Naime, zakonodavac kaže kako u jedinicama lokalne samouprave koje imaju do 10.000 stanovnika općinski načelnik, gradonačelnik i njihov zamjenik sami odlučuju hoće li dužnosti na koje su izabrani obavljati profesionalno. U jedinicama lokalne samouprave koje imaju više od 10.000 stanovnika, velikim gradovima, gradovima sjedištima županija, odnosno županijama općinski načelnik, gradonačelnik i župan dužnost obavljaju profesionalno, a njihovi zamjenici odlučit će hoće li dužnosti na koje su izabrani obavljati profesionalno. Zapravo, može se dogoditi da svi članovi lokalne i područne izvršne vlasti svoje dužnosti obavljaju profesionalno, što se i dogodilo na područnoj razini. Oni zamjenici koji se ne odluče na profesionalni odnos, ostvaruju pravo na naknadu. Ovime završava *priča* o velikim troškovima kolektivnog tijela (volontera) prema manjim

---

<sup>21</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi NN109/07.

<sup>22</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi NN 125/08

troškovima profesionalaca. Statistički se to ne može *vidjeti* jer su troškovi za zaposlene odvojeni od troškova za politička tijela unutar evidencije rashoda u proračunima. Obavljanje profesionalne dužnosti ima i svoje posljedične privilegije. Naime, u slučaju prestanka dužnosti profesionalno zaposleni imaju pravo na šest mjeseci primanja prosječne plaće na teret proračuna lokalne (područne) jedinice.

*Briga* o boljem upravljanju i većem angažmanu 'završila' je u 2012. godini (NN 144/12)<sup>23</sup> s novim izmjenama i dopunama, petim po redu, u čl. 50. (članak 90.) koji glasi: ... „općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihovi zamjenici odlučit će hoće li dužnost na koju su izabrani obavljati profesionalno“. Ovime prestaje svaka *nada* i očekivanja u bilo kakvo povećanje kvalitete upravljanja ozbiljnim-većim lokalnim jedinicama, jer više ne postoje ograničenja – svi mogu biti profesionalci i svi mogu biti volonteri, ako to žele i kad to zažele. Naime, općinski načelnici i gradonačelnici mogu volontirati u svojim jedinicama i istovremeno biti članovi tijela viših razina, tj. biti i primjerice saborski zastupnici. Ne mali je broj čelnika lokalne razine koji su godinama na objema dužnostima, koriste svoju poziciju zastupnika u Saboru kako bi za svoju jedinicu osigurali dodatne potpore ili projekte i na tome grade svoju izbornu bazu i rezultat. Analize poslovanja tih jedinica pokazuju bolje rezultate od drugih dijelom i zbog visine kapitalnih ulaganja koja, najčešće nisu povezana sa ekonomičnim poslovanjem, već sa privilegiranim statusom koji jedinica ima preko utjecaja čelnika volontera. Osim što istovremeno mogu biti dužnosnici na više političkih razina, oni tako kumuliraju političke funkcije, reduciraju pristup politici, a time ne doprinose razvoju demokracije, a kamoli se može govoriti o učinkovitijoj organizaciji lokalne uprave.<sup>24</sup>

### 6.3. Predstavničko tijelo

Najnovije su izmjene propisa usvojene u prosincu 2020. godine (NN 144/20) bile su s ciljem smanjenja broja dužnosnika na budžetu lokalnih jedinica i broja članova predstavničkih tijela. Naime, smanjen je broj jedinica sa dva zamjenika i smanjen je broj članova predstavničkih tijela u jedinicama, odnosno ograničeni su iznosi naknada za rad u predstavničkom tijelu. Kao i u ranijim prijedlozima broj članova predstavničkih tijela ne odgovara razmjerno broju stanovnika. Naime,

---

<sup>23</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi NN 144/12.

<sup>24</sup> Na djelu imamo 'čudo' prirode: sustav koji bolje funkcionira bez uprave nego s kolektivnom upravom. S obzirom na ekonomski aspekt promjene izbornog modela, zanimljivim se čini pristup funkciji u kojoj jedinica lokalne samouprave (kao pravni subjekt) nema zaposlenog *direktora*, jednako kao što, po zakonu, trgovačko društvo može „funkcionirati“ bez zaposlenih radnika. Ali oba pravna subjekta imaju odgovornu osobu u temeljnim dokumentima.

zakonodavac je definirao limite prema broju stanovnika čime je doveo u povoljniji položaj građane manjih jedinica u odnosu na (diskriminirao) građane većih jedinica. Primjerice, građani jedinice do tisuću stanovnika imaju predstavnika na svakih 150 građana, odnosno predstavničko tijelo ima sedam članova. Jedinice od deset do dvadeset tisuća stanovnika imaju 15 članova, tj. građani jedinice koja je deset puta veća predstavlja jedan zastupnik na svakih 700 ili na svakih 1400 stanovnika. Gradovi između sto do dvjesto tisuća stanovnika biraju predstavničko tijelo s 31 članom. Dakle, sto tisuća ljudi zastupa 31 član ili oko 3226 stanovnika po zastupniku, odnosno 6452 građana po zastupniku u jedinicama s dvjesto tisuća stanovnika. Na područnoj razini situacija je gotovo identična. Županije do 60.000 stanovnika biraju 27 članova županijskih skupština ili oko 2222 stanovnika po zastupniku, a županije s više od 300.000 stanovnika – pet puta veće područne jedinice imaju skupštinu veličine 47 članova ili 6383 stanovnika po zastupniku (čl. 8 i čl. 10).<sup>25</sup>

Zakonodavac je isto tako odredio visinu naknade koje mogu dobiti članovi predstavničkih tijela u odnosu na broj stanovnika jedinice, a koja se kreće na godišnjoj razni od najmanje 4000 kuna do šesnaest tisuća kuna u najvećoj jedinici lokalne samouprave. Treba reći kako zakonodavac u definiranju zadaća osnovne razine lokalne samouprave ne pravi razliku o veličini jedinice, tj. tip jedinice ne mijenja nadležnost lokalne samouprave. Drugim riječima, iako je zakonodavac omogućio ili nije ograničio obujam djelovanja lokalnih vlasti prema broju stanovnika, ograničio je njihovu naknadu. Plaće izvršnih funkcija na regionalnoj i lokalnoj razini određene su Zakonom o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 28/10), čija visina ovisi o veličini jedinice, ali i statusu koji grad ima u organizacijskoj hijerarhiji (čl. 4 NN 28/10).<sup>26</sup> Osnovicu i koeficijente za obračun plaće župana, gradonačelnika i općinskih načelnika i njihovih zamjenika određuje odlukom predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojoj obnašaju dužnost, na prijedlog župana, gradonačelnika, odnosno općinskog načelnika (čl. 3).

Predstavničko tijelo donosi odluke iz svoje nadležnosti i može donijeti odluku koja nije u skladu s drugim propisima, odnosno (možda) se protivi odredbama propisa višeg reda. Takvu odluku čelnik izvršnog tijela može zaustaviti i poslati nadležnim institucijama na provjeru i eventualno vratiti temeljem rješenja nadležnih institucija na doradu ili donošenje nove odluke. Položaj gradonačelnika je politički položaj i gradonačelnik može biti u sukobu s gradskim vijećem, i može

---

<sup>25</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi NN 144/20.

<sup>26</sup> Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi NN 28/10.

s osnove vlastite političke 'procjene' zakonitosti privremeno obustaviti sve za što smatra da nije prema *zakonu*. U tom slučajevima izvršna vlast postaje *nadzorni organ* predstavničkom tijelu. Tomu ide u prilog i činjenica kako bez obzira na promjenu izbornog sustava, izvršna vlast je jedina koja predlaže proračun predstavničkom tijelu na usvajanje.<sup>27</sup> Dva se zakona pojavljuju u ovoj važnoj igri nadmetanja između izvršne vlasti i predstavničkog tijela: Zakon o proračunu i Zakon o lokalnoj i područnoj (samoupravi), i potencijalno moguća različita tumačenja procesa predlaganja i usvajanja proračuna. Ako predstavničko tijelo ne usvoji glavni dokument za funkcioniranje lokalne jedinice bit će raspušteno. Izvršna vlast može mirno čekati nove izbore za predstavničko tijelo, koje može i sama provocirati sadržajem predloženog proračuna ili drugim načinima poticati ne prihvaćanje predloženog proračuna.

U drugu ruku, u većinskom izbornom sustavu čelnik izvršnog tijela samostalno donosi odluke koje također mogu biti dvojbene ili posve u suprotnosti s drugim propisima, koji reguliraju određeno područje djelovanje, a o kojem će se ili se može dobiti pravorijek eventualnim dolaskom državne revizije i pronalaskom tih činidbi (primjerice postupcima nabave) najmanje godinu dana ili više godina kasnije. Štete koje mogu nastati za budžet jedinice samo su jedan dio problema. Drugi, možda puno značajniji dio, prostor je djelovanja čelnika gotovo 'bez kontrole', odnosno bez znanja predstavničkog tijela o činidbama i mogućnosti poduzimanja mjera u predmetima. Izvješća koja daje izvršna vlast predstavničkom tijelu uglavnom su opisne naravi, a polugodišnja izvješća izvršenja proračuna su sumarni rezultati računovodstvenih podataka; dakle, oboje ništa ne govori o načinu na koji su izvedene radnje (poštivanju propisa i procedura) niti o kvaliteti izvedbe (ishodima i svrsi).

Jedna od vrlo čestih riječi u propisima u Hrvatskoj je riječ „može“, pa je zakonodavac i u slučaju lokalne razine definirao da „sva tijela državne uprave u okviru svoga djelokruga utvrđenog posebnim zakonom mogu neposredno provoditi nadzor zakonitosti općih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička tijela općina, gradova i županija i donijeti odluku

---

<sup>27</sup> U odjeljku *Rasprava o proračunu* Zakona o proračunu NN 144/21, zakonodavac u čl. 41 pod točkom (4) kaže: Odredbe ovoga članka na odgovarajući se način odnose na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i izvanproračunske korisnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Međutim, prve tri točke čl. 41 ograničavaju amandmane na predlaganje unutar postavljenih granica prihoda i rashoda, odnosno unutar istih iznosa financiranja. Ključna razlika u pristupu je u čl. 40 *Predlaganje proračuna*, u t.2 (2) Vlada odnosno načelnik, gradonačelnik, župan utvrđuje prijedlog proračuna i podnosi ga Saboru odnosno predstavničkom tijelu na donošenje do 15. studenoga tekuće godine – prema odredbi u kojoj je načelnik, gradonačelnik i župan jedini predlagač proračuna. Smatram da Zakon o proračunu ne može podrediti Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u kojem je jasno određeno tko je jedini predlagač proračuna, ali i iz razloga različitih izvora legitimiteta izvršne vlasti.

o obustavi“. Čini se kako je prema razini i obujmu kontrole predstavničko tijelo ostalo ili postalo problem i u novom izbornom sustavu, štoviše, postalo je veći problem jer se razina kontrole povećala, premda gotovo sve točke dnevnog reda kreira i predlaže predstavničkom tijelu na usvajanje izvršna vlast, u najvećoj gotovo isključivoj mjeri - gradonačelnik.

Lokalni referendum za opoziv izvršne vlasti može raspisati predstavničko tijelo jedinice (čl. 3)<sup>28</sup> ako ispuni uvjete za njegovo raspisivanje: 20 posto ukupnog broja birača u jedinici u kojoj se traži opoziv općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihov(ih)og zamjenika, koji je izabran zajedno s njima, odnosno dvije trećine članova predstavničkog tijela. Valja se i u ovoj mogućnosti držati određenih načela/razmjera (prava). Naime, 20 posto biračkog tijela je približno prosječno polovica biračkog tijela koje izlazi na izbore na lokalnoj razini. Ako se držimo tog načela, polovica glasova birača je većina u predstavničkom tijelu, dakle, kvalificirana većina u predstavničkom tijelu trebala bi moći predložiti referendum o opozivu. Za usporedbu, ključne dokumente za funkcioniranje jedinice (primjerice statut i proračun) predstavničko tijelo usvaja apsolutnom većinom glasova.

#### 6.4. Gradonačelnik i vijeće

Položaj izvršne i predstavničke vlasti bitno je poremećen na štetu predstavničke vlasti, odnosno predstavničko tijelo je svedeno na mjesto gdje izvršna vlast dobiva (ne traži) potvrdu za svoje ideje i javne politike. Naime, upravljanje u svim pravnim osobama, nadziranje funkcioniranja u njima te imenovanja članova skupština i upravnih vijeća u nadležnosti je čelnika izvršne vlasti. Čelnik izvršne vlasti posve samostalno i autonomno raspolaže novčanim transferima prema pojedincima i pravnim subjektima, u okviru pozicija proračuna (projekata ili programa), koji mogu biti i proračunski korisnici, ali i ne moraju biti. Prostor za nadmetanje može se eventualno prenijeti na prostorno planiranje, međutim, ta je problematika teška i za eksperte, pa na predstavničkim tijelima promjene uglavnom prolaze bez većih problema, ne iz razloga kvalitete izrađene dokumentacije, već iz trenutnih potreba/želja investitora ili *želja* lokalnih političkih aktera i građana (uglavnom netko dobro prodaje zemljište). Hrvatska je u posljednjih 20 godina iskusila masovno širenje građevinskog područja i broja gospodarskih zona svih tipova na lokalnoj razini, u većini slučajeva bez većih akvizicija uz ogromna kapitalna ulaganja javnog sektora i povećanje neizgrađenog

---

<sup>28</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave NN 92/01.



građevinskog prostora. Širi se komunalna infrastruktura bez potrošača/korisnika što dugoročno opterećuje subjekte u komunalnom sektoru, posljedično podiže cijene komunalnih usluga. Gotovo se može reći kako građani plaćaju ono što nikome ne treba.

U izmjenama zakona iz 2017. godine, zakonodavac je predvidio, možda, neobičnu izmjenu odredbe kojom se može raspustiti predstavničko tijelo i izvršna vlast. Dakle, ako općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan ne predloži proračun predstavničkom tijelu ili povuče prijedlog prije glasovanja o proračunu u cjelini, te ne predloži novi prijedlog proračuna u roku koji omogućuje njegovo donošenje, Vlada Republike Hrvatske će na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu razriješiti općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovog zamjenika koji je izabran zajedno s njima (NN 123/17)<sup>29</sup>. Zakonodavac tome dodaje kako „predstavničko tijelo mora donijeti proračun u roku od 45 dana od dana kada ga je općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan predložio predstavničkom tijelu“.

Nije *jasno* zašto bi predstavničko tijelo moralo usvojiti/donijeti proračun, tj. zašto stoji ta odredba kad postoje sankcije u slučaju kada proračun ili drugi privremeni akti koje je izvršna vlast poslala na donošenje nisu usvojeni. U istim izmjenama, zakonodavac je u čl. 26 (85.a), napravio promjene u kojima će se na „prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu Vlada Republike Hrvatske istovremeno raspustiti predstavničko tijelo i razriješiti općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihove zamjenike koji su izabrani zajedno s njima: (1) ako nakon raspuštanja predstavničkog tijela iz razloga navedenih u članku 25 (84. stavku 1. točki 7, osim u slučaju iz članka 69.a stavka 1.) ovoga Zakona novoizabrano predstavničko tijelo ne donese proračun u roku od 90 dana od konstituiranja, i (2) ako predstavničko tijelo ne donese proračun u roku iz članka 25 (69.a) stavka 4. ovog Zakona.“ Međutim, članak 69a istog zakona kaže: „Ako općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan ne predloži proračun predstavničkom tijelu ili povuče prijedlog prije glasovanja o proračunu u cjelini, te ne predloži novi prijedlog proračuna u roku koji omogućuje njegovo donošenje, Vlada Republike Hrvatske će na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu razriješiti općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovog zamjenika koji je izabran zajedno s njima.“ Proračun je temeljni financijski akt

---

<sup>29</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi NN 123/17.

lokalne jedinice i bez njega politička tijela ne mogu opstati. Za vjerovati je da to izabrani u predstavničko tijelo i izabrani u izvršnu vlast znaju – proračun je ključni politički dokument.

Nekoliko je dvojbenih odredbi u ovim izmjenama. Prva se odnosi na odredbu prema kojoj novoizabrani čelnik mora predložiti novi proračun u određenom roku nakon konstituiranja. Ne postoji nikakva ustavna osnova prema kojoj 'stari' (važeći) proračun (osim ako ga nema) ne vrijedi i treba se žurno donijeti novi. Bez proračuna lokalna jedinica ne može funkcionirati, tj. u interesu je političkih dionika da se proračun usvoji. Druga dvojba je u autonomnoj slobodi lokalne *nove* vlasti i procjeni kada i što će mijenjati u proračunu koji bi trebao vrijediti za godinu u kojoj je donesen. Naime, ne postoji 'stranački' ili 'koalicijski' ili 'nezavisni' proračun u lokalnim jedinicama. Postoje važeći proračuni za kalendarsku godinu i rokovi u kojima jedinice trebaju donijeti nove proračune ili odluke o privremenom financiranju. Ovdje imamo dvije posve različite situacije. Prva u kojoj se raspušta predstavničko tijelo jer nije usvojilo proračunske dokumente u zadanim rokovima i drugu, u kojoj se raspušta izvršna vlast jer nije predložila proračunske dokumente u zadanim rokovima. Dakle, nalazimo se u situaciji u kojoj nakon izvanrednih izbora radi ne donošenja proračuna, zakonodavac predviđa situaciju u kojoj se mogu ponoviti iste stvari i ponovno ne donese proračun za lokalnu jedinicu, kojeg *de facto* nema. Treba napomenuti kako nakon raspuštanja lokalne vlasti Vlada RH imenuje povjerenika, koji donosi odluku o privremenom financiranju nužnih rashoda do usvajanja novog proračuna (čl. 21, NN 123/17). Treća dvojba su dva akta koja neizravno dobivaju jednaku političku važnost, premda je samo jedan izravno politički – čin konstituiranja predstavničkog tijela. Lokalna jedinica može funkcionirati na privremenoj odluci o financiranju nužnih rashoda lokalnih službi, a u tehničkom smislu za upravu proračun je izvedbeni akt, nikako 'akt opstanka'. Međutim, za lokalne političare i politička tijela, proračun je politički akt opstanka i njihov politički zadatak. Čini se kako o usvajanju proračuna i kombinatorici pronalasku 'krivaca' za ne donošenje proračuna zakonodavac posvećuje preveliku pažnju, tj. preuzima normativnu odgovornost za političko funkcioniranje lokalne jedinice.

Kolika je konfuzija u odnosima između izvršne vlasti i predstavničkog tijela glede proračuna, pokazuje i veliki broj članaka u zakonu, izmjena i dopuna koje je teško 'pohvatati' jer je koncept konfuzan, tj. prečesto se poziva na izuzeća. Drugim riječima, odnosi i odgovornost nisu posve dobro razrađeni i jasni, tko i kada gubi svoj status bez iznimaka. U drugom dijelu poglavlja, posvetit ćemo ovoj temi više prostora s aspekta 'odvajanje moći' ili teorije odvajanja u novom,

nazivamo ga „polu-parlamentarnom lokalnom političkom sustavu“. Dvije se odredbe čine važnim. Prvo, ona koja određuje tko predlaže i donosi proračun u izbornom sustavu u kojem je izbor izvršne vlasti odvojen od predstavničkog tijela, a druga je odredba 'veta'. U postojećim odnosima obje poluge moći su u rukama izvršne vlasti. Drugim riječima, predstavničko tijelo nema druge mogućnosti, ako ne želi biti raspušteno, nego jednostavno *mora* prihvatiti prijedlog proračuna izvršne vlasti. Druga također važna poluga je moć stavljanja privremeno van snage svaku odluku za koju izvršna vlast *procjeni* da nije u skladu sa konstitutivnim dokumentima jedinice, odnosno sa zakonima RH. Ta odredba političku funkciju može *pretvoriti* u pokušaj 'discipliniranja' predstavničkog tijela, premda konačnu odluku donosi Visoki upravni sud.

U čl. 20 novih izmjena i dopuna Zakona (NN 144/20) zakonodavac izražava zabrinutost i naređuje: „Jedinice lokalne samouprave dužne su osigurati obavljanje upravnih i stručnih poslova iz stavaka 1. i 2. ovoga članka u okviru svojih upravnih tijela. Jedinice lokalne samouprave koje nemaju mogućnost osigurati obavljanje upravnih i stručnih poslova u okviru svojih upravnih tijela dužne su osigurati obavljanje tih poslova zajednički s drugom jedinicom lokalne samouprave.“

Dvije stvari valja istaknuti. Prvo je važno odgovoriti na pitanje tko je jedinica? Naime, u svim odredbama koje se odnose na odgovornost upravljanja i izvedbe javnih politika, za isto je zadužen neposredno izabrani čelnik kojem je ključni zadatak stvoriti uvjete za funkcioniranje lokalne jedinice. Dakle, ne postoji opća odredba odgovornosti za 'jedinicu', koja bi bila odgovorna (tko?) za osiguranje uvjeta za funkcioniranje uprave na svojem teritoriju. Za isto je odgovorna izrijeком izvršna vlast. Ako jedinica nema kapaciteta ili joj zakonodavac s pozicije organizacijske hijerarhije ne osigura sredstva za stvaranje uvjeta djelovanja, odnosno izvršna vlast nije sposobna osigurati uvjete, ni jedinica niti vlast može opstati. Lokalna samouprava je osnovana zakonom.

Druga odredba se odnosi na odgovor na pitanje *kako*? Zakonodavac ponovno preuzima 'pravo' da bude *upravitelj* jedinice sa neposredno izabranim čelikom, čiji je zadatak osigurati obavljanje upravnih i stručnih poslova za njegovu jedinicu. Ova odredba nije izvediva ni u teoretskom smislu. Naime, kako može čelnik jedne jedinice upravljati upravnim kapacitetima druge jedinice i kreirati dinamiku obavljanja upravnih i stručnih poslova u drugoj jedinici za svoju jedinicu, u kojoj je za obavljanje upravnih i stručnih poslova zadužena druga izvršna vlast. I drugo, može li se upravna organizacija druge jedinice baviti poslovima iz usluge za druge pravne subjekte. Naime, ako je tako nešto izvedivo i ako jedinica ima 'viška' kapaciteta, ne bi trebala biti ograničena na neke

poslove, odnosno treba omogućiti izvršnoj vlasti/upravi da pruža usluge i drugim pravnim subjektima po tržišnim uvjetima za (računovodstvene i druge usluge) za što jedinica ima kapaciteta. Ovo potonje vodi upravnu organizaciju i jedinicu prema konceptu lokalne *privatizacije* uprave u potrazi za *efikasnošću*.

Zakonodavac zapravo priznaje kako postoje jedinice koje ne mogu (premale su) obavljati upravne poslove, tj. za njih nije racionalno (da ne kažemo razumno) organizirati lokalnu samoupravu, koja će obavljati stručne i upravne poslove. Većinu drugih za život ključnih upravnih poslova građani obavljaju u susjednim gradovima (bivšim općinama) ili u područnim uredima izvan vlastite jedinice.

U odnosima neposredno izabраниh čelnika i članova predstavničkih tijela jedina poveznica i argumentacija vrednovanja može biti udio dobivenih glasova u biračkom tijelu. Naime, nije moguće utvrditi da su u prvom i u drugom krugu isti glasači dali svoje glasove istim kandidatima. U drugom krugu izbora za čelnika izvršne vlasti, uglavnom izlazi manje birača i pobjednici ostvaruju značajno manju potporu birača nego je to ostvareno u prvom krugu izbora kad su obje liste bile na ponudi glasačima. Ovo se ističe iz razloga formiranja većine u predstavničkom tijelu, koja nužno ne mora biti većina koja je podupirala izvršnu vlast niti mora biti većina koja je protiv izvršne vlasti. Kombinacije u predstavničkom tijelu (trgovina), koja će stvoriti većinu nakon završenih izbora za članove predstavničkog tijela imaju sasvim druge motive formiranja većine, koja je sklona ili oponira čelniku izvršne vlasti. Dakle, radi se o različitom vrednovanju potpore kod istih glasača za predstavničko odnosno izvršno tijelo vlasti. Ovo napominjem iz razloga isticanja 'trgovačke' prakse unutar predstavničkog tijela, koje je većinom imenovalo kolektivnu izvršnu vlast u prijašnjem modelu izbornog sustava. S obzirom da je izbor članova predstavničkog tijela neovisan o izboru izvršne vlasti, glasači zapravo ne znaju tko osim njegove (stranačke) liste (iako kandidat ne mora imati listu za predstavničko tijelo) podržava izbor kandidacijske liste izvršne vlasti. Zakonodavac je tome djelomice doskočio omogućavanjem formiranja prethodne koalicije, koja je *de facto* trgovina, jer se mjesta zamjenika mogu dogovoriti (trgovati) s drugim strankama i/ili potencijalnim kandidatima. Usprkos tome, model nužno ne osigurava većinsku potporu članova predstavničkog tijela listi koja podržava izvršnu vlast, a koja može pobijediti na izborima. Birači nužno ne stavljaju 'sva jaja u jednu košaru' pa se apsolutna pobjeda jedne kandidacijske liste ne događa često. Kandidacijske liste izvršne vlasti u većini slučajeva idu u drugi

krug izbora. Međutim, ako je izlazak u drugom krugu slabiji, a rezultat tijesan, potpora biračkog tijela puno je niža nego bi bila potpora izborom izvršne vlasti u predstavničkom tijelu, odnosno nego to ima većina u gradskom vijeću. Model dva kruga za izbor čelnika izvršne vlasti ne nagrađuje pobjedu u prvom krugu, ni kandidata niti političke stranke koje su se prethodno opredijelile za određenog kandidata. Često se u praksi događa kako *odvajanjem* glasova, tj. davanjem suprotstavljenih potpora: za izvršnu vlast i listu koja mu oponira, birači se zapravo odlučuju na postizbornu konfrontaciju (demokraciju), koju je zakonodavac *zagušio* odredbama zakona. Jedan od argumenata za promjenu razmjernog izbornog sustava u Hrvatskoj bila je politička stabilnost lokalne države. Podaci o raspuštanju lokalnih tijela značajno se ne razlikuju u jednom odnosno drugom izbornom sustavu (Koprić i Vukojičić, 2013; Crnković, 2014; Koprić i Škarica, 2017; DIP). Novi model izbora bazira se na *konfliktu* kao osnovi funkcioniranja, a posljedično tomu zakonodavac je posve razvlastio predstavničko tijelo kako bi konfliktni *koncept* modela sveo na minimum – demokraciju bez konflikta. Posljedica takvih hibridnih rješenja je *eutanazija* predstavničkog tijela, koje je gotovo izgubilo svrhu postojanja, osim radi postojanja „svemogućee“ izvršne vlasti. Demokraciju vrijednom čini demokratski konflikt. Model neposrednog izbora je idejom o *kraljevstvu* demokracije stvorio prostor za demokratske *kraljeve*.

Ukidanjem prethodnih/dogovorenih zamjenika, ali prethodnim priznanjem potpore kandidacijskih lista za članove predstavničkih tijela jednom od kandidata za čelnika izvršne vlasti, glasači bi imali jasniju sliku buduće političke vlasti jedinice, jer, znali bi kojeg kandidata koja od lista za predstavničko tijelo podupire. Naknadno, postizborno grupiranje većine u predstavničkom tijelu nije nužno povezo s izborima za čelnika izvršne vlasti, osobito ne sa sukladnim programima, već s rezultatom dobivenih glasova u prvom krugu glasovanja te je grupiranje većine fokusirano na pobjednika drugog kruga. Dakle, nakon rezultata prvog kruga, predstavničko tijelo okreće se prema očekivanom rezultatu drugog kruga glasovanja, a ne prema biračkom tijelu koje im je podarilo svoj glas. Promjena koja je učinjena u izmjenama Zakona krajem 2020. godine (NN 144/20) u izboru zamjenika nakon izbora u najmanjim jedinicama, čini se demokratskije rješenje jer može premostiti razlike, koje se mogu pojaviti u stvaranju većine u predstavničkom tijelu. To čini situaciju u kojoj su odnosi između izvršne vlasti i većine u predstavničkom tijelu transparentniji izborom zamjenika iz redova vijećnika. U situaciji kad u predstavničkom tijelu koalicijski partner izvršne vlasti ne ostvari mandat, ili nema većine koja je podržavala pobjednika, čelnik izvršne vlasti bi u slučaju izbora/imenovanja zamjenika iz redova vijećnika mogao

nadomjestiti manjak potpore nakon izbora u predstavničkom tijelu i možda, funkcioniranje izvršne i predstavničke vlasti učiniti skladnijim (Jurlina Alibegović i Slijepčević 2010).

U zakonodavnom okviru do reforme 2007. godine predstavničko tijelo imalo je dominantnu ulogu u organizaciji upravljanja na lokalnoj razini. Ono je odlučivalo o izboru (i smjeni) izvršne vlasti i posredno o sadržaju javnih politika o kojima je u konačnici donosilo odluku/proračun. Promjenom zakonodavnog okvira (ne samo izbornog modela) 2007. godine, na lokalnoj se razini javljaju dvije institucije: predstavničko tijelo i izvršno tijelo koje svoj legitimitet povlače iz izbornog procesa istoga dana. U novom zakonodavnom okviru institucije lokalne razine svoj legitimitet povlače iz izbornog dana, ali iz dva posve različita izborna sustava. Naime, glas koji birači daju kandidatima za izvršnu vlast ničim nije (ne mora biti) povezan sa glasom koji birači daju kandidatima za članove predstavničkih tijela. Može se dogoditi isti kandidati nose liste za predstavničko tijelo i izvršnu vlast i dobiju različiti broj glasova potpore. Možemo reći kako su građani na izborima izabrali dva neovisna tijela s obzirom na izborni sustav. Međutim, oba tijela su u zakonodavnom okviru funkcioniranja lokalne razine upućena jedno na drugo, iako u novom izbornom modelu manje ovise jedno o drugom, premda služe istoj svrsi. Prva dvojba je postizborna veza između izvršne i predstavničke vlasti u *oduzimanju* legitimiteta. Naime, zakonodavac je propisao kako će raspustiti predstavničku vlast ako ne prihvati prijedlog izvršne vlasti (proračun) iako legitimitet, odnosno zakonsku osnovu kojom je konstituirano predstavničko tijelo ne proizlazi iz *volje* izvršne vlasti, odnosno nije konstituirano nakon izbora izvršne vlasti, već zasebno temeljem izbornih rezultata lista kandidata za predstavničko tijelo. Drugim riječima, u izbornom ciklusu na izborima su se birala dva neovisna tijela, koja imaju vlastiti izborni legitimitet, koje se jednom tijelu (predstavničko) *oduzima* temeljem zakonske odredbe. Dakle, imamo dva različita statusa za dvije institucije u određenom vremenskom razdoblju, a obje se pozivaju na izborni legitimitet iste izborne baze. Reformom iz 2007. godine kreiran je sustav u kojem se izvršna i zakonodavna vlast biraju istodobno i odvojeno jedna od druge od istih glasača. Tko je dobitnik?

Međutim, ideja reforme funkcioniranja lokalne države 2007. godine bila je odvajanje (prezidencijalizacija) vladavine/vlasti na način da jedno tijelo (izvršna vlast) ima (zakonodavac pretpostavlja) veći legitimitet od drugog tijela iz zakonodavnog okvira, a ne iz izbornog procesa. Drugim riječima, zakonodavac je odredbama propisa utvrdio unaprijed veći legitimitet izvršnoj vlasti neovisno o broju glasova potpore kojima je izabrana izvršna vlast. Dakle, bez obzira imali

li većina u predstavničkom tijelu veću potporu birača, odnosno većinu grupacija stranaka koja je podupirala izabranu izvršnu vlast – to ništa ne mijenja na stvari. U Hrvatskoj političke stranke ili koalicije izlaze sa svojim kandidatima i osvajaju u prosjeku oko 30 posto potpore birača; lista koja je kandidirala izvršnu vlast dobila bi na prosječnoj izlaznosti od 47 posto oko 14 posto potpore biračkog tijela ili trećine mjesta u predstavničkom tijelu, što je daleko od potpore koju su dobile druge grupacije koje nisu podupirale pobjednika. U najvećem broju slučajeva u drugom krugu izbora izlazi značajno manji broj birača na birališta pa je s pozicije biračkog tijela interes/potpore kandidatima slabija, iako će dobiti veći postotak glasova nego su dobili u prvom krugu izbora. S obzirom na istovremene izbore za izvršnu vlast i za članove predstavničkog tijela i nedvosmisleno povezane institucije u funkcioniranju lokalne razine, možemo reći kako imamo uspostavljen polu-parlamentaran zakonodavni okvir u kojem je snažno istaknuto nepovjerenje prema parlamentu (vijeću) i snažno istaknuto povjerenje u izvršnu vlast, iako se izvršna ne bira kao pojedinac već kao mini-kolektivno tijelo.

Dualizam koji se ovdje javlja odnosi se na ulogu koju u teoriji odvajanja moći u sebi sadrži dioba vlasti kao ustavna odredba. Naime, u Republici Hrvatskoj (čl. 4 Ustava)<sup>30</sup> državna je vlast (sve razine) ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. U čl. 128. Ustava RH piše: „Pravo na samoupravu ostvaruje se preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava.“ Drugim riječima, ključna institucija prema čl. 128 Ustava RH na lokalnoj razini je predstavničko tijelo i nitko drugi. Ustav RH u čl. 130. nedvosmisleno kaže kako su u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalna i podliježu jedino nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela (ne izvršne vlasti), tj. ne može nitko propisati da će funkciju nadzora ustavnosti i zakonitosti prenijeti na političku funkciju, kao što je zakonodavac prenio dajući čelniku izvršne vlasti pravo *veta* na odluke predstavničkog tijela. Ova vrsta *prenesene* moći obilježje je uglavnom predsjedničkog sustava. Mogućnost *veta* ima i predsjednik RH, na način da ne potpiše propis/zakon, već ga pošalje na ocjenu ustavnosti. Međutim, parlament odnosno zakonodavno tijelo koje je propis donijelo bira se odvojeno i u različitim izbornim ciklusima od

---

<sup>30</sup> Ustav Republike Hrvatske pročišćeni tekst NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

predsjednika Republike i nisu dio iste regulative niti političke odgovornosti. Dio odredbi kojima se regulira predstavničko tijelo i izvršna vlast na lokalnoj razini, očito je suprotan odredbama Ustava RH.

Druga dilema odnosi se na stupanj odgovornosti koju dijele vijeće i gradonačelnik. U stvarnom sadržaju moći i ovlasti, gradonačelnik, tj. izvršna vlast drži gotovo sve poluge u svojim rukama, posebice s pozicije predlaganja i izvršavanja proračuna. U novom zakonodavnom okviru na razini lokalne države više ne govorimo o odnosima između izvršne vlasti i predstavničkog tijela, što je suština parlamentarnog sustava, već odnosa između gradonačelnika i građana/biračkog tijela, odnosno izborne baze. U tzv. polu-parlamentarnom sustavu povjerenje izvršna vlast traži u izbornom tijelu i previše ju ne zanima predstavničko tijelo i njezino mišljenje. Predstavničko tijelo je *de facto* i *de iure* podvrgnuto izvršnoj vlasti, iako tako ne stoji u Ustavu RH. Stoga se postavlja sasvim logično pitanje koje si postavljaju birači i članovi predstavničkih tijela: čemu ih biraju i čemu služe!?

Promjenom zakonodavnog okvira promijenio se način upravljanja poslovima na lokalnoj razini. Naime, u prošlom modelu izbora lokalne vlasti bilo je uvedeno poglavarstvo, kolektivno tijelo kao lokalna vlada, produkt većine u parlamentu jednako kao i na nacionalnoj razini. Predstavničko tijelo je izborom/imenovanjem vlade zapravo definiralo većinu u vijeću i mogućnost usvajanja svih ključnih dokumenata nužnih za funkcioniranje jedinice. U novom okviru, vlada je nestala kao tijelo izvršne vlasti jer je tu ulogu preuzeo neposredno izabrani čelnik. Međutim, neposredno izabrani čelnik nije izabran sam na izborima, već su uz njega izabrani i njegovi *pomoćnici* (zamjenici). Drugim riječima, vladu koju je ranije biralo vijeće kao kolektivno izvršno tijelo, sada je zamijenilo mini *kolektivno* tijelo koje su neposredno izabrali građani. Ova mini vlada ne mora imati nikakvu političku vezu sa predstavničkim tijelom, niti se mora konstituirati. Naime, lista za čelnika izvršne vlasti ne mora biračkom tijelu podnijeti i listu za predstavničko tijelo. U političkom smislu, dakle, predstavničko tijelo uopće nije važno za izvršnu vlast. Međutim, ponavljam, Ustav RH kaže kako građani pravo na lokalnu samoupravu ostvaruju preko predstavničkih tijela. Izbor izvršne vlasti posve je sporedan za ustavni okvir, odnosno zakonodavac ne bi smio zakonom umanjiti ulogu predstavničkog tijela ili je posve anulirati, jer time u stvari oduzima pravo građanima da putem predstavničkog tijela ostvaruju svoje interese u lokalnoj zajednici, što im je ustavom zajamčeno.



Institucionalna reforma funkcioniranja lokalne države u smislu personalizacije odgovornosti za vladavinu ipak nije posve personalizirana u hrvatskoj inačici, jer na izborima nije izabrana jedna već dvije ili tri osobe ili više. Izmjenama Zakona<sup>31</sup> u prosincu 2020. godine, personalizacija je uspostavljena samo u jedinicama do deset tisuća stanovnika, jer se u njima čelnik izvršne vlasti bira bez zamjenika (čl. 16).<sup>32</sup> Dakle, izvršna vlast nije više sputavana koalicijskim odnosima kao u ranijem modelu, premda je četveročlana, tročlana ili dvočlana izvršna vlast također koalicija, osobito ako partneri drže većinu u predstavničkom tijelu. Posljedica konflikta unutar izvršne koalicije završava 'zabavom za javnost', dok posljedica konflikta unutar predstavničkog tijela i izvršne vlasti većinom može završiti raspuštanjem predstavničkog tijela. Ideja novog koncepta izbora je bila kako će izvršna vlast neopterećena koalicijskim dogovorima i utjecajima biti *snaga*, koja će pokrenuti i gurati lokalnu administraciju prema puno efikasnijem funkcioniranju, što bi za posljedicu imalo kvalitetniju upravu i pružanje kvalitetnijih usluga građanima. Dakle, polazilo se od *dobre vjere* da će neposredno izabrani gradonačelnici postati *eksperti* ili će organizirati funkcioniranje lokalne uprave na najbolji mogući način u korist javnog dobra. Međutim, kao i u ranijem modelu, čelnici su i dalje ostali 'ljudi' sa svojim dobrim i lošim karakteristikama, od kojih su neke inherentne bez obzira na modele izbora i podliježu pažnji samo iz perspektive sankcija.

Vlast na lokalnoj razini je monokratska po svojoj normi(formi), a u stvari je kolegijalna po svojoj prirodi. Iako način donošenja odluka nije propisan (ne treba biti), vrlo je vjerojatno da se čelnik konzultira sa pročelnicima u upravi i izabranim partnerima (zamjenicima) i možda, partnerima u vijeću u nekoj dinamici (ovisi i o partnerima). Prijašnja koalicija prema broju stranaka koje su činile većinu, uglavnom je bila veća od dvije stranke što se nije značajnije promijenilo ni u novom modelu izbora. Dakle, većinu u predstavničkom tijelu čine više od dvije političke stranke, odnosno uglavnom više od broja stranaka koje su podupirale/kandidirale izabranog gradonačelnika, što sustav čini demokratičnijim. Odnos koji je zakonodavac uspostavio u novom modelu izbora između izvršne vlasti i predstavničkog tijela je informativne naravi. Glavna zadaća izvršne vlasti je da informira predstavničko tijelo o tome što radi (izvješća o izvršenju proračuna), što će raditi (prijedlog proračuna); ima sve mehanizma odbacivanja svih prijedloga koje predstavničko tijelo donese ili ih posve marginalizira i/ili izbaci iz proračuna u rebalansu; vodi samostalno poslovnu

---

<sup>31</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi NN 144/20.

<sup>32</sup> To znači da u 70 gradova, odnosno u 55 posto gradova i 423 od 428 općina (prema Popisu stanovništva 2021.), neposredno izabrani čelnici mogu birati zamjenika iz redova predstavničkog tijela.

politiku u svim pravnim subjektima u vlasništvu grada koja (ako) podnose izvješća predstavničkom tijelu kao informaciju; predstavničko tijelo ni na koji način ne može utjecati na promjene u lokalnom javnom sektoru. Za razliku od vijeća, gradonačelnik ima pravo *veta*, odnosno privremeno obustaviti odluke predstavničkog tijela jer ih može smatrati nezakonitim, nestatutarnim ili čak i neustavnim, do donošenja pravorijeka od drugih institucija. Gradonačelnik je odgovoran za upravu i pravne subjekte, što *de facto* znači da raspolaže ukupnim mogućnostima jedinice i svih njezinih pravnih subjekata izravno ili putem tijela društava odnosno ustanova čije članove osobno imenuje. Drugim riječima, gradonačelnik je šef svima i gotovo 'svemoguć' u odnosu na predstavničko tijelo – transcendentna osoba na Zemlji, rekao bi Hobbes ili Rousseau. Kolika je moć gradonačelnika, odnosno nemoć predstavničkog tijela, najbolju ilustracija su pružili događaji u gradu Zagrebu unazad nekoliko mandata.

Predstavničko tijelo ima mogućnost pokretanja opoziva gradonačelnika (i zamjenika zajedno) na način da donese odluku dvotrećinskom većinom članova, ili prikupi najmanje 20 posto potpisa birača, ali tek nakon 12 mjeseci po završetku izbora ili nakon prijašnjeg (neuspjelog) referendumu o opozivu, ili odlukom vijeća sa potporom dvije trećine svih članova vijeća. Odluka o opozivu općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovog zamjenika koji je izabran zajedno s njima, donesena je ako se na referendumu za opoziv izjasnila većina birača koji su glasovali, uz uvjet da ta većina iznosi najmanje 1/3 ukupnog broja birača upisanih u popis birača u jedinici. To je značajno više od vrlo malog broja izabranih gradonačelnika, koji su ostvarili potporu od 33 posto biračkog tijela na proteklim izborima. Veću potporu ostvarile su kandidacijske liste koje su podržale gradonačelnika, koji su pobijedili u prvom krugu kad je prosječno zabilježena veća izlaznost birača, ali ni one nisu blizu potpore od 33 posto. Zakonodavac je mogao (ili je trebao) opoziv vezati za ostvarenu potporu birača, odnosno jedan glas više od broja glasova koje je pobjednička lista gradonačelnika dobila na izborima. Ne postoji razlog zašto zakonodavac smatra proces opoziva više važnim od procesa izbora, jer se radi o demokratskom procesu izjašnjavanja birača po određenom pitanju jednako vrijednom za svaki demokratski proces izbora i za svakog kandidata bez obzira na prethodni status. Ovime zakonodavac protežira (neustavno) funkciju gradonačelnika, tj. pokušava ga zaštititi od mehanizma opoziva čime narušava demokratske standarde i zakonski negativno utječe na procese jačanja demokracije na lokalnoj razini. Osim toga, zakonodavac je zadržao *nepravednu* odredbu iz Zakona o referendumu u čl. 6, koja kaže kako se na lokalnom referendumu odlučuje većinom birača koji su glasovali, uz uvjet

da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača upisanih u popis birača jedinice lokalne samouprave, odnosno jedinice lokalne uprave i samouprave u kojoj je raspisan referendum. Tablica 7.3.1. jasno pokazuje kako je prosječna izlaznost građana na redovne izbore bila ispod 50 posto u oba kruga glasovanja. Zakonodavac pokazuje različite kriterije za isti izbor odnosno opoziv iste funkcije i time na neki način utječe na demokratski ishod, odnosno diskriminira birače s obzirom da mijenja uvjete pod kojima se iste aktivnosti odvijaju. Problem izlaska većine birača neke su države riješile obvezatnim glasovanjem. Dakle, institut obveznog glasovanja na izborima odbacio bi svaku kalkulaciju za različite *izbore*. Ključan sadržaj izbora je dobivanje većine, ali je suštinski pokazatelj legitimiteta o čemu se na referendumu o opozivu radi, to znači vezu s brojem dobivenih glasova. Broj glasova pobjednika govori o podršci ili legitimitetu pobjednika ne dovodeći u pitanje legalnost izbora. Stoga, opoziv čelnika vezati za izlaznost birača *pogrešna* je koncepcija jer se na referendumu o opozivu radi o prijedlogu o gubitku povjerenja, koje je, pretpostavlja se, gradonačelnik izgubio u biračkom tijelu bez obzira na izvor prijedloga referendumu o opozivu. Dakle, građani na referendumu ne biraju jednog između ponuđenih kandidata već se odlučuje o povjerenju na osnovu poznatog broja glasova na kojima gradonačelnik zasniva svoje povjerenje (legitimitet), odnosno svoj mandat (legalitet). Na njemu bi legitimitet trebao i izgubiti. Iz podataka u tablici 6.4.1. vidljiv je različit interes za izbore na lokalnoj razini s dva posve suprotna trenda. Nakon mini reforme zakonodavnog okvira broj kandidacijskih lista za članove vijeća bio je u padu, dok je broj kandidacijskih lista za gradonačelnika u porastu. Interes za izvršnu vlast nakon promjene institucionalnog okvira, tj. nakon značajne promjene odnosa između izvršne i predstavničke vlasti povećano je zanimanje za natjecanja za čelnika lokalnih jedinica. Razumljivo. Racionalno.

**Tablica 6.4.1.** Statistika gradova

Godina izbora	Broj kandidacijskih lista za vijeće	Izlaznost prvog kruga (%)	Broj kandidacijskih lista za gradonačelnika	Izlaznost drugog kruga (%)
2009.	850	49,6	488	47,3
2013.	978	49,2	571	49,1
2017.	830	48,1	544	45,0
2021.	786	47,7	546	47,2

Izvor: DIP. Obrada – autor.

*Suživot ili kohabitacija, ili prilagodba modela?* Konflikt suživota (kohabitacija) između izvršne i predstavničke vlasti ne bi trebao biti zakonodavni problem, već bi sustav (propis) trebao pružiti okvir za odvijanje konflikta s ciljem konačne efikasnije (izvršne) vlasti, odnosno jačanja primjerice

zakonitosti kao vrijednosti javne uprave i na lokalnoj razini. Međutim, nakon prvih izbora i sukoba većine u vijeću i izvršne vlasti, godine 2012. dogodila se prva mini reforma lokalnog sustava u korist izvršne vlasti (Podolnjak i Gardašević, 2013, str. 79-96). Neki autori to argumentiraju potrebom za većom legitimnošću izvršne vlasti u odnosu na predstavničko tijelo. Međutim, u analizi posljednjih lokalnih izbora legitimitet izvršne (koalicijske mini kolegijalne) vlasti i predstavničke većine je gotovo na istoj razini, ili je ona u korist predstavničkog tijela. Sukob između izvršne vlasti i predstavničkog tijela, koji je osobito bio vidljiv u Zagrebu, rezultirao je krajem 2012. godine izmjenama i dopunama propisa kojima je predstavničko tijelo dodatno oslabljeno u korist izvršne vlasti (čl. 12 NN 144/12). Osnova na kojoj se bazirala ta *reforma* bilo je osigurati političku *stabilnost* među političkim tijelima, veću efikasnost izvršne vlasti i jasnije definiranje prava, obveza i odgovornosti. Manje od deset godina kasnije, osobito u gradu Zagrebu, vidljive su posljedice sakaćenja predstavničkog tijela u dijelu potpunog izuzimanja od utjecaja predstavničkog tijela na svaki oblik funkcioniranja pravnih subjekata u vlasništvu grada, ili u subjektima u kojima grad ima udjele. Odgovornost, efikasnost funkcioniranja ostale su i dalje samo *ideje* zakonodavca. S druge strane, zakonodavac je u cijelosti odredbom kojom je jedino gradonačelnik ovlašten predlagatelj proračuna, predstavničko tijelo gotovo podredio izvršnoj vlasti kao da se radi o polu-predsjedničkom sustavu francuskog tipa.

Izmjenama zakonodavnog okvira predstavničko tijelo gotovo je *nestalo* kao potreba na lokalnoj razini. Radi ilustracije navodimo što je ostalo u nadležnosti predstavničkom tijelu u novom okviru: (1) donosi statut lokalne jedinice; (2) donosi odluke i druge opće akte iz samoupravnog djelokruga (naravno na prijedlog gradonačelnika); (3) osniva radna tijela te bira i razrješuje članove tijela te bira, imenuje i razrješuje i druge osobe određene zakonom, drugim propisom ili statutom; (4) uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela... (5) osniva javne ustanove i druge pravne osobe... i (6) obavlja i druge poslove... U stvari, predstavničko tijelo jednom donosi statut, a sve kasnije izmjene su vezane ponajviše uz promjene zakona koje im nameće viša razina vlasti, a manje samoupravni djelokrug jedinice. Vijeće može usvojiti odluke i druge akte iz samoupravnog djelokruga, u stvarnosti na dnevnom redu nalaze su gotovo isključivo prijedlozi izvršne vlasti. Mogućnost osnivanja radnih tijela događa se jednom u mandatu, a čekati da neki propis u svojim odredbama zahtijeva izbor ili imenovanje za neke funkcije, i nije neki zahtjevan politički posao – prije je administrativni. Zadnje dvije zadaće koje je zakonodavac ostavio predstavničkom tijelu također su neizvedive. Prva, kako će predstavničko tijelo urediti organizaciju gradonačelniku, koji

je odgovoran za izvršenje proračuna i drugih obveza lokalne samouprave? Dakako da neće, već će prihvatiti prijedlog organizacije gradonačelnika jer svaka promjena u organizaciji znači i promjena u financiranju, odnosno proračunu. I posljednja *nemoguća misija* je osnivanje ustanova i drugih pravnih subjekata što će predstavničko tijelo učiniti na prijedlog gradonačelnika, ne samo zato što on mora osigurati financijska sredstva za početak djelovanja, već vijeće nije ovlašteno zastupati jedinicu pred trećim osobama. Dakle, predstavničko tijelo ne zastupa lokalnu jedinicu – to čini gradonačelnik. U zakonu u dijelu popisa zadaća ne spominje se kao zadaća da predstavničko tijelo donosi proračun. U zakonu o proračunu<sup>33</sup> postoji odredba koja se odnosi na tu zadaću u članku u kojem se ona odnosi i na parlament RH. Međutim, pozicija parlamenta (Sabora RH) i Vlade RH u odnosu na relaciju gradonačelnika i vijeća, nije ni približno ista. I ne samo to. Zakon o proračunu je tehnički zakon i trebao bi se držati upravo onoga zbog čega je i napisan – zbog forme i sadržaja proračuna. Vrijednost (politička) proračuna i načine na koji se donosi ili ne donosi kao i sankcije, nisu stvar zakon o proračunu, već onih javnih tijela (propisa) koja bez proračuna ne mogu funkcionirati. Zakonodavac je istaknuo u zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>34</sup> kako je proračun temeljni akt lokalne jedinice kojeg donosi predstavničko tijelo u skladu sa *posebnim* zakonom. Zakonodavac ne govori o tome kao o zadaći predstavničkog tijela u pozitivnom smislu, već samo u negativnom smislu, tj. o sankcijama u slučaju ne donošenja akta. U kontinuiranim izmjenama niz je članaka kojima se nastoji predvidjeti svaka situacija u procesu predlaganja i prihvaćanja proračuna i sankcija. U nabrojanim zadaćama predstavničkog tijela nema ništa osobito politički važnog što se tiče političke agende. Dinamika zasjedanja utvrđena je zakonom, dnevni red dinamikom izvršne vlasti, pa članovima predstavničkih tijela preostaje jedino aktualni sat, tj. mogućnost propitivanja akcija izvršne vlasti u razdoblju od jedne do druge sjednice vijeća, odnosno svaka tri mjeseca.

#### 6.5. Gradonačelnik i zamjenik(ci)

U prethodnim sekcijama osvrnuli smo se na pravno-politički aspekt prethodnog *dogovora* o kandidatima ili kandidatu za zamjenika općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana u većinskom izbornom sustavu. Neposredni izbor čelnika izvršne vlasti neizravno je povezan s društvenim vrijednostima odnosno s socioekonomskim modelom, koji je pojedina država

---

<sup>33</sup> Zakon o proračunu, pročišćeni tekst zakona o proračunu NN 87/08, 136/12, 15/15, na snazi od 14.02.2015.

<sup>34</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi pročišćeni tekst zakona NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20 na snazi od 24.12.2020.

uspostavila, odnosno nastoji ostvariti. Stoga su i pristupi izvršnoj vlasti i na lokalnoj razini u biti u skladu (ili teže tome) sa poželjnim vrijednostima društva u kojima se izbori provode: od posve individualnog (SAD, UK), polu-individualnog poput dijela federalnih država Austrije i Njemačke (Marčetić i Giljević, 2010) i kolektivnog ili konsenzualnog modela na sjeveru Europe. Osim toga, razlike postoje i u opsegu i odgovornosti izvršne i predstavničke vlasti, te izvršne funkcije (CEO) i političke funkcije čelnika lokalne jedinice. Time smo se više bavili u poglavlju o izbornim sustavima. Ovdje se tome vraćamo u kontekstu izbora zamjenika gradonačelnika i drugih mogućnosti koje koriste druge države-članice EU.

Prvo model u Italiji. Nakon reforme lokalnog sustava 1993. godine razlikuje se pristup imenovanja lokalnog izvršnog tijela prema veličini jedinice. U velikim (većim) lokalnim jedinicama članove (pomoćnike) lokalnog kolegijalnog izvršnog tijela (izvršni odbor) imenuje gradonačelnik. U većim jedinicama njihov je položaj nespojiv sa funkcijom člana predstavničkog tijela, što je institut koji je uveden u Hrvatskoj kod manjih jedinica (do 10.000 st.) u kojem načelnik nakon izbora može pod određenim uvjetima imenovati svojeg zamjenika iz redova vijećnika. Broj pomoćnika, a zapravo članova lokalne vlade ovisi o veličini jedinice i kreće se od dva u manjim do osam u većim jedinicama (Podolnjak, 2008, str. 323).

U nekim federalnim državama Njemačke, gradonačelnik se bira neposredno na izborima, ali dogradonačelnike (zamjenike) bira gradsko vijeće i to razmjerno snazi stranačkih grupacija u vijeću (Wollman, 2005; Velički, 2008; Marčetić i Giljević, 2010). Dakle, u njemačkim državama model odvajanja moći (izvršne i predstavničke vlasti) prenijet je i na dužnosničku podjelu političkih pozicija između vijeća i gradonačelnika (ravnoteža). Već smo ranije spomenuli mogućnost u hrvatskom konceptu u kojem zamjenici gradonačelnika nemaju svoju potporu u gradskom vijeću, odnosno njihova politička opcija nije dobila povjerenje birača, a njihovi su predstavnici 'slučajno' postali politički dužnosnici bez potpore. Njemački koncept mandatnu snagu pojedinih grupacija nagrađuje i političkim funkcijama i *de facto* vlasti i *de iure* u izvedbi javnih politika, koje se u konačnici usvajaju u predstavničkom tijelu bez obzira što su pomoćnici gradonačelnika odgovorni isključivo gradonačelniku. U gotovo svim državama, veličina jedinice ima utjecaj na veličinu predstavničke i izvršne vlasti i njihovog odnosa. U Irskoj je za izvedbu zadužen izvršni direktor uprave; u Finskoj u većim jedinicama također; za razliku od Danske u kojoj su članovi vlade istovremeno i članovi vijeća i vode vijeće, a u radu izvršne vlasti participi-

raju sve jače grupacije u vijeću temeljem izbornih rezultata (CEMR, 2016).

Hrvatski model predviđa istovremeni izbor čelnika i zamjenika što je identično primjerice sa američkim izborima za predsjednika države. Zapravo, broj zamjenika se gotovo i nije promijenio u odnosu na raniji model izbora samo je čelnik izvršne vlasti uz zamjenika imao i članove lokalne vlade – poglavarstvo. Međutim, u ranijem modelu imenovanja u predstavničkom tijelu čelnika i zamjenika, predstavničko tijelo je moglo neograničeni broj puta zamijeniti iz bilo kojih (političkih) razloga bilo zamjenike ili čelnika tijela i izabrati druge, bez novih izbora. U novom modelu izbora, zamjenici se mogu izabrati samo na novim izborima (prijevremenim ili redovnim), ali se tijekom mandata ne mogu mijenjati ili zamijeniti, niti se mogu opozvati. U hrvatskoj hibridnoj inačici neposrednog izbora, izabrani čelnici i zamjenici mogu odlučiti kako će obavljati dužnost čelnika ili zamjenika, pa se može dogoditi da je zamjenik volonter ili se može dogoditi da su svi dužnosnici volonteri ili profesionalci, bez da *dolaze* na posao.<sup>35</sup> Sasvim je opravdano sumnjati u moguću efikasnost modela u kojem nitko od izvršne vlasti nije profesionalac (nije zaposlen), tj. gradi karijeru na radnom mjestu daleko od uprave i odgovornosti koju je zajedno s zamjenicima preuzeo kandidiranjem i izborom u ime građana (Đulabić, Džinić, i Manojlović, 2017).

## 6.6 Europska povelja o lokalnoj samoupravi i neposredni izbor lokalnih čelnika

Hrvatska je u dva navrata ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi (EPLS). Povijest povelje počinje danom za potpisivanje 15. listopada 1985. godine u Strasbourgu, dok je na snagu je stupila 1. rujna 1988. godine. Dvadeset godina nakon što je stupila na snagu, ostatak članaka Povelje je 2008. ratificiran u Saboru RH (NN 14/97; 4/08 i 5/08). Već na samom početku EPLS u čl. 3. pod nazivom *Koncepcija lokalne samouprave* u t. 2. jasno kaže kako će se „pravo i mogućnost lokalnih jedinica da uređuju i upravljaju javnim poslovima od njihovog interesa na vlastitu odgovornost, provoditi preko vijeća ili skupština sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i neposrednim izborima tajnim glasovanjem...“ Dakle, osim Ustava RH i Povelja jasno govori tko je nositelj (*vlasnik*) i tko je odgovoran za uređivanje i upravljanje javnim poslovima na

---

<sup>35</sup> Što zapravo znači biti volonter na dužnosti čelnika lokalne jedinice? Što građanima znači izabrati čelnika izvršne vlasti kojem radno mjesto nije u općini ili gradu? Što državi znači izravni izbor čelnika izvršne vlasti ako na radnom mjestu nema zaposlenog izabranog? Čemu služi lokalna samouprava, ako ne mora imati zaposlenog izvršnog čelnika? Sva pitanja su izravno povezana sa temeljnim razlozima promjene izbornog sustava na lokalnoj razini. Može se zaključiti da je reforma izbornog sustava zadovoljena forma zatraženih promjena. O temeljnim razlozima reforme ionako se raspravlja niti se provodi evaluacija promjena propisa. Drugim riječima, promjene ne zahtijevaju analizu i procjenu transakcijskih troškova promjene propisa, što je uobičajeno za dokazivanje učinkovitosti.

lokalnoj razini.

Druga bitna, iako manje raspravljana odredba iz Povelje je ona u čl. 4. t. 4., koja kaže da „nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite. Njihovo obavljanje ne smije biti onemogućeno ili ograničeno od neke druge središnje ili regionalne vlasti, osim kada to dopušta zakon.“ U čl. 9. točka 1. i 2., jasno upućuju na dostatne izvore prihoda u okviru poslova koje obavlja lokalna jedinica, a kojima će ona slobodno raspolagati. U točki 2. kaže se kako ti prihodi moraju biti razmjerni ovlastima koje su im dodijeljene. Povelja napominje kako se financiranjem iz druge razine lokalna samouprava ne smije dovesti u poziciju u kojoj se ugrožavaju njezina prava i sloboda odlučivanja iz područja njezinih nadležnosti (stvoriti ovisnost). Zaštita financijski slabijih jedinica traži prihvaćanje odgovarajućih mjera (ne statusa) i postupaka financijskog ujednačavanja s obzirom na poslove koji su im dodijeljeni, odnosno koje pružaju svojim građanima.

Dvije su čini se ključne odredbe Povelje. Prva, lokalna samouprava uređuje i upravlja lokalnim poslovima putem predstavničkih tijela izabranih na neposrednim izborima. Povelja bez ikakvih dvojbi kaže kao i Ustav RH, građani na lokalnoj razini svoje interese u lokalnim jedinicama uređuju i ostvaruju putem predstavničkih tijela. Za neki drugi oblik ostvarivanja Hrvatska je trebala promijeniti Ustav i/ili izostaviti od ratifikacije članak Povelje kojim se to uređuje. Druga se preporuka odnosi na financiranje lokalne samouprave i na obujam poslova koje će lokalne jedinice obavljati i pružati usluge svojim građanima. Ovdje se radi o dva ključna načela: a) razmjeru i b) ujednačenosti. Razmjeru u opsegu poslova za koje jedinica ima kapaciteta, primjerice što općina Civljane sa 129 stanovnika može pružiti, odnosno koliko joj je za te usluge potrebno financijskih sredstava. Dakle, radi se razmjeru potreba/mogućnosti i prihoda odnosno ujednačavanju troškova za određene potrebe i za isto osiguranje potrebnih izvora financiranja. U čl. 68. st. 2. (NN 19/13), zakonodavac kaže kako prihodi moraju biti razmjerni s poslovima koje obavljaju njihova tijela u skladu sa zakonom. Treba napomenuti kako se niti jedna lokalna jedinica u državnom ustroju nije osnovala sama već je osnovana zakonom. Veličina jedinice kao i struktura stanovništva definira i diktira prihode i rashode, na način kako bi svi stanovnici u svim lokalnim jedinicama imali ujednačene uvjete za život i napredak, odnosno njihove lokalne jedinice im to pružale. Stoga bi proračun lokalnih jedinica trebao odgovarati potrebama za ostvarivanje zadaća koje su joj dodijeljene na način da (će) se, „mora voditi računa o širini i prirodi poslova i o



zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti“ – čl. 129. st. 4. Ustava RH. Drugim riječima, proračun lokalne jedinice ne može biti produkt *veza*, slabijih ili izdašnijih izvora prihoda, odnosno statusa jedinice određenog zakonom po bilo kojoj osnovi, jer to na neki način dio lokalnih jedinica čini privilegirane u odnosu na ostale, i neke jedinice čini *sposobnijim* od drugih, ne samo u pogledu investicija već i po visini rashoda za obavljanje poslova. Isto tako, zakonodavac je propisao kako je lokalna jedinica dužna osigurati financijska sredstva za njezino funkcioniranje. Sve izrečeno nije u skladu sa Poveljom niti čl. 131. st. 3. Ustava RH. Analiza preporuka Povelje i članaka Ustava RH ukazuje na širu nedosljednost i nesukladnost zakonodavnog okvira sa Ustavom RH i prihvaćenom Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

Nadzor nad provođenjem EPLS provodi *Kongres lokalnih i regionalnih vlasti EU (CLRAE)*. Na plenarnoj sjednici održanoj (Preporuka br. 151<sup>36</sup>) 27. svibnja 2004. godine, imajući u vidu Rezoluciju ministara država-članica o promociji lokalne demokracije i čl. 2. iste, prema kojoj će Kongres osigurati načela za primjenu u implementacije EPLS-a, Kongres usvaja preporuke glede neposrednog izbora čelnika lokalne samouprave. Dakle, CLRAE s obzirom na praksu prošlih deset godina iznosi neke prednosti i nedostatke neposrednog izbora čelnika izvršne vlasti na lokalnoj razini. U preporuci se navode sljedeće prednosti: (1) veća legitimnost: a) u neposrednom izboru gradonačelnika građani mogu imati priliku dati svoj glas stranačkom i nestranačkom kandidatu; b) čini su kako model pruža jasniju diobu moći između predstavničkog tijela i izvršne vlasti; c) priliku gradonačelniku da djeluje više ili manje nezavisno od stranačkih pritisaka svoje stranke ili niza članova različitih stranaka u vijeću; (2) veća identifikacija: a) doprinosi snažnijem ukorjenjivanju lokalne demokracije u početnoj fazi njezina razvoja i pomaže populaciji da jasnije identificira lokalnu razinu vlasti i prihvati ideju o lokalnoj samoupravi; b) doprinosi razvoju više razine svijesti između koncepta lokalne samouprave u cjelini i populacije jasnim identificiranjem rezidenta i jedinice; c) neposredni izbor vidi se kao simbol onoga što građani jesu i što žele i d) jednostavnije djelovanje (vlasti) uz niže troškove; (3) veća odgovornost iz razloga jasne političke odgovornosti, tj. građani sami procjenjuju što je ili što nije učinio ili propustio učiniti. U tom kontekstu neposredni izbor nudi priliku za: a) snažnije i odvažnije političke lidere, otvorenije prema političkoj agendi i uključivanju građana; b) rast vidljivosti osobe gradonačelnika atraktivnog medijima, što donosni veću izloženost i moguće veću odgovornosti lokalnih vlasti; c) pomaže

---

<sup>36</sup> Dostupno na mrežnoj stranici: <http://www.issirfa.cnr.it/cplre-recommendation-151-2004-on-advantages-and-disadvantages-of-directly-elected-local-executive-strasbourg-27-may-2004-91e.html>

osiguranju veće neposrednosti, učinkovitosti i reakcije na lokalne interese; (4) bolju vladavinu i veću stabilnost: neposredni izbor može biti faktor većoj stabilnosti u vrijeme mandata. Jasna dioba moći sada nije grupirana u jednom tijelu, već je podijeljena između izvršne i savjetodavne (predstavničke) što vodi prema većoj transparentnosti: a) učinkovitije usmjereno i koherentno djelovanje; b) brža provedba upravnih procesa i odlučivanja; c) minimalni rizik od političke konfrontacije, koje bi mogle prijetiti upravljanju.

U drugu ruku, treba raspraviti i nedostatke sustava u okolnostima funkcioniranja neposredno izabrane izvršne vlasti: (1) političko mrtvilo/zastoj: široko je poznata mogućnost opće preokupacije, koja slijedi iz političkog konflikta različitih političkih pogleda predstavničkog tijela i izvršne vlasti. To može dovesti do većih rizika, neefikasnosti ili zastoja u upravljanju, usvajanju proračuna i određenih rizika za stabilnost jedinice u cjelini; (2) pretjerana koncentracija moći u rukama pojedinca, koja može proizvesti neželjene efekte: a) smanjenje uloge predstavničkog tijela lokalne jedinice; b) polarizacija u odlučivanju važnom za jedinicu; c) personalizacija moći kreirana na načelu 'mreže klijenata'; d) personalizacija (božanstva) gradonačelnika kao osobe ili/i fragmentacija političkih stranaka; e) smanjenje standarda unutarnjeg nadzora nad funkcioniranjem lokalne uprave; (3) rizik od populizma: dobro je poznato da pojedinačna tema o kandidatu ili ljudima s jakim medijskim profilom (medijski poznati glumci, zabavljači i sl.) mogu osnažiti populizam na lokalnoj političkoj sceni i mogu dovesti na dužnost atraktivnog gradonačelnika čija je medijska slava nespojiva (na više načina) sa ulogom gradonačelnika, odnosno fokus s javnih poslova prenijeti na osobne karakteristike kandidata ili suradnika (obitelji); (4) slabljenje političkih stranaka i manje političkih poticaja: nezavisni kandidati imaju u javnosti manje doticaja sa političkim strankama, umanjuju ulogu političkih stranaka u političkom natjecanju i stvaraju uvjete na lokalnim izborima manje političkim.

Imajući sve izneseno u vidu, CLRAE poziva države-članice da vode računa o ovim napomenama u pripremi i realizaciji reforme lokalne samouprave: (1) CLRAE je pozvalo države-članice da posebno obrate pažnju na koncept provjere i ravnoteže između predstavničke i izvršne vlasti, koja nedostaje u konjunkciji ili sa nedostatkom političke kulture participacije među građanima, ili sa nedostatkom snažnog javnog mišljenjem, a može dovesti do prevladavanja (supremacije) izvršne vlasti nad predstavničkim tijelom; (2) poziva države-članice da posebnu pažnju obrate pitanju upravljanja imovinom lokalnih jedinica, koje bi trebalo biti pod posebnim nadzorom

predstavničkog tijela; (3) ponovno poziva na važnost načela vladavine u odnosima između predstavničkog tijela i izvršne vlasti, koje je CLRAE iznijela.

Većinu nedostataka u zakonodavnom okviru raspravili smo u ovom poglavlju, a veliki dio konkretnih reakcija izvršne vlasti predočen je u poglavlju empirijske analize funkcioniranja odabranih gradova. U navedenim nedostacima koje je CLRAE iznijela, svi su izuzetno snažno vidljivi u Hrvatskoj. Redom, od političkog mrtvila na način da političke stranke više nisu važne kao politički faktor, već isključivo kao organizacija koja može (osobito s nacionalne razine) iznijeti lokalne izbore. To znači da se lokalna samouprava sve više svodi ili teži biti 'društvo s ograničenom odgovornošću', s obzirom na položaj koji ima predstavničko tijelo u lokalnoj jedinici u 'nepolitičko doba' prema gradonačelniku pojedincu. Drugo, jako izraženo obilježje hrvatskog modela je koncentracija moći u rukama pojedinca kao izvršne vlasti. Hrvatski model u potpunosti osigurava gotovo 'božansku' (ontološku dimenziju) gradonačelnika, koja je veća što je veći proračun lokalne jedinice. Grad Zagreb je očiti primjer posljedica takvog modela, pa je funkcija gradonačelnika grada Zagreba druga po moći politička funkcija u državi, odmah iza predsjednika Vlade RH. Takav model doveo je do nevjerojatnog razvoja mreže klijenata i neviđenog populizma. Novčani transferi postali su gotovo ključne javne politike za pridobivanje glasača i/ili sljedbenika. Naravno, predstavničko tijelo može 'govoriti', ako i kad se sazove sjednica i po onome što je na dnevnom redu. Obvezu izvršne vlasti da odgovara na pitanja postavljena od članova predstavničkog tijela u konačnici svodi se na politička *prepućavanja* oko tema koje imaju najmanje veze s pitanjem ili odgovorom, tj. brigom za interese jedinice. Sve skupa dovelo je do ozbiljne podjele (polarizacije) u društvu, ne više samo prema političkim preferencijama jer je politika *out*, već se radi podjeli isključivo prema bezuvjetnoj potpori jednih ili drugih, tj. podjele bazirane na opsegu *ovisnosti* o novčanim transferima. Personalizacija vlasti, mediji i visina budžeta od *svemoćnog* pojedinca šefa jedinice napravila je malo 'božanstvo' (faraona), koje sve može ako hoće, manje je uvjetovano stranačkom pripadnošću, a nimalo predstavničkim tijelom. Izmjenama i dopunama proračuna sve što se napravi tijekom godine, pretvori se u legalno i usvojeno unutar tijela predstavničke vlasti, izmjenama i dopunama proračuna koncem godine.

U ideji ubrzanja procesa podizanja efikasnosti u upravi na lokalnoj razini novim modelom upravljanja naglasak je stavljen na brzinu i na *stranku*. Posljedično, sve manje na zakonitost kao vrijednost između ostalih vrijednosti zbog kojih je lokalna samouprava i uspostavljena, tj. postoji.

To vodi prema modelu funkcioniranja zasnovanim na posluhu uprave i na tome baziranom napredovanju, umjesto na jačanja profesionalizacije. Drugim riječima, profesionalce zamjenjuju stranački sljedbenici ili poslušnici (uprava s ograničenim integritetom) čije funkcioniranje i komunikacija sve više slični na 'ulične prepirke' unutar odnosa s predstavničkim tijelom ili javne rasprave putem medija. Vidni nedostatak političke kulture i znanja o političkom sustavu zamjenjuje bezobrazluk, bahatost, ignoriranje, laž i obmana kao 'legitimno' sredstvo vladavine i na lokalnoj razini, bez sankcija.

Populizam je iznimno narastao problem i na lokalnoj razini kako nestaje potreba za (javnim) politikama i političkim strankama i kako je pojedinac, a ne kolektiv postao jedini politički motiv natjecanja. Međutim, CLRAE upozorava na ključne probleme o kojima valja voditi računa posebno na početku razvoja demokratske političke kulture i demokracije u cjelini. U Hrvatskoj sve se češće nastoji stvoriti blok političkih stranaka s poznatim (u javnosti) kandidatom (uglavnom je to sadašnji čelnik), kojemu je to treći, četvrti ili peti mandat ili više, i koji, unatoč godinama (života) na vlasti, su kandidati koji osiguravaju 'kontinuitet' transfera i zadržavanje ukotvljenih mreža klijenata. Drugim riječima, model nije omogućio produkciju nove političke elite u značajnijom mjeri, već reproducira staru elitu koja ponavlja *staro* i time doveo socijalno-ekonomski razvoj do zastoja, dok demokratski proces nazaduje. Oboje, efikasnost i jačanje demokracije bili su argumenti za zamjenu razmjernog izbornog sustava većinskim. Posljedice: sve je slabiji interes za političko djelovanje na lokalnoj razini bilo koje vrste, jer se politička konfrontacija ne svodi na sučeljavanje stavova ili ideja i politika, već se svodi na sukobe personalne naravi, a sukob se proširuje na članove njihove obitelji, što je u malim jedinicama najveći problem političkog djelovanja. S obzirom da je potonje puno zanimljivije za medije, oni to izravno ili neizravno potpiruju i time još više zagađuju prostor i udaljavaju javne politike od suštine političkog prostora i suštine demokracije, prema 'retoričkoj sposobnosti' političara. Time se slabi uloga političkih stranaka (institucija), javne politike čini nevažnima, društvo se gubi, važno je biti na vlasti, iskoristiti mandat ili više njih i za to maksimalno iskoristiti ukupna financijska sredstva lokalne samouprave. Stoga nisu preporuke CLRAE slučajno spomenule upravljanje imovinom lokalnih jedinica. Manipuliranje, dogovaranje, preprodaja, namještanje kupovine/prodaje zemljišta, privilegirane informacije i prostorno planiranje, koncesije i druga prava i *imovina* u vlasništvu lokalne jedinice, personalizacijom vladavine dobilo je još veću vrijednost manipulacije, netransparentnosti i moguće veće štete.

Zaključno. Hrvatska je nedovoljno promišljenom reformom lokalne samouprave iz 2007. godine te nizom izmjena i dopuna u sljedećih deset godina, posve izvitoperila generalnu ideju i stvorila zakonodavni okvir stvoren za populizam, polarizaciju, klijentizam, umanjila vrijednost političkih stranaka i javnih politika, vrijednost rasprave i participacije, posve uništila predstavničko tijelo i dopustila neizravno gomilanje *podobne* administracije; sve u svemu učinila mjesto čelnika izvršna vlasti 'vlasnikom' lokalne jedinice te unazadila demokratske procese. U svemu tome nestao je građanin, nestao je čovjek, polako *nestaje* demokracija, ostale su mrvice političkih stranaka, koje bez obzira na pad izlaznosti birača i sve nižoj razini opće participacije u i izvan izbornog ciklusa, predstavljaju se i jesu demokratski izbor (Diamond, 2015). Ishodi tih izbora nisu dobri, a najbolje o njima govori kontinuiran pad broja stanovnika. Hrvatska nema problem jedino sa odabirom modela izbora, već i sa ciljem koji se želi postići. Naime, ne možemo istovremeno imati nekoliko tipova parlamentarizma ili polupredsjedničkih sustava, zagovarati solidarnost i ozakoniti individualnost; učvrstiti pojam obitelji u Ustav i provoditi politike apsolutne slobode izbora partnera; biti otvoreni za robu i zatvoreni za ljude; otvoreni za napredak u znanju i zanemarivati tehnologiju, proizvodnju i R&D; biti suvereni i jako ovisiti o drugima. Sličnu poziciju ima, odnosno način je na koji funkcionira lokalna samouprava; centar – periferija, ovisna o stranačkim odnosima, subvencijama, pomoćima, investicijama, statusom, projektima u nacionalnom proračunu, gradonačelnicima zastupnicima u Saboru i drugim manje vidljivim odlukama (primjerice o kategorizaciji cesta, neplaćanju cestarine; oslobađanju drugih poreza i doprinosa), koje zapravo, posve anuliraju 'sposobnost' individualnog upravljanja lokalnom jedinicom, već se svode na kriterij *blizine* središnjice i vlasti, podobnosti i utjecaja nacionalne riznice. Ove navode potvrđuje činjenica kako čelnici izvršne vlasti na lokalnoj razini (ali ne i na područnoj) ne moraju biti profesionalci, tj. zaposleni u jedinicama u kojima obnašaju dužnost izvršne vlasti. Mogli bismo zaključiti kako je lokalna izvršna vlast najefikasnija kada nema zaposlenog *menadžera*. Zapravo, *oni* funkciju fizički ne obnašaju, oni su samo pobijedili na izborima i 'duhom' su prisutni u lokalnoj samoupravi, a *tijelom* negdje drugdje, uglavnom na za njih karijerno boljim mjestima. U tim okolnostima važno je udovoljiti središnjici političke stranke – vođi stranke, provoditi programe koji se čine važnim političkoj stranci, a građanima nastojati pokazati vlastitu sliku s čelnikom, premijerom i drugim visokim dužnosnicima kada budu u posjeti lokalnoj samoupravi neposredno pred izbore, sliku koja jamči i dalje priljev sredstava iz nacionalne riznice i daljnje transfere iz lokalnog proračuna prema mreži klijenata i sljedbenika, sigurnih glasača. U tom kontekstu

promjena modela izbora nije doprinos jačanju demokracije (izlaznost birača je u padu), interesu za participaciju, političke stranke gube na važnosti, dok je mreža klijenata sve veća i vidljivija, populizam je javno potvrđen, politička nekultura postaje je vrijednost, a korupcija i kriminal sve više zarobljavaju 'političku elitu' i udaljavaju interes za drugačija politička gledišta.

U modelu kolektivne vlade izabrane u predstavničkom tijelu koja je možda bila sporija, ali to i nije neki nedostatak, jer raspolaganje javnim novcem zaslužuje dublje promišljanje, model komuniciranja bio je posve drugačiji jer je o tome ovisila ukupna vlast. I posljednji argument koji se mora uzeti u obzir, jesu drugačiji i bolji modeli, primjerice u Danskoj. Danska je država s najboljom javnom upravom, najvećim stupnjem decentralizacije, zadovoljnim građanima i kvalitetom života, članica je EU, zemlja koja nije reformirala izborni sustav, ali je reformirala teritorijalni ustroj, povećala kapacitete (veličinu) lokalnih jedinica, izbjegla nacionalne političke intervencije, povećala budžete lokalnih jedinica, povećala odgovornost lokalnih vlasti i političkih stranaka i zadržala konsenzualni model izvedbe javnih politika na lokalnoj razini. Uspješno. Učinkovito. Najbolje.

Predstavnička demokracija znači da narod preko svojih predstavnika čini s vremena na vrijeme ultimativnu kontrolu vlasti. Predstavnička demokracija kao oblik posredne vladavine temelji se na prijenosu autoriteta od naroda na njegove predstavnike. Pod pojmom neposredne demokracije zapravo se podrazumijeva samouprava, a teorija predstavničke demokracije konzistentna je prema odredbama parlamentarne vlade, koja se temelji na uvjerenju o predstavničkom tijelu kao najvišem mjestu predstavljanja građana. Drugim riječima, glavna uloga građana u predstavničkoj demokraciji zasniva se na davanju legitimiteta sustavu izborom predstavnika u predstavničko tijelo, koje izabire izvršnu vlast; predstavnički sustav vladavina je naroda putem njegovih izabranih predstavnika (Bačić, 2019, str. 4-5). Hrvatska se treba odlučiti koji će demokratski sustav imati i njega se konzistentno držati. Uvedeni model polu-parlamentarne ili polu-predsjedničke vladavine na lokalnoj razini nije u skladu sa odredbama Ustava Republike Hrvatske. Osim toga, analize pokazuju kako nije ispunio očekivanja u segmentu učinkovitosti niti u snaženju uloge građana u participaciji, odnosno snaženju demokracije.

## 7. METODOLOŠKI OKVIR

### 7.1. Ciljevi i svrha istraživanja

Lokalne političke institucije najbliže su građanima, najlakše dostupne, a na lokalnom prostoru odvija se najveći dio svih životnih aktivnosti. Akcije lokalnih političkih institucija i interakcije građana neposredno utječu na ekonomske i političke procese i smanjuju ili povećavaju mogućnosti razvoja. Stoga je pitanje učinkovitog upravljanja javnim politikama i pružanje, odnosno osiguravanje potrebnih javnih usluga građanima ključna zadaća lokalne samouprave, tj. njezinih političkih institucija. Pravodobne i djelotvorne reakcije lokalnih vlasti nisu samo preduvjet ispunjavanja temeljnih funkcija, već su elementi za vraćanje povjerenja u političke institucije izgubljenog u novim demokratskim procesima i kapitalističkoj tržišnoj utakmici. Na lokalnoj samoupravi sve je kompleksnija zadaća ostvarivati ciljeve državne politike i ispuniti očekivanja njihovih građana. Dakle, s jedne strane, provoditi nacionalne politike, a s druge strane, doseći ciljeve za ostvarivanje boljeg lokalnog života u zajednici i dakako, ponovno osvojiti vlast (Koprić, 2009a; Koprić et. al., 2018).

Razmatranje nastavka demokratizacije i decentralizacije povezano je s idejom jačanja izravnog sudjelovanja građana u politici i političkom odlučivanju. Teško je moguće povratiti izgubljeni legitimitet ako promjene na lokalnoj razini ne povećaju građansku participaciju i ne povećaju pritisak, te time neposredno ili posredno utječu na kvalitetu izvedbe javnih politika. Jedan od elemenata *povratka* legitimiteta i povećanje političke participacije bila je s uvođenjem novog izbornog sustava na lokalnim izborima 2009. godine, kojim se kolektivni koncept vladavine zamijenio monokratskim, odnosno izvršna vlast se novim modelom birala neposredno od strane građana. Očekivanja zakonodavca bila su usavršiti mehanizam političkog predstavljanja na lokalnoj razini neposrednim izborom izvršne vlasti, ali i mogućnosti njenog opoziva od strane građana, te otvaranja različitih kanala političkog utjecaja i sudjelovanja (Ravlić, 2011; Koprić i Vukojičić Tomić, 2013; Đulabić, Škarica i Giljević, 2015; Kersting, 2015; Koprić, 2017a). Cilj ovog istraživanja je utvrditi što se dogodilo nakon promjene izbornog sustava na lokalnoj razini u dvije dimenzije: učinkovitosti i demokratičnosti (participaciji).

Na razini središnje države, odnosno na nacionalnoj razini građani se teško odlučuju na uključivanje u donošenje političkih odluka. U drugu ruku, i političke elite ne čine dovoljno napora kako bi se

kanali involviranja otvorili, bili pristupačniji, prikladni tehničkoj i tehnološkoj infrastrukturi, i političkom obrazovanju i tehnološkom razvoju okoline. K tome, osobito je slab angažman kad su odluke vezane za financijsku problematiku. Hrvatska je slabo decentralizirana zemlja, među najslabijim u EU, i možemo reći kako je centralistički orijentirana njezina nacionalna politika. S druge strane, očekuje se sve više socijalnih problema riješiti na lokalnoj razini gdje bi problematika trebala biti jasnija, akteri poznati i vrlo vjerojatno, problemi uz manje troškova riješeni na prikladniji način. To bi posljedično trebalo biti poticajno za povećanje interesa građana za lokalnu politiku, povećanje interesa za takmičenje za osvajanje lokalnih pozicija, tj. time se više motiviralo lokalne aktere u zahtjevima za informacijama o lokalnim poslovima, proračunima i drugim informacijama nužnim za djelotvornu participaciju.

Za sudjelovanje građana u kreiranju najvažnijeg dokumenta lokalne samouprave (proračuna) potrebno je omogućiti i uvid u stanje i transakcije u lokalnom javnom sektoru jer jedinicu lokalne samouprave ne čini samo gradska uprava; u ostvarivanju ciljeva i pružanju javnih usluga sudjeluje i više drugih pravnih subjekata (uglavnom trgovačkih društava) vrlo često kao korisnici proračuna, odnosno njihov rad je subvencioniran iz proračuna lokalne jedinice. Jednako je važno imati uvid u redistribuciju novca iz lokalnog proračuna interesnim skupinama i pojedincima, uvid nad transferima koji su vrlo izdašni na rashodovnoj strani proračuna, kao i pregled izvedenih kapitalnih ulaganja. Otvaranje komunikacijskih kanala prema građanima kroz mehanizme savjetovanja, tiskovina, skupština građana po mjesnim odborima i gradskim četvrtima, otvaranje linija i otvorenih emisija – komunikacijski pristupačnih – neki su od načina demokratizacije lokalne zajednice (Đulabić, 2017). Promjenom izbornog sustava – neposrednim izborom čelnika lokalne jedinice – očekivalo se kako će izvršna vlast neposredno izabrana imati veći legitimitet, biti slobodnija i otvorenija prema građanima, a zbog načina izbora više usmjerena na građane jer njezin izbor nije više plod političkih kombinacija unutar predstavničkog tijela, već volja naroda. Zapravo, ona *de iure* nema opoziciju – njezini su glavni sugovornici (trebali bi biti) i suparnici građani. Drugi je cilj utvrditi je li došlo do povećanja participacije, sudjelovanja građana u odlučivanju o javnim politikama, odnosno jesu li političke stranke dobile snažniju i uspješniju konkurenciju u nestranačkim ili nezavisnim kandidatima i kandidacijskim listama. Dakle, temeljno istraživačko pitanje glasi: Da li je neposredni izbor gradonačelnika povećao učinkovitost javnih politika i podigao kvalitetu demokracije u gradovima?



## 7.2. Predmet empirijskog istraživanja

Predmet empirijskog istraživanja su javne politike u gradovima u oba izborna sustava: razmjernom do 2009. godine i većinskom od 2009. do 2017. godine. Istražuju se rezultati mandatnih razdoblja u polju ukupne učinkovitosti grada (rezultat gradske uprave i rezultat zajednice) i rezultat demokratske participacije (prvenstveno promatrajući izlaznost na izbore).

### 7.2.1. Istraživanje ukupne učinkovitosti

U ovoj studiji ukupna učinkovitost se smatra kao rezultat *mudrih* javnih politika i konačnog društvenog rezultata na kraju određenog razdoblja. U istraživanju ukupne učinkovitosti po mandatnim razdobljima i rangiranje gradova (izvršne vlasti) pomaže nam indeks razvijenosti čiji se izračun provodio za ista razdoblja (2008. – 2012. – 2016.). Unutar ukupne učinkovitosti istražujemo ekonomičnost poslovanja gradske upravne organizacije u oba modela izvršne vlasti. Naime, zakonodavac je smatrao kako je kolektivni koncept izbora kolegijalne lokalne vlade neučinkovit u smislu brzine donošenja odluka, nejasnim i često zakulisnim igrama utvrđivanja javnih politika i trgovanje utjecajima u predstavničkom tijelu i posljedično izvršnoj vlasti kod kreiranja i donošenja odluka. Sve zajedno, smatralo se proces čini nepotrebno dužim, kompliciranijim i u konačnici skupljim za građane i svrhe koje se odlučivanjem postižu. Kriterij za mjerenje učinkovitosti je činiti stvari primjereno uz najmanje moguće troškove. Drugi element učinkovitosti je efikasnost, tj. kako postići nužne *proizvode* (outpute) definirane u proračunu i obvezama prema drugim propisima i razinama vlasti na temelju *inputa* na načelu činiti stvari na najprikladniji način. I treći element mjerenja je u izračunu stupnja napretka prema postavljenom setu ciljeva, evaluacija kriterija na temeljnim načelima kako raditi stvari koje su stvarno potrebne i zahtijevane od građana: činiti to ekonomično i izvesti *mudra* ulaganja, koja će dovesti do bolje kvalitete života građana – društvenog napretka (Otrusinova i Pastuszkova, 2012).

U ovoj studiji odlučili smo se za određenu kategoriju rashoda koji predstavljaju određena obilježja s obzirom na dimenzije mjerenja. U studiji ne razmatramo *napore* u povećanje prihoda lokalnih jedinica jer su oni na razini lokalne samouprave mali i bitno ne utječu ni na visinu prihoda ni rashoda poslovanja jedinica. Drugi, puno izdašniji izvori prihoda poput pomoći, koje smatramo neutralnim jer se najvećim dijelom odnose na decentralizirana sredstva, kao i prihode iz fondova EU koji pokazuju zamjetan rast i utjecaj tek u 2017. godini, tj. tek u trećem mandatu izvršne vlasti, razdoblje koje ne ulazi u ovo istraživanje.

### 7.2.2. Istraživanje kvalitete demokracije

Ovo istraživanje izvodimo iz organizacijskog polja participacije građana na izborima u korelaciji s pokazateljima koji mogu imati utjecaj na promjene u visini participacije. U tri elementa mjeri se izlaznost na birališta: 1) prema utjecaju financijskih transfera; 2) legitimnost izvršne vlasti u odnosu na potporu građana i 3) prema troškovima političkih tijela i političke homogenosti zajednice, odnosno obujmu natjecanja u zajednici prema broju političkih i nepolitičkih kandidata. Rezultat kvalitete demokracije jednako kao i rezultat ukupne učinkovitosti korigira se  $f\Delta$  BS, tj. faktorom promjene broja stanovnika u gradovima. U obje dimenzije ključni razlog postojanja lokalne jedinice i demokratskog procesa su građani. Drugim riječima, posljedice kvalitete upravljanja trebale bi se reflektirati na povećanje ili smanjenje broja stanovnika.

U ovom istraživanju uprave gradova promatramo kao dio ekonomskog sustava, kao sve važniji dio ekonomskog sustava države i procjenjujemo njegovu *važnost* ili možda je bolje reći vrijednost kroz ekonomske aspekte procesa izvedbe javnih politika i demokratske procese usmjerene na poticanje, i hrabrenje građana u sudjelovanju u rješavanju problema zajednice i njihove interakcije. U mjerenju kvalitete demokracije nastojimo odgovoriti na to pitanje kroz istraživanje rezultata izlaska na izbore. U istraživanju ostalih aktivnosti izvršne vlasti s ciljem demokratizacije lokalne politike, koristimo se anketnim istraživanjem koje nam daje deskriptivne odgovore na akcije izvršne vlasti u dva smjera: (1) u smjeru suradnje sa predstavničkim tijelom (brojem sjednica predstavničkog tijela; promjenama u planovima/proračunima; promjenama u organizaciji uprave i drugih javnih organizacija) i (2) prema građanima kroz otvaranje kanala komunikacije, savjetovanja, organiziranje skupština putem sublokalnih tijela. Njihovi odgovori trebali bi pomoći u vrednovanju (procjene) kvalitete demokracije na osnovnoj razini političkog sustava.

Naime, rasprave o optimalnoj veličini lokalnih jedinica kontinuirano su na dnevnom redu političkih aktera. Različite su države na različite načine organizirane, njihove su osnovne jedinice različitih veličina i imaju različite funkcije, odnosno države stupanj decentralizacije. Stoga je pitanje definiranja optimalne veličine osnovnih jedinica povezano sa nizom faktora; brojem stanovnika, modelom mjerenja izvedbe, vrednovanjem proizvoda, te samom usporedbom rezultata. Zapravo, vrlo je složeno. Međutim, u znatnoj mjeri na različite pristupe i interese političkih elita prema organizaciji države utječe povijest (Jambrač, 2022). Povijest je čini se ključni faktor u razumijevanju modela organizacije pojedine države, kao i poteškoća u implementaciji

reformi (Jambrač, 2020). Ova rasprava odnosi se i na dimenziju učinkovitosti i na dimenziju kvalitete demokracije, a u Hrvatskoj je aktualna s kvazi ekonomskog aspekta. Mnoge empirijske studije koje su posljednjih godina napravljene u Europi vode do različitih zaključaka o ekonomskoj skali lokalne države (Jambrač, 2016). Ovisno o procjenama i korištenim pokazateljima u modelu postoje studije koje, s jedne strane, dokazuju opravdanim postojanje velikih jedinica i s druge strane, studije u kojima postoji malo potpore pretpostavci povezanosti veličine jedinice i izvedbe, odnosno ističu mnoge faktore od kojih neki imaju, a neki nemaju nikakav utjecaj na izvedbu (CDLR, 2001; Boyne, 1995; 2003; Ivanišević, 2008; Bloom-Hansen, 2010; Koprić, 2012; Matějová et al., 2014; Koprić i Klarić, 2015; i dr.). I na kraju kompariramo ukupnu učinkovitost, kvalitetu demokracije s koeficijentom promjene broja stanovnika i napretka prema indeksu razvijenosti. Tome pridodajemo stajališta/deskriptivnu analizu gradonačelnika o poduzetim radnjama/nastojanjima na poljima javnih politika, demokracije i upravljanja/izvedbe odnosno društvenim ishodom njihove vladavine. Zaključak bi *mogao* imati pozitivan predznak, čime bi se ispunilo očekivanje zakonodavca u argumentaciji promjene izbornog sustava, ili bi *mogao* biti negativan što bi potvrdilo *skeptičnost* dijela struke o vrijednostima i potrebi promjene izbornog modela.

### 7.3. Hipoteze istraživanja

#### 7.3.1. Hipoteza 1

Prva hipoteza istraživanja odnosi se na učinkovitost modela neposrednog izbora i glasi:

H 1: *Neposredni izbor gradonačelnika povećao je učinkovitost izvršne vlasti u gradovima*

Kao što je ranije istaknuto, evaluacija ima za cilj potvrditi ili opovrgnuti hipotezu o učinkovitosti modela neposrednog izbora gradonačelnika u gradovima. Međutim, evaluacija u konačnici se provodi u odabranim gradovima s decentraliziranim funkcijama osnovnog obrazovanja, koju je preuzelo trideset i pet od 128 gradova. Kapaciteti gradova posredno utječu na ekonomske i političke aktivnosti i aktere koji u njima prebivaju. Može li normativni *optimizam* popraviti probleme lokalne razine koji su dijagnosticirani političkom većinom u nacionalnom parlamentu, nastoji se utvrditi evaluacijom.

U institucionalnom pristupu istraživanju polazimo od naglašenog nekritičkog preuzimanja stranih rješenja bez vođenja računa o obilježjima hrvatskog društva, odnosno pozitivnom nasljeđu

vrijednosti i uloge koju su lokalne jedinice imale u nedavnoj prošlosti (Čepulo, 2001, str. 1350-8). Ideja *novog* razvoja demokratske Hrvatske hiperprodukcijom propisa nije zaobišla niti lokalnu državu (Jambrač, 2020). Izmjene su česte, često i nekonzistentne, *političke* naravi, a obrazlažu ekonomske aspekte promjena o kojima se nikada ne naprave evaluacijske analize. U ovom kontekstu postoje dva posve suprotstavljena stajališta: političko – koje ignorira svako znanstveno stajalište i prijedloge ovog društvenog problema, i znanstveno – koje uzalud pokušava argumentima nametnuti raspravu i promjene postojeće *neprikladne* organizacijske strukture države.

### 7.3.2. Hipoteza 2

Drugom hipotezom provjerava se očekivana demokratizacija lokalne političke scene, odnosno povećanje kvalitete demokracije u gradovima. Druga hipoteza glasi:

H 2: *Neposredni izbor gradonačelnika podigao je kvalitetu demokracije u gradovima*

Neposredni izbor čelnika nameće pitanje kvalitete kandidata; hoće li kandidati biti predstavnici političkih stranaka; nezavisnih lista ili poslovni ljudi, ili ljudi s estrade; i naravno, mogu li svi oni biti posvećeni jačanju demokracije ili ih neposredni izbor i pozicija koju gradonačelnik ima tim izborom motivira iz drugih razloga. S druge strane, osoba a ne apstraktna organizacija (stranka) čini se mogla bi potaknuti glasače na veći odaziv i dati izborima veći legitimitet, i možda, gradonačelnika teretiti s većom odgovornosti za rezultat. Na 'krilima' neposrednog izbora, možda se mogu očekivati i bolje organizirana i učinkovitija lokalna administracija, ili obrnuto, gradonačelnici mogu prednosti izbora i položaj u vlasti koji im institut izbora daje, iskoristi u druge – nedemokratske ciljeve. Drugim riječima, neposredni izbor mogao bi podići kvalitetu demokracije (izbornu participaciju, veći legitimitet izvršne vlasti, bolje poslovanje jedinice) ili će svi pokazatelji biti isti ili lošiji u odnosu izbor lokalne vlade u predstavničkom tijelu.

U razradi hipoteza naznačena je distinkcija po veličini glede učinkovitosti i oprečno demokracije do krajnjih hipoteza: H3 i H4 - *najmanji gradovi postižu najveću kvalitetu demokracije, a najveći gradovi su povećali učinkovitost izvršne vlasti*. S obzirom na broj stanovnika i veličinu prostora gradova očekuje se da bi neposredni izbor mogao biti bliži/neposredniji i bolji u manjim jedinicama gdje se dionici bolje poznaju, ili posve poznaju jedni druge, što bi posredno moglo imati utjecaja na političku participaciju i sudjelovanje u odlučivanju o javnim politikama. U

velikim jedinicama gdje je međusobno poznanstvo slabije izraženo, odluke su vjerojatno više vezane za pripadnost nekoj od političkih opcija, ili u nekoj mjeri s političkim aktivnostima kandidata, a puno manje, pretpostavlja se zbog poznavanju s građanima. S obzirom na kratkotrajnu kampanju, obilje političkih materijala i manjak interesa i vremena, pretpostavlja se kako će građani u manjim jedinicama s većim interesom izaći na birališta i biti zadovoljniji izborom (poznatog) kandidata. Konačno, oboje bi trebalo utjecati na povećanje participacije građana i na kvalitetu izvršne vlasti, bez obzira na početne razlike u kapacitetima. Primjerice, Zagreb nije na prvom mjestu prema indeksu razvijenosti premda ima nemjerljivo najveći kapacitet od svih gradova u Hrvatskoj. Isto tako nije ni grad s najvećom izlaskom građana na izbore. Može li se spojiti učinkovita izvršna vlast i njezina usmjerenost na demokratizaciju te zajedno rezultirati napretkom zajednice, pokazuje evaluacija rezultata istraživanja prve i druge hipoteze u odabranim gradovima.

#### 7.4. Odabir i operacionalizacija varijabli istraživanja

Predmet ove studije je procijeniti društveni ishod neposredno izabrane izvršne vlasti u gradovima, odnosno evaluacija rezultata modela neposrednog izbora gradonačelnika u gradovima u Hrvatskoj. S obzirom na dva ključna očekivanja zakonodavca (efikasnost vlasti i jačanje demokracije), istraživanje se usmjerava na funkcioniranje izvršne vlasti kroz prikupljanje i mjerenje određenih pokazatelja, definiranja i izvedbe javnih politika te prema istraživanju kvalitete demokracije, tj. izborne participacije promjenom načina izbora gradonačelnika. U tom kontekstu dizajniran je i anketni upitnik upućen gradovima s idejom istraživanja izvan institucionalnog nalaza (osobnog) izvršne vlasti i eventualnog (personalnog) utjecaja na konačan društveni ishod zajednice.

##### 7.4.1. Nezavisne varijable

Nezavisne varijable (Tablica 7.4.1.1.) odnose se na institucionalna određenja koja su valjana i primjenjuju se za sve lokalne jedinice. Radi se o tri nezavisne varijable: o izbornom sustavu – nepristranom pravilu u svim jedinicama i svim akterima; političkoj odrednici teritorijalne jedinice osnovne razine i funkcije koju obavlja (u našem slučaju i decentralizirane funkcije) – grada i njegovim potencijalima i političkoj emancipaciji (demokratske slobode političkog aktivizma), tj. razumijevanju demokracije, vrijednosti političkih institucija i potrebi angažmana građana u zaštiti osobnih i javnih interesa u zajednici kojoj pripadaju. Drugim riječima, demokraciji kao procesu izbora građana, procesu kontrole građana i procesu potrebe/zahtjeva građana prema njihovim predstavnicima.

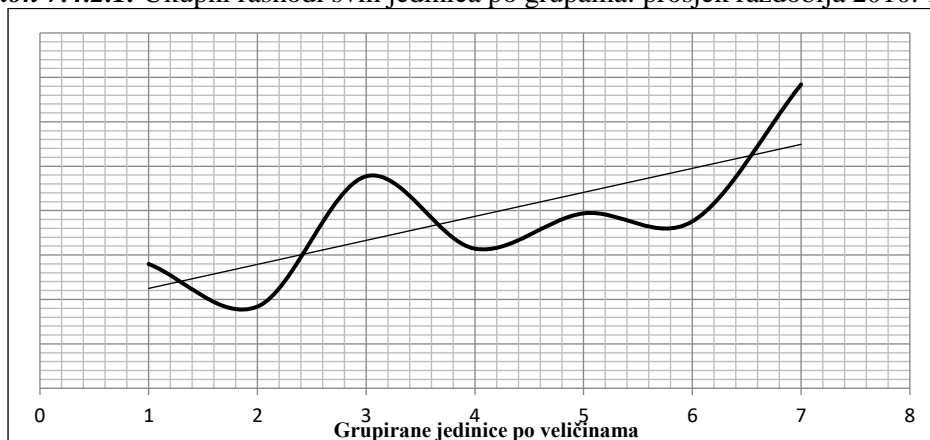
**Tablica 7.4.1.1.** Nezavisne varijable

<i>Nezavisna varijabla</i>	<i>Operacionalizacija i pokazatelji</i>	<i>Metoda istraživanja</i>
Pravni okvir – izborni sustav	Participacija na lokalnoj razini: izlaznost birača	Analiza i sinteza Klasifikacija i komparacija Statističke metode
	Kriterij demokratskog procesa – jednakost zastupanja	
	Kvaliteta demokratskog procesa: ponavljanje izbora	
Teritorijalna jedinica	Broj stanovnika	Apstraktnost i konkretizacija Dedukcija Deskripcija
	Organizacijsko-funkcionalni tip - gradska uprava – troškovi administracije	
	Funkcija – pokazatelji poslovanja	
Gradonačelnik	Anketni upitnik	

#### 7.4.2. Zavisne varijable

Evaluacija vrijednosti izvršne vlasti u razmjernom i većinskom modelu izbora izvodi se istraživanjem tri zavisne varijable (Grafikon 6.3.2.1.). Prva se odnosi na veličinu grada, što posljedično utječe na fiskalni kapacitet jedinice i vrlo vjerojatno daje drugačije mogućnosti kreiranja javnih politika. Međutim, istraživanje i evaluacija se usmjerava na utjecaj tog parametra

**Grafikon 7.4.2.1.** Ukupni rashodi svih jedinica po grupama: prosjek razdoblja 2010.-2013.



Izvor: Jambrač, 2016a, str. 996.

ne nužno i unaprijed na jedini uvjet učinkovitosti, odnosno na podizanje kvalitete demokracije. Jambrač (2016) u članku o povezanosti veličine i ekonomske skale lokalnih jedinica, utvrdio je da veličina rashoda po stanovniku nužno ne mora ovisiti o broju stanovnika, tj. o veličini jedinice, odnosno da ukupni prihodi jedinice samo djelomice ovise o izvornim приходima. Prije, moglo bi se reći, oslanjaju se na druge izvore prihoda od kojih su najizdašnije (političke) pomoći iz viših

razina vlasti (države i županije) (Grafikon 7.3.2.1.) (Jambrač, 2016a, str. 996).

Druga zavisna varijabla je izvedba javnih politika, tj. učinkovitost procesa kreiranja i izvedbe javnih politika. Za razliku od razmjernog sustava u sustavu neposredno izabranog gradonačelnika izvršna vlast ne bi trebala imati (*nema*) smetnji u predlaganju (predlaže sama) i izvedbi (dinamiku i obujam također predlaže i izvodi sama), a i sama rukovodi upravom u procesima izvedbe, te nastupa u javnosti kao jedini eksponent javnih politika, koje su građani izabrali odnosno zahtijevaju. Dakle, ponajprije izvedba ovisi o idejama, a zatim o mogućnostima i sposobnosti rukovođenja, tj. opredjeljenja za što, kako i na koji način će se rasporediti prihodi grada.

**Tablica 7.4.2.1.** Zavisne varijable

<i>Zavisna varijabla</i>	<i>Operacionalizacija i pokazatelji</i>	<i>Metoda istraživanja</i>
Ekonomičnost	Prihodi poslovanja	Analiza i sinteza
	Ukupni rashodi i izdaci	
	Rashodi poslovanja	Statističke metode
Efikasnost	Trošak administracije	Dedukcija
	Kapitalna ulaganja	
	Transferi građanima i pravnim subjektima	Deskripcija
Kvaliteta demokracije	Participacija građana: izlaznost	Klasifikacija i komparacija
	Legitimitet izvršne vlasti: udio u biračkom tijelu	
	Politička konkurencija: uspješnost lista	Apstraktnost i konkretizacija

Treća zavisna varijabla je kvaliteta demokracije (Tablica 7.3.2.1.). Može li kreiranje i izvedba javnih politika biti poticaj za povećanje participacije i sudjelovanje građana u rješavanju problema u zajednici i kako se to manifestira u empirijskim pokazateljima na redovnim, prijevremenim izborima ili referendumima, odnosno potiče ili priječi konkurenciju u političkom prostoru. Jer, lokalna samouprava bi, na neki način, trebala biti ili jest škola, rasadnik političara i prirodno (početno) okruženje za razvoj demokratske političke kulture. Sve ranije navedene prednosti lokalne razine, od sudjelovanja, respozivnosti, odgovornosti prema građanima, najlakše se ostvaruju u lokalnoj samoupravi, tj. na lokalnoj razini. Dakle, lokalni politički procesi i borbe na lokalnoj političkoj sceni trebale bi omogućiti selekciju kadrova za lokalne i za funkcije na drugim višim razinama vlasti. Međutim, pretpostavlja se, selekcijom kadrova čije su se kompetencije (ne samo političke) pokazale relevantnim za zastupanje javnih interesa na osnovnoj, a zatim i na drugim razinama vlasti.

U ovoj varijabli sadržano je mjerenje kompleksnosti društvene okoline, osobito s pozicije broja aktera i njihove heterogenosti s obzirom na njihove resurse i ciljeve. Za pretpostaviti je kako je njihova uloga značajna u svakom pogledu (brojnosti i utjecaja), te utječe na kreiranje javnih politika i ponašanje izvršne vlasti bez obzira na model izbora. Posljedica njihova utjecaja može imati neposredan utjecaj/činak na političku participaciju ili kako je to Koprić nazvao, „drskim ucjenama“ u izvedbi javnih politika kroz lokalni javni sektor (2012, str. 15). Pretpostavlja se kako ovakve situacije, tj. zakonska rješenja koja ih omogućuju dovode do niza pokušaja materijalizacije političke pozicije: od opstrukcije do uvjetovanja, koja vođena ovim nazorima *stvaraju* (stranke i pojedince) politike s niskom razinom etičkog standarda. Dakle, radi se o mogućim scenarijima lokalnog političkog sustava nalik predsjedničkom, gdje su na jednoj strani članovi predstavničkog tijela u njihovoj koaliciji većine, a na drugoj čelnik izvršne vlasti u njegovoj koaliciji (većine) (Koprić i Vukojičić Tomić, 2013, Koprić, 2012) i moći.

#### 7.4.3. Operacionalizacija varijabli

Različiti su tipovi lokalnog vodstva ne samo po načinu izbora već i po strukturiranim karakteristikama (Ivanišević, 2008; Koprić, 2017a). Neposredan izbor gradonačelnika je jedan od mogućih, ali ne i jedini ili dominantan model izbora izvršne vlasti na lokalnoj razini niti se može tvrditi, najučinkovitiji. Ako uspoređujemo kvalitetu javne uprave po zemljama Danska kao zemlja s najboljom javnom upravom ima posve drugačiji model izbora i funkcioniranja lokalne uprave od spomenutog. U ovoj studiji kroz istraživanje i obradu ekonomskih i političkih pokazatelja nastoje se pokazati činjenice o efektima neposrednog izbora izvršne vlasti utemeljene na konkretnim podacima. U ekonomskom aspektu analiziraju se obračuni poslovanja, tj. financijski aspekti javnih politika putem računovodstvenih podataka o prihodima i rashodima prema kategorijama i funkcijama. Zbog, recimo to tako, pretpostavke da se neposrednim izborom biraju 'menadžeri' lokalnih proračuna (lokalnog javnog sektora), a manje *političari*, testiraju se ekonomičnost, efikasnost i efektivnost njihovih politika i procesa izvedbe temeljem procesa izvršenih radnji, odnosno kroz pokazatelje financijskih rashoda. Isto se tretiraju i rashodi za politička tijela kao i izravni transferi pojedincima i interesnim skupinama, odnosno pravnim osobama, što je izravan utjecaj na dionike, eventualno i izravan utjecaj na uspješnost poslovanja jednog ili grupe pravnih subjekata ili pojedinaca. Na generalnoj razini novčani transferi rastu iz godine u godinu i očito se pokazuju kao učinkoviti instrumenti za privlačenje potpore i osiguravanja lojalnosti za naredno razdoblje. Stoga pitanje transparentnosti takvog funkcioniranja nije samo pitanje 'web' (prisilne)



transparentnosti (recimo, postavljen popis udruga i društava kojima se novac dodjeljuje), već je prije pitanje javne svrhe dodjele tog novca, što je političko pitanje rezervirano za političke aktere. Međutim, ono je izravno povezano više s pitanjem društvenog, a ne privatnog razvoja te se radi toga govori o etičkom standardu izvršne vlasti. U jednom i u drugom pristupu javni novac se nerazumno legitimno razbacuje. Međutim, ključno pitanje ove studije je da li bi se iste stvari dogodile u jednom i u drugom modelu vladavine? Novi model izbora otvorio je građanima dva kanala utjecaja: jedan kroz neposredan izbor izvršne vlasti i drugi, u izboru članova predstavničkog tijela, pretpostavimo, kroz dvostruko predstavništvo. Međutim, ono što se analizom želi pokazati je činjenica zadovoljstva izborom izvršne vlasti koja odlučuje samostalno, tj. autonomno predlaže i izvršava odluke o lokalnim problemima i rješenjima (Koprić, 2012, str. 16). Analiza koju predstavljamo ukazuje na jedno mjesto odlučivanja što i kako raditi, što u stvari i nije izvorna ideja neposrednog izbora izvršne vlasti. U ovom lokalnom *predsjedničkom* sustavu predstavničko tijelo ima 'manifestacijsku' i 'simboličku' ulogu u kojoj članovi predstavničkog tijela 'umišljaju' da nekog predstavljaju i 'umišljaju' da o nečemu odlučuju. Svjesni uloge koja im je dodijeljena, usmjeravaju svoje aktivnosti na druge političke *koristi* racionalnim izborom suradnje s gradonačelnikom (*vin – vin* situacija), često prije oko rješavanja osobnih egzistencijalnih problema s političkim predznakom, nego javnih. Analiza rasta broja zaposlenih i rashoda za lokalnu administraciju svih lokalnih jedinica pokazuju kontinuiran rast rashoda bez obzira na oscilacije prihoda jedinica. Razlika prvog u odnosu na drugi model izbora je u manjoj transparentnosti. U sustavu neposrednog izbora broj dionika izvršne vlasti (lokalna vlada) je ograničen na najmanje jedan do najviše tri, dok je u sustavu razmjernog izbora broj sudionika ovisio o veličini lokalne jedinice i kretao se od najmanje tri pa do trinaest članova vlade uz prisutnost medija (uglavnom na javnim sjednicama poglavarstava).

U anketi želimo doznati neka obilježja profesionalizacije neposredno izabраниh gradonačelnika – *menadžera* i *političara*. Ponajprije kako obavljaju svoju funkciju gradonačelnika – jesu li stalno zaposleni ili volontiraju za naknadu. Naime, ne postoji organizacija koja na čelu uprave ima *menadžera* koji nije zaposlen, ili koji je zaposlen u nekoj drugoj organizaciji, a u gradu obavlja poslove kako i kad, odnosno ako stigne. U razmjernom sustavu izbora, imajući u vidu ovu situaciju, izmjene propisa išle su u pravcu profesionalizacije više članova poglavarstva (lokalne vlade). U novom većinskom sustavu izbora može se dogoditi da su zamjenici profesionalci (bez odgovornosti), a gradonačelnik jedini odgovoran *menadžer* – volonter. U konsolidiranim

demokracijama iz kojih je Hrvatska kopirala model neposrednog izbora ova kombinacija nije moguća. Naime, oni su se jasno opredijelili žele li gradonačelnika političara (onda postoji lokalni CEO – Irska, Finska, Njemačka) ili političara i direktora kao profesionalnog dužnosnika na radnom mjestu gradonačelnika grada. Povezivanjem statusa gradonačelnika s društvenim ishodom možemo ukazati i upozoriti na položaj i tendenciju koju ima ili kojoj teži lokalna samouprava u političkom sustavu u Hrvatskoj.

#### 7.5. Plan istraživanja

Istraživanje se sastoji od dva dijela. U prvom se analizira pravni okvir oba izborna sustava s ciljem usporedbe zakonske osnove i pretpostavki za povećanje učinkovitosti i demokratizacije novog pravnog okvira. Analiza pravnog okvira odnosi se na dvije skupine propisa: jedne koji se tiču izbora izvršne vlasti i drugog, koji se odnose na izbor članova predstavničkog tijela.

Drugi dio istraživanja je kombinacija empirijskog, koje uključuje kvantitativnu analizu dvije dimenzije djelovanja izvršne vlasti i jednu kvalitativnu metodu analize provedene ankete među gradonačelnicima. U prvom koraku napraviti će se kvantitativno istraživanje odabranih pokazatelja u obje dimenzije i u oba razdoblja. To znači provesti regresijsku analizu i korelacije kako bi se utvrdile povezanosti odabranih pokazatelja u obje dimenzije i kako bi se utvrdili određeni odnosi odabranih pokazatelja. Drugi korak je korekcija rezultata s obzirom na promjene u rastu ili padu broja stanovnika (*fBS*). Treći korak je komparacija rezultata u odnosu na stupanj napretka razdoblja (*fIR*) u određenom razdoblju analize.

Interventna varijabla u kvalitativnoj analizi jesu odgovori gradonačelnika odabranih gradova. Kvalitativnom metodom cilj je provjeriti i potvrditi vrednovanje određenih fenomena među gradovima, tj. gradonačelnicima na temelju njihovih odgovora i projekcije stvarnog stanja na temelju analize empirijskih podataka. Interventna varijabla u ovoj studiji, odgovori gradonačelnika/ca, mogla bi pomoći oko mogućih dvojbi oko rezultata u obje dimenzije i pokazatelja napretka (indeksa razvijenosti i broja stanovnika). Odgovori gradonačelnika mogu poslužiti i za prikaz lokalne samouprave s posve druge perspektive. Ta druga perspektiva može biti pogled na sljedeći mandat ili pogled na nacionalnu razinu, što nisu isti ciljevi niti su im iste namjere/interesne skupine u fokusu. Jedna od ključnih dilema novog izbornog sustava je odnos gradonačelnika i gradskog vijeća. U anketi je jedna sekcija pitanja posvećena tom važnom odnosu.

Bez obzira na poziciju većine u gradskom vijeću prema gradonačelniku, čini se važnim doznati koja je dinamika suradnje i što su teme neredovitih sjednica gradskih vijeća.

#### 7.6. Metodologija analize, obrade podataka i plan rada

Metodologija je znanstvena disciplina koja proučava puteve znanstvene spoznaje (Žugaj, Dumičić i Dušak, 2006), tj. možemo reći – put kojim treba ići. Definicija metodologije je „znanstvena disciplina u kojoj se kritički ispituju i eksplicitno izlažu različite opće i posebne znanstvene metode“ (Zelenika, 2000, str. 309). Dakle, metodologija se odnosi na ukupnost postupaka koji se primjenjuju s ciljem dolaženja do novih spoznaja (Vujević, 2006). Uz pojam metodologije povezuje se i pojam metode. Metoda znači sustavan način na koji se nešto radi. Važnost znanstvenih metoda je u tome što se njima provjerava istinitost znanstvenog mišljenja (Vujević, 2006). Znanstvena metoda predstavlja i „način znanstvenog istraživanja koje osigurava sigurno, sređeno, sustavno i točno znanje“ (Zelenika, 2000, str. 314). Drugim riječima, sustavnost znanstvene metode podrazumijeva povezanost svih elemenata, a predstavlja skup različitih postupaka temeljenih na objektivnosti, pouzdanosti, preciznosti, sustavnosti i općenitosti koji se primjenjuju u znanstvenom istraživanju i radu s ciljem istraživanja i prezentiranja rezultata znanstvenoistraživačkog rada. I u ovom radu koristi se kombinacija više različitih metoda koje osiguravaju bolju provjeru rezultata, veću točnost i sigurnost (analize-sinteze; apstrakcije i konkretizacije; dedukcije i klasifikacije; deskripcije i komparacije; statističke metode te pronalaženje, prikupljanje raznovrsnih informacija i podataka.

Prednost pristupa novog institucionalizma je u činjenici da dopušta istodobno korištenje više razina analize. S jedne strane, stoji tradicionalni fokus na makro razinu, dok je s druge strane fokus na ponašanje pojedinaca gotovo isključivo na mikro razini, gdje je primarni interes razumjeti akcije individualnih političkih aktera. Višerazinska (šira) kreativna analiza omogućuje istodobno ispitivanje interakcije između i unutar institucija. U ovoj studiji istražujemo utjecaj izbornog sustava na individualne političke aktore, ali i njihovo ponašanja unutar određenog institucionalnog okvira putem pokazatelja poslovanja. Institucionalizam je dio proučavanja organizacija koje su duboko usađene u socijalnu i političku okolinu, a organizacijske prakse i strukture se reflektiraju na pravila, vjerovanja i uspostavljene konvencije u široj okolini. U ovoj studiji analiziraju se odabrani gradovi, odnosno izbor i aktivnosti izvršne vlasti u njima kao posljedice novih formalnih pravila s jedne strane i, s druge, nastale promjene u organizacijskim praksama i strukturama unutar

kojih oni djeluju. Naime, institucije mogu djelovati na najosnovnije preferencije i identitet pojedinaca, koji nisu jednostavno određeni što bi trebali raditi ulaskom u specifični (pravno određen) prostor u kojem djeluju i u kojem se zamišljaju (Lipnicka i Verhoven, 2014, str. 11). Druga, možda i važnija stvar su (očekivane) promjene u institucijama (gradovima) povezane s problemom legitimnosti. Funkcije organizacije su određene institucionalnim okruženjem, a usvajanje ili prilagodba institucionalnih pravila prije je zbog okoline (socijalnog legitimiteta), nego radi efikasnosti organizacije. Drugim riječima, pretpostavljamo kako čelnik organizacije neće poduzimati radnje unutar socijalne okoline koje bi naštetile njegovom imidžu i legitimitetu, očekivanom (re)izboru da bi se mogao *pohvaliti* povećanom efikasnosti organizacije. U prethodnoj analizi pokazali smo kako novčani transferi iz proračuna rastu, a oni izravno utječu na imidž čelnika i osnažuju njegovu poziciju u okolini u utrci za sljedeći mandat vs. učinkovitosti. Novčani transferi se smatraju brigom, socijalnom osjetljivošću vlasti. Oni u svijesti građana ne zauzimaju trajno mjesto – financiranje sa svrhom, već se smatraju djelovanjem vlasti u skladu s preferencijama.

Veza između organizacije i institucionalne okoline središnji je *problem* novog institucionalizma zbog sličnosti organizacija unutar njihove okoline s obzirom na isti set zadaća koje obavljaju. Naime, homogenost organizacija s obzirom na organizacijsko polje (proizvode i usluge) čini organizacije izomorfne kao proces ograničen uvjetima jedne jedinice, koje se suočavaju s gotovo istim uvjetima u drugoj jedinici. Možemo govoriti o dvije forme izomorfnosti: kompetitivnoj i institucionalnoj. Kompetitivna za područje djelovanja koje je otvoreno i slobodno za natjecanje (primjerice u iskorištavanju EU fondova) i institucionalnoj koja je složenije. Institucionalni izomorfizam promatramo s tri aspekta: prisilni, mimetski i normativni. Prisilni kad formalni i neformalni pritisci utječu na promjene u organizaciji i na polje akcije s razine države, drugih organizacija ili okoline. Naime, svaka promjena regulative osobito kod promjena u visini izvornih prihoda, pomoći ili strukturi rashoda ima ključan učinak na funkcioniranje jedinica lokalne države i može činiti vlast *boljom* ili 'manje poželjnom'. Mimetski aspekt je uglavnom reakcija na nesigurnost, odnosno, bilo bi za očekivati da manje uspješne jedinice slijede (oponašaju) uspješnije jedinice u istom organizacijskom polju. Normativni izomorfizam posljedica je profesionalizacije, tj. slične veličine profesionalne mreže (uprave) po jedinicama (upravni odjeli) – kroz širenje ideja i praksi kreiranih na zajedničkoj kognitivnoj osnovi organizacije, kojima bi mogli unaprijediti svoje djelovanje. Stoga smo u empirijskoj analizi funkcionalnih pokazatelja gradove razvrstali

prema veličini populacije s pretpostavkom da iste nadležnosti produciraju slične veličine uprava i djelovanje i k tome, približno jednake uvjete za mjerenje i uspoređivanje.

Subjektivnost izbora istraživača u izboru metode normalizacije, agregacije i odabira pokazatelja, utječe na konačan rezultat i na interpretaciju kompozitnih indeksa. Ono što se ne uvažava u interpretaciji jesu posebni statusi koje veliki broj jedinica ima unutar fiskalnog sustava Republike Hrvatske. Hrvatska teritorijalna organizacija je kompleksna, s bezbroj posebnih statusa ili povlaštenih usluga pa je u tom kontekstu poredba gotovo nemoguća. Gotovo da ne postoji neka javna usluga u kojoj jedan dio jedinica nema neki povlašten status u odnosu na druge jedinice (subvencionirani prijevoz, cestarina, održavanje cesta, komunalne i socijalne usluge, obrazovna infrastruktura, investicije, sjedišta javnih institucija itd.). Za empirijsku analizu postavili smo pouzdane pokazatelje godišnjih obračuna poslovanja jedinica, indekse razvijenosti, podatke o migracijama, kompozitne pokazatelje demokracije i kvalitativnu evaluaciju odgovora gradonačelnika na upućeni upitnik. Ukupni rezultati i obrazloženja nude dobru podlogu za druga istraživanja s užim ili širim fokusom na ovu temu.

Kao i u drugim neslaganjima i o ovoj postoje najmanje dvije strane zagovornika. Jedni podržavaju agregiranje varijabli u kompozitni indeks, dok se drugi tomu protive. Agregiranjem se može jednostavno prikazati stvarno stanje i privući pažnju rezultatima. Protivnici upozoravaju na problem samovolje u procesu ponderiranja (Sharpe, 2004 u Perišić i Wagner, 2015). Dakako, nesuglasje se nastavlja i oko izbora pokazatelja i metoda mjerenja dispariteta. S jedne strane, oslanjanje samo na ekonomske pokazatelje je dvojbeno jer je ekonomski pokazatelj istovremeno i kreator nejednakosti, stagnacije ili u nekim slučajevima stvara područje stvarnog siromaštva. Stoga je *potrebno* uključivanje većeg broja pokazatelja za socioekonomski razvoj i većeg broja kompozitnih indeksa. Glavne prednosti kompozitnih indeksa su sposobnost sažimanja kompleksnih ili višedimenzionalnih pojava i izravna interpretacija. Naravno, sugestivan odabir pokazatelja može odvesti prema *jednostranim* zaključcima. Međutim, u ovoj studiji tu nam pomaže transparentna jasna određenost pokazatelja i regresijska analiza. Tim izvedenim metodama i rezultatima pridaju se indeksi razvijenosti koji sadrže socioekonomske indikatore, te migracije stanovništva kao posljedice javnih politika. Sve troje dobiva svoj komentar u odgovorima izvršne vlasti putem upitnika, što daje, na neki način *šlag* prethodnim rezultatima i snaži vrednovanje.

## 7.7. Empirijsko istraživanje

### 7.7.1. Prikupljanje podataka po dimenzijama istraživanja

#### I.1 Populacija (BS)

- 1) Veličina jedinice, tj. broj stanovnika (BS) povlači se iz Popisa stanovništva 2001./2011. (DZS), odnosno procjene promjena broja stanovnika do 2019. godine (DZS).
- 2) Fiskalni pokazatelji gradova povlače se iz Godišnjih financijskih obračuna poslovanja gradova po godinama (Ministarstvo financija). Za svako se razdoblje izračunava prosječna vrijednost indikatora. Ostali pokazatelji funkcioniranja gradskih uprava također se povlače iz Godišnjih obračuna financijskog poslovanja gradova i izračunava prosječna vrijednost.
- 3) Mjesta na ljestvici indeksa razvijenosti (IR), tj. stupanj razvijenosti za svako promatrano razdoblje povlači se iz arhive Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU. Stupanj razvijenosti služi kao *korektivni* faktor utvrđivanja ukupne *učinkovitosti* izvršne vlasti.

#### II.2 Dimenzija ukupne učinkovitosti jedinice (UU)

Ukupna učinkovitost jedinice izračunava se u tri polja djelovanja ( $E_1$ ;  $E_2$ ;  $E_3$ ). Rezultat ukupne učinkovitosti korigira se za faktor promjene u broju stanovnika ( $fkBS$ ) pojedinog grada za određeno razdoblje ( $\Delta T$ ).

- 4) Ekonomičnost organizacije ( $E_1$ ) sastoji se od dva pokazatelja: UP – ukupnih prihoda i RP – rashoda poslovanja.
- 5) Efikasnost organizacije ( $E_2$ ) sastoji se od tri pokazatelja: URI – ukupni rashodi i izdaci; TA – troškovi administracije i KU – kapitalna ulaganja.
- 6) Efektivnost (učinkovitost) upravljanja ( $E_3$ ) sastoji se od pokazatelja efikasnosti i ranga indeksa razvijenosti  $\rightarrow E_3 = f(E_2, IR)$  (odnosa efikasnosti i indeksa razvijenosti IR).

#### II.3 Dimenzija - kvaliteta demokracije (KD)

Kvaliteta demokracije izračunava se u uz pomoć pokazatelja u tri organizacijska polja.

Participacija građana (PART): PART<sub>1</sub> – izlazak u prvom krugu; PART<sub>2</sub> – izlaznost u drugom krugu i FTR – financijski transferi.

- 7) Legitimitet vlasti mjerimo prema trima pokazateljima (LV): L<sub>1</sub> – udio glasova izvršne vlasti u biračkom tijelu; L<sub>2</sub> – udio glasova u biračkom tijelu prvog kruga i URI – ukupni rashodi i izdaci.

#### II.4 Kvaliteta vladavine/demokratizacije (izvršne vlasti) u gradovima – anketni upitnik

- 8) Upitnik se sastoji od osam sekcija (A-H), a pokriva četiri područja vrednovanja izvršne vlasti. Gradonačelnik kao (1) vlada (vladavina) u području uloge političkog čelnika i direktora organizacije te odnosa sa predstavničkim tijelom (A, B i G); (2) gradonačelnik i građani: strateški izbori, komunikacija i participacija građana (C, D i F); (3) što znači lokalna samouprava u političkom sustavu (E) i (4) personalizacija: gradonačelnik osobno (H). Nalaz kvantitativne evaluacije gradova upotpunjuju odgovori anketnog istraživanja.

#### 7.7.2. Metode analize podataka i interpretacija rezultata

U analizi se koriste statističke metode obrade podataka s ciljem pokazivanja korelacije pojedinih varijabli, trendovi te komparaciju (učinak) kvalitete izvršne vlasti na određene varijable/jedinice, odnosno učinak veličine populacije na proces izbora gradonačelnika. Kompariraju se rezultati oba razdoblja u statističkom i deskriptivnom smislu u odnosu na druge dokumente i studije (npr. indeks razvijenosti i konkurentnosti, socijalna istraživanja i prethodna istraživanja iste tematike i sl.).

Koncepcijski postoje dvije razine obrade podataka: *makro razina* (za sve promatrane jedinice - neoklasična mikroanaliza pokazatelja) i *mikro razina* (za svaki odabrani grad zasebno). Dobiveni rezultati u analizi mikro razine povezuju se sa koeficijentom  $\Delta BS$ , tj. porasta ili pada broja stanovnika određene jedinice i indeksa razvijenosti IR.

Na *mikro razini* analizira se svako razdoblje s osnove prosječne veličine pokazatelja za 35 gradova prema krajnjim godinama mandata (2004., 2008., 2012. i 2016.). Regresijskom analizom izračunavaju se relacije prema pojedinim pokazateljima (E1, E2 i E3) i izračunava (UU) ukupna učinkovitost. Tomu se prilažu korekcijski faktori ( $\Delta BS$  i  $\Delta IR$ ), tj. promjene u broju stanovnika i stupnja /razvijenosti.

Druga zavisna varijabla u našoj analizi je *kvaliteta demokracije* (KD), koja se sastoji od razine participacije, legitimiteta i kontinuiteta vlasti te demokratičnosti povezanih s izravnim utjecajem čelnika – utjecajem ukupnih rashoda i izdataka. Podacima o broju kandidacijskih lista i nezavisnih kandidata te razina sudjelovanja građana na izborima, procjenjujemo *očekivanja* građana u izboru kontinuiteta ili izboru nove vlasti u gradu.

Stajališta/odgovori gradonačelnika u anketnom upitniku pretvaraju se u deskriptivnu/kvalitativnu analizu lokalne vladavine u gradovima. Kvalitativna evaluacija povezuje se sa ukupnim rezultatima empirijske analize gradova prema fiskalnim / ekonomskim pokazateljima i kvalitetom demokracije.

Gradovi su (u interpretaciji) razvrstani u šest kategorija prema broju stanovnika kako slijedi: G1 – gradovi do deset tisuća stanovnika – Đurđevac i Pazin; G2 do 20 tisuća stanovnika – Crikvenica, Labin, Opatija Krapina, Gospić, Makarska, Umag, Rovinj, Vrbovec i Poreč; G3 do 30 tisuća stanovnika – Križevci, Virovitica, Zaprešić, Kutina, Požega,; G4 – do 50 tisuća stanovnika – Čakovec, Koprivnica, Vukovar, Vinkovci, Samobor, Bjelovar, Dubrovnik, Varaždin; G5 – do 100 tisuća stanovnika – Šibenik, Sisak, Pula, Karlovac, Velika Gorica, Slavonski Brod, Zadar; G6 – više od 100 tisuća – Osijek, Rijeka i Split. Ovih 35 gradova činilo je 32 posto stanovnika u Hrvatskoj, a 27 posto svih gradova. U analizu uzimamo gradove koji su preuzeli decentralizirane funkcije osnovnog obrazovanja i prema tom kriteriju su jednaki u analizi. S obzirom da se veličina populacije u ovim gradovima kreće od oko devet tisuća do gotovo 180 tisuća stanovnika, mogli bismo reći da smo pokrili prostor prema veličini od najmanjih (do 10 000 stanovnika) do najvećih, grada preko sto tisuća stanovnika. Nedostatak ovog pristupa je nejednaki broj uzoraka prema kriteriju veličine za gradove do deset tisuća stanovnika kojih je najveći broj. Naime, najmanje je decentraliziranih gradova ispod 10 000 stanovnika – dva. Pozitivno je što se u analizi u potpunosti izbjegava prosjek, jer se svaka jedinica obrađuje zasebno i ravnopravno uspoređuje s drugima u svim aspektima analize. U ovom slučaju kategorija veličine je vezana za interpretaciju rezultata, odnosno za rezultat najmanjeg i najvećeg grada prema broju stanovnika. Rezultati ukupne učinkovitosti (UU) i kvalitete demokracije (KD) prema veličini grada, tj. njihova kvantitativna evaluacija trebala bi dati odgovore na postavljene hipoteze o povećanju učinkovitosti u najvećim gradovima i boljoj demokraciji u najmanjim gradovima.



Plan analize:

- (1) Za svaki grad (G) postavljen u redoslijedu prema broju stanovnika (BS), prikupljaju se podatci za sve pokazatelje, sortiraju po dimenzijama i tipovima u skladu s modelom analize;
- (2) Analizira se povezanost pojava/indikatora odnosno dimenzija i grupa: a) funkcionalna  $y = f(x)$ ; b) izračunava se korelacija među *pojavama* (varijable) metodom regresijske analize; c) rezultati se prikazuju u tablicama;
- (3) Definirati varijable po dimenzijama za regresijsku analizu;
- (4) Odrediti značaj pojedine varijable ( $G_{1-6}$ ):
  - a. za svako razdoblje varijablama izračunati koeficijent linearne korelacije – utvrditi jakost i smjer veze odabranih varijabli;
  - b. za svaku dimenziju  $G_{1-6}$  izraditi tablicu po dimenzijama, povezati sa promjenama u broju stanovnika i stupnju razvijenosti, povezati sa kvalitativnom evaluacijom izvršne vlasti;
  - c. izraditi tablicu gradova prema evaluiranim vrijednostima grupiranih po broju stanovnika ( $G_1 - G_6$ ).

Interpretacija rezultata provodi se za četiri razdoblja: za dva razdoblja razmjernog sustava i dva razdoblja većinskog izbornog sustava. To obuhvaća: (1) interpretacija I. razdoblja (2001-2004), II. razdoblja (2005-2008); (2) interpretacija III. razdoblja (2009-2012); (3) interpretacija IV. razdoblja (2013-2016); (4) komparacija razdoblja u obje dimenzije; (5) interpretacija deskriptivne analize kvalitete izvršne vlasti (vladavine) temeljem anketnog upitnika; (6) interpretacija rezultata razdoblja s uključenim *kvalitetom* izvršne vlasti; (7) interpretacija trendova po dimenzijama; (8) interpretacija nalaza najmanje odnosno najveće jedinice, tj. najbolje najmanje i najbolje najveće jedinice; (9) interpretacija rezultata i nalaza drugih izvora i (10) zaključak evaluacije.

Zaključak studije sadrži zaključke o nalazu istraživanja proporcionalnog i neposrednog modela izbora gradonačelnika; nalaz vrednovanja kvalitete demokracije/vladavine jedinica neposredno izabranih čelnika te napomene o nalazima drugih relevantnih studija (pozitivne i negativne poveznice) o posljedicama odabira izbornih sustava. Slijede preporuke temeljem nalaza studije.

Na kraju studije prilažu se tablice, dijagrami i anketni upitnik korišteni u proučavanju učinka izbornog sustava na ekonomske pokazatelje (učinkovitost) i kvalitetu demokracije u gradovima.

#### 7.8. Anketno ispitivanje gradonačelnika

U novom izbornom sustavu, sustavu personaliziranog izbora izvršne vlasti nastoji se spoznati kako čelnici izvršne vlasti vide sebe kao političara i menadžera, kako vide predstavničko tijelo odnosno grad kojem su na čelu. Upitnik je podijeljen u osam sekcija u kojima se propituje:

- a) uloga gradonačelnika;
- b) gradonačelnik i gradska uprava;
- c) strateški izbori;
- d) gradonačelnik i građani;
- e) položaj lokalne samouprave u političkom sustavu;
- f) participativna demokracija i
- h) gradonačelnik osobno.

U sklopu ovih pitanja/odgovora nastojimo stvoriti sliku funkcioniranja gradova u uvjetima izravnog izbora gradonačelnika i njihovog pogleda na funkcije koje obavljaju i položaj koji su zauzeli u lokalnoj samoupravi, te važnosti demokracije za kvalitetu života u zajednici. Ova slika (deskripcija) ima dio i subjektivnosti s obzirom na kreirana pitanja, odnosno ukupan broj odgovora gradova.

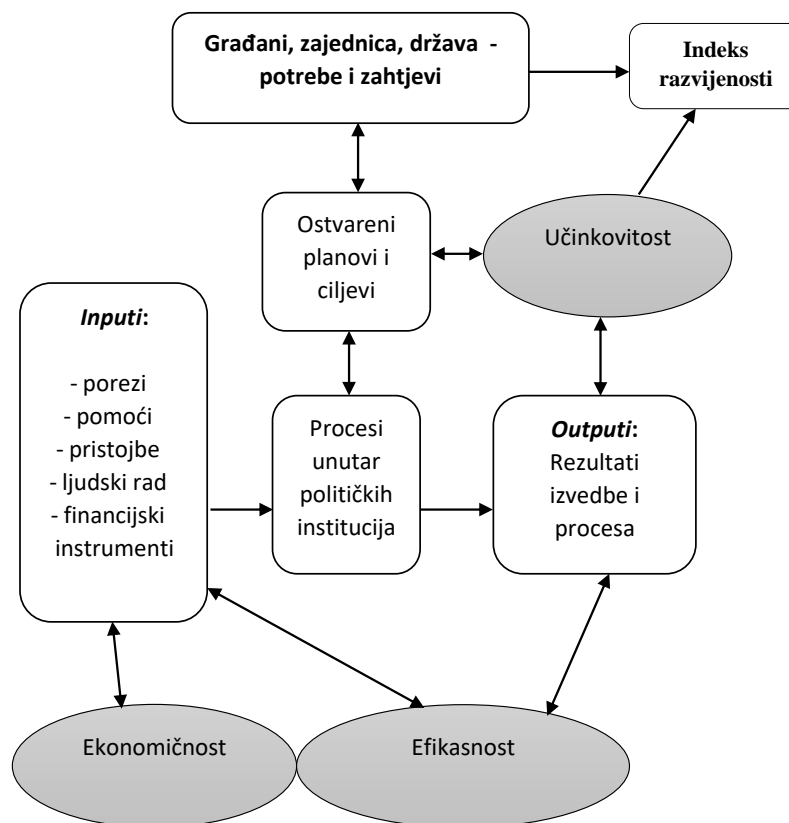
#### 7.9. Koncept mjerenja izvedbe i rezultata – kvantitativna evaluacija

Sve reforme koje se provode u javnoj sferi usmjerene su na razmatranje efikasnosti izvedbe javnog sektora. Za razliku od privatnog sektora javni sektor manje je izložen ili nedostatno izložen evaluaciji izvedbe i efikasnosti. Jedan od razloga je i njegova neprofitna narav jer profit nije kriterij za vrednovanje izvedbe, odnosno nije pokazatelj efikasnosti. U slučaju javnih institucija (u ovoj studiji radi se o jedinici lokalne samouprave) nužno je za vrednovanje upravljanja i izvedbe javnom administracijom koristiti i druge pokazatelje.

U ovoj studiji zadatak je pokazati učinkovitost gradskih uprava pod dva različita modela izvedbe (modela izbora) izvršne vlasti. Naime, zakonodavac je prišao promjeni izbornog sustava s očekivanjem povećanja efikasnosti i kvalitete demokracije na osnovnoj razini državne organizacije. Problematika gledanja na lokalnu javnu upravu kao ekonomski sustav s aspekta

procesa izvedbe javnih politika odnosi se na velika odstupanja među kategorijama koje definiraju proces, osobito u visini prihoda i razlici prihoda i rashoda. Naime, pozitivan ostatak u obračunu financijskog poslovanja javne uprave ne tretira se na isti način kao u privatnom sektoru. U privatnom sektoru to se smatra pozitivnom razlikom poslovanja, a kod uprave na to se gleda kao na planirana, ali neutrošena novčana sredstva – smanjenu efikasnost. Ponekad je teško odrediti vrijednost zahtijeva ili nužnost rashoda proračunskih sredstava, a još više vrijednost neizvedenih rashoda. U drugu ruku, uglavnom nije uvijek slučaj da je aktivnost efikasna ili ekonomična ako se za izvedbu utroši najmanje sredstava. Često je upitno kako uopće vrednovati koristi rashoda javne uprave, kako mjeriti izvedbu i što je objektivna a što subjektivna kategorija vrednovanja. U ovoj studiji u prvom redu koristimo ekonomski pristup javnoj upravi, dakle, analiziraju se aktivnosti javne uprave s aspekta ekonomskih pokazatelja: odnosa prihoda i rashoda u okvirima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti prema utvrđenim pokazateljima. U tom smislu u ovoj studiji pojmovi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti imaju sljedeće značenje.

**Shema 7.8.1.** Koncept mjerenja izvedbe i rezultata javne uprave



Izvor: Otrusinova i Pastuszkova, 2012. Prilagodba i obrada – autor.

*Ekonomičnost* smatramo kao izvedbu javne uprave s najnižim troškovima unutar primjerene kvalitete proizvoda. U tržišnom smislu bio bi to odnos cijene i kvalitete – vrijednosti za novac, uz najmanje rashoda (odnos ukupnih prihoda i ukupnih rashoda, tj. tekuće poslovanje).

*Efikasnost* smatramo kao postignuti *output* za određenu financijsku vrijednost; odnos između raspoloživih sredstava (ukupnih rashoda i izdataka) i troškova administracije, odnosno vrijednosti koja je potrebna da bi se izveo output (kapitalna ulaganja) – ciljani rashodi.

*Učinkovitost* smatramo stupnjem napretka prema setu objektivnih činjenica/pokazatelja, tj. evaluaciji kriterija *outputa* s osnove aktivnosti koje je jedinica lokalne samouprave činila odnosno trebala činiti. U ovoj studiji to su pokazatelji ekonomičnosti i efikasnosti te napredak prema pokazateljima razvijenosti (IR) i migraciji stanovništva ( $\Delta$ BS). Pretpostavljamo kako lokalne jedinice koje napreduju, tj. povećavaju kvalitetu životnog standarda i demokracije ne gube ili u manjoj mjeri u odnosu na druge jedinice gube stanovništvo – čine mudra ulaganja/rashode (Shema 7.8.1.).

Zavisna varijabla u ovom kontekstu je kvaliteta demokracije odnosno izvršne vlasti. Nezavisna varijabla je veličina grada odnosno ukupni prihodi lokalne jedinice. Udio prihoda lokalne jedinice od aktivnosti upravljanja imovinom i drugih radnji izvršne vlasti, u ovom slučaju je skroman i bitno ne utječe na ukupne aktivnosti i mjerenje, pa ih možemo zanemariti.

S obzirom da se u ovoj studiji radi o vrednovanju javnih institucija, tj. politika valja definirati što podrazumijevamo pod pojmom politika. Politiku možemo najopćenitije definirati kao „umijeće i znanost o vlasti pri čemu bi u demokratskim sustavima za građane vlast bila prihvatljiva samo onda kad osigurava ostvarivanje javnih interesa. Dakle, svih onih interesa koje najveća moguća većina građana vidi kao zajedničko dobro i vrednote, koji za te skupine imaju sličan visoki stupanj važnosti i koje građani ne mogu uspješno i djelotvorno zadovoljiti sami bez potpore države“ (Wollman, 2007; McLean i McMillan, 2009 u Kuster Lipicer, 2012, str. 46). Za građane najbliskije mjesto dodira s državom, najizravnije mjesto rješavanja njihovih problema i zahtijeva svakako su lokalne političke institucije. Javna politika kao pojam opisuje javna pitanja koja se u demokratskim sustavima usmjeravaju na postignuća javnog dobra i praćenje ili poštivanja temeljenih društvenih vrijednosti. U tom smislu javna politika odgovara na pitanja kako i zašto vlast djeluje ili ne djeluje, odnosno kakvi su učinci tog djelovanja (Petak, 2008). Drugim riječima, javna politika služi za opisivanje pojedinih područja djelovanja vlasti i posredovanja vlasti (Kuster Lipicer, 2012, str.

49). U ovoj studiji proučavamo javne politike i ishode javnih politika kao posljedice modela izbora izvršne vlasti, odnosno posljedice promjena modela vladavine u osnovnim jedinicama. U tom kontekstu politički igrači su u *starom* razmjernom modelu izbora izvršne vlasti bili posljedica dogovora većine članova gradskih vijeća. U novom izbornom sustavu izvršne vlasti su posljedica izbora većine glasova birača i nisu podložni konstituiranju većine u vijeću. Drugim riječima, težište javnih politika preusmjereno je s predstavničkog tijela prema biračima/građanima.

Vrednovanje javnih politika je davanje vrijednosnih ocjena o nekoj djelatnosti javnih vlasti. Vrednovanje je moguće u svim fazama oblikovanja i provedbe javnih politika, od definiranja problema do izvedbe. Kreiranje i izvedba javnih politika podložna je okolini, odnosno zahtijeva priznavanje i anticipiranja političke i društvene stvarnosti, i poznavanje djelovanja aktera u javnom prostoru. Vrednovanjem djelovanja izvršnih vlasti tražimo odgovore na očekivanja zbog kojih je došlo do promjene u sustavu izbora. U ovoj studiji vrednovanje je naknadno, tj. odnosi se na vrijeme nakon završetka dva razdoblja jednog, odnosno drugog modela izbora izvršne vlasti i izvedbe javnih politika. Nastoje se pronaći odgovori o učincima modela izbora na djelovanje aktera u oba razdoblja, odnosno na stupanj zadovoljstva koje građani iskazuju izlaskom na izbore (Kuster Lipicer, 2012, str. 49-53, 92-93). S obzirom da se uspoređuju protekla razdoblja svrha sumarnog vrednovanja je davanje ocjene o postignutim rezultatima. Stoga je formativno-sumarno vrednovanje usmjereno na vrednovanje promjena (poboljšanja ili pogoršanja), odnosno prosudbe o promjenama (pokazatelji razdoblja) baziranih na pokazateljima koji obilježavaju vrednovanje ili prosudbu u pojedinom razdoblju. U kontekstu vrednovanja učinka proučavaju se rezultati izbora i djelovanja, odnosno procjenjuje koji su učinak imale određene javne politike u određenom razdoblju i izbornom sustavu na izbornu participaciju (Kuster Lipicer, 2012, str. 98-104).

S obzirom da je doseg učinaka promjenom izbornog sustava planiran institucionalnim promjenama, planirani učinci imaju pozitivan aspekt. Tako se kvantitativna metodologija povezuje s pozitivističkim pristupom zasnovanim na prikupljanju i analizi brojčanih podataka kojima je cilj objašnjavati vrednovane sadržaje. Obrnuto, za kvalitativno je metodologiju karakteristična usmjerenost na interpretativnu epistemologiju zasnovanu na davanju mišljenja i shvaćanja vrednovanih sadržaja. Kvantitativne su evaluacijske metode i tehnike prilagođene mjerenju različitih mišljenja, kategorija i ponašanja, koja je moguće razvrstati u unaprijed određene skupine. Zagovornici kvalitativnih pristupa naglašavaju da spomenuti pristupi evaluaciji omogućavaju

proučavanje odabranih sadržaja, slučajeva ili događaja na produbljen i detaljan način jer takvi podaci nisu unaprijed ograničeni određenim kategorijama analize (Patton, 1987 u Kuster Lipicer, 2012, str. 143).

U okviru kvantitativnih evaluacijskih pristupa prevladava primjena eksperimentalnih i kvazi eksperimentalnih planova koji se zasnivaju na kontrolnoj skupini i traže odgovore na unaprijed odabranu tematiku, koju sužavaju na pojedina istraživačka pitanja i hipoteze. U ovoj studiji primjenjujemo *ex post* pristup koji se odnosi na vrijeme nakon završetka izvedbe (mandata) nekih javnih politika, s obzirom na ciljeve/očekivanih promjena pretpostavljenih prilikom dizajniranja novog izbornog sustava. S obzirom da se radi o mandatnom pristupu vrednovanja rezultata jednog odnosno drugog izbornog sustava, glavna svrha sumarnog vrednovanja je davanje ocjene o postignutim rezultatima vrednovanja javnih politika na kraju mandata, tj. sumirati rezultate analiziranih procesa izvedbe javnih politika (Rossi, Freeman i Lipsey, 1999; Gasper, 2005; Kuster Lipicer, 2012, str. 98).

U ovoj studiji radi se o vrednovanju učinka izvedbe javnih politika na *participaciju* građana (jačanje demokratskih procesa i sudjelovanju u kreiranju javnih politika). U vrednovanju oba procesa proučavamo nastale promjene te utjecaj promjena na procese demokratizacije zajednice. Glavna postignuća kojima se vrednuju *planirani* učinci promjenom izbornog sustava jesu povećanje učinkovitosti i povećanje kvalitete demokracije osnovnih jedinica (Mora Imas i Rist, 2009). Dakle, radi se o dvije dimenzije vrednovanja koja povezujemo s ishodom jedinica. Očekivani rezultati mogu biti pozitivni, negativni ili nisu izazvali nikakve promjene u izvedbi i demokraciji. Svrha istraživanja je odgovoriti na pitanje, je li se povećala učinkovitost izvršne vlasti gradova i povećala kvaliteta demokracija u gradovima, tj. gradovi napredovali u novim uvjetima funkcioniranja? Jesu li male ili velike jedinice ostvarile bolje rezultate i u kojoj dimenziji? Za pristup istraživanju odabrali smo kvantitativni pristup (Tablica 7.9.1.). U okviru kvantitativnog pristupa istraživanju prevladavaju eksperimentalni planovi koji se zasnivaju na kontrolnoj skupini (35 gradova) i traže odgovore na unaprijed odabranu tematiku, istraživačka pitanja i hipoteze. U pravilu se postavljaju tri vrste hipoteza u okviru kvantitativnog istraživanja: (1) kauzalne hipoteze koje traže vezu između vrednovanog problema i uzroka tog problema. U našem slučaju radi se o promjenama u izvedbi javnih politika i demokratskoj participaciji kao uzroka promjene modela izbora izvršne vlasti; (2) intervencijske hipoteze: traže vezu između uzroka problema i postavljenih

aktivnosti radi njegova rješavanja i (3) akcijske hipoteze, koje vrednuju djelatnost povezanu sa sadržajem javnih politika i smanjivanjem prvotnog problema. U našem slučaju radi se o testiranju utjecaja akcije izvršne vlasti (sadržaja javnih politika) na demokratsku participaciju na izborima (Kuster Lipicer, 2012, str. 119; Twersky i Lindblom, 2012).

Kvantitativna evaluacija proučava prije svega kauzalne veze između pojedinih unaprijed i točno definiranih i mjerljivih varijabli sa svrhom uspostavljanja pokazatelja, tj. kriterija i standarda vrednovanja rezultata. Dobiveni podaci su numeričke vrijednosti, odnosno prevedeni su u numeričke vrijednosti i analizirani su regresijskom analizom. S obzirom da se kvantitativni pristupi zasnivaju na širim poopćavanjem evaluacijskih spoznaja, zaključci su precizno strukturirani.

**Tablica 7.9.1.** Kvantitativni pristup

<i>Kvantitativni pristup</i>
Mjerenje objektivnih činjenica
Usredotočenost na varijable
Pouzdanost
Teorije i podaci su odvojeni
Neovisnost o sadržaju proučavanja
Mnogo subjekata (gradova)
Statistička analiza

Izvor: Kustec Lipicer, 2012, str. 118. Obrada – autor.

Prikupljeni podaci su iz pouzdanih izvora: arhive godišnjih financijskih obračuna poslovanja lokalnih jedinica po razdobljima – iz arhive Ministarstva financija; rezultati redovnih, prijevremenih izbora po županijama – arhiva lokalnih izbora Državnog izbornog povjerenstva; indeksi razvijenosti lokalnih jedinica – arhiva Ministarstva regionalnog razvoja; broj stanovnika lokalnih jedinica iz Popisa stanovništva – Državni zavod za statistiku te znanstvena literatura. Anketni upitnik, zatvoren, koncipiran kao intervju, ali s unaprijed definiranim prijedlozima odgovora, osim na nekoliko pitanja na koja se očekuju numerički ili opisni odgovori gradonačelnika – *on line*. Prikupljeni podaci obrađeni su grafički i opisno i prezentirani po tematskim poglavljima. Za komparaciju koristile su se vrijednosno priznate platforme (Indeksi *HDI*, *HGI*, *Prosperity*; kao i statističke baze Eurostata; studije Svjetske banke i drugih organizacija relevantnih za ovo područje istraživanja). Literatura koja se koristi u studiji ponajviše i ponajprije su radovi hrvatskih autora, a potom drugih autora prema tematskim područjima ili specifičnoj problematici.

## 8. VELIČINA, PARTICIPACIJA I UČINKOVITOST – EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE

Lokalnu teritorijalnu strukturu u Hrvatskoj karakterizira prevelika složenost, nedovoljna stabilnost, neuravnoteženost, nedovoljna efikasnost, slabi lokalni potencijali, model koji osigurava centralističko upravljanja zemljom (Koprić, 2013, str. 2-3). Lokalna država u dva stupnja ima 576 jedinica: 20 županija, 127 gradova i 428 općina te grad Zagreb kao grad i županija u jednom. Dvadeset županija su područne (regionalne) jedinice, a 556 je lokalnih jedinica osnovne razine podijeljeno u dva tipa: općine i gradovi. Ovakav ustroj uveden je 2001. godine Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01) u kojem je i odredba/definicija *općine* i *grada* kao jedinice lokalne samouprave.

*Grad* je (čl. 5. Zakona NN 33/01) „jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10 000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu, te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja.“ Zakonodavac je uz ove kriterije stavio i dodatnu mogućnost osnivanja gradova koji ne udovoljavaju spomenutim kriterijima, ako za to postoje *posebni* razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni). Ovakav vrlo fleksibilan okvir u konačnici je doveo do osnivanja 128 gradova, od kojih je Komiža Popisom stanovništva 2011. imala 1526, a deset godina kasnije 1395 stanovnika. Koliko je sustav fragmentiran pokazuje i podatak o broju naselja: do 200 stanovnika postoji 3971 naselje ili gotovo 60 posto svih naselja u Hrvatskoj (DZS). U nastavku slijedi kraći prikaz gradova prema broju stanovnika.

### 8.1. Populacijski aspekt

Prema našem poimanju urbanih i ruralnih područja, ako smatramo da su gradovi urbane cjeline, Hrvatska ima preko 70 posto urbanog stanovništva (Tablica 8.1.1.). Dobrim i manje dobrim poznavateljima stanja u zemlji jasno je da politički naziv jedinice nužno ne sadrži obilježja urbane sredine koja se uobičajeno naziva *gradom*.<sup>37</sup> Možda, eventualno, može biti obrnuto. Dakle, mogli

---

<sup>37</sup> *grad*, veće, kompaktno izgrađeno naselje, organizirano u više ili manje povezanu, diferenciranu društvenu zajednicu – gradsku općinu, koju čine građani toga grada. Za pojam grada broj građana nije odlučan; u povijesnoj perspektivi on se penje od nekoliko



bismo govoriti, eventualno o trećini urbanog i dvije trećine ruralnog prostora. Međutim, ako se već na samom početku kreiranja ukupna politika razvoja društva i gospodarstva temelji na *pogrešnim* pretpostavkama urbanog i ruralnog, vrlo je velika vjerojatnost postignuća slabijih rezultata od očekivanih. Hrvatska se posljedično tomu nalazi u nezgodnoj situaciji. Naime, njezina dihotomija između organizacije države iz 'romantičarskog perioda' nacionalnih država (Koprić, 2012) i države 21. stoljeća, sudionika globalizacijskih i integracijskih procesa, teško može producirati drukčije rezultate (Jambrač, 2015; 2016b). Popis stanovništva iz 2011. godine pokazuje trend

**Tablica 8.1.1.** Gradovi prema broju stanovnika 2001.-2011.

Gradovi prema broju stanovnika	Broj stanovnika 2001.	%	Broj gradova	Prosječan broj stanovnika	Broj stanovnika 2011.	%	Broj gradova	Prosječan broj stanovnika
< 9.999	361.949	11,7	60	6.032	356.407	11,8	60	5.940
10.000-19.999	536.000	17,4	39	13.744	505.052	16,7	38	13.291
20.000-29.999	169.651	5,5	7	24.236	272.599	9,0	11	24.872
30.000-49.999	364.146	11,8	10	36.415	366.403	12,1	9	40.711
50.000-99.999	422.625	13,7	7	60.325	310.885	10,3	5	62.177
>100.000	1.226.498	39,8	4	306.625	1.204.791	39,9	4	301.198
Ukupno	3.080.869	100	127	24.259	3.016.137	100	127	23.749

Izvor: DZS. Popis stanovništva Republike Hrvatske 2001., 2011. Obrada – autor. Popovača je status grada stekla 2013. godine i postala 128 grad u Hrvatskoj.

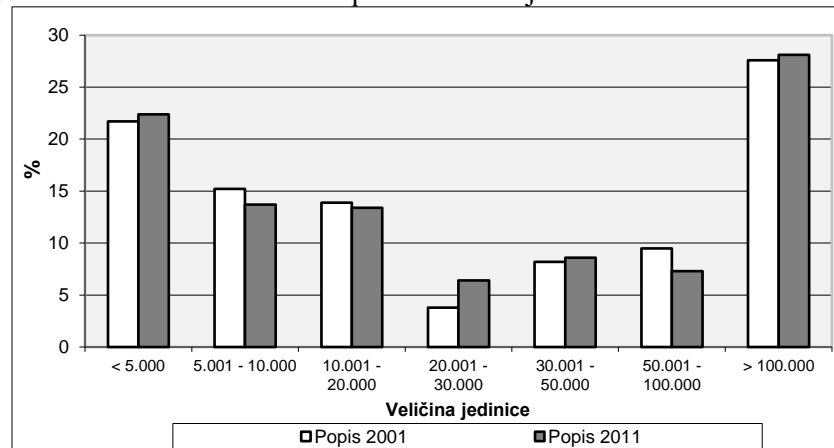
napuštanja jedinica do 20 tisuća stanovnika. S druge strane, veće jedinice (gradovi) između 20 i 30 tisuća stanovnika u proteklih su se deset godina pokazale kao najprikladnije ili najpoželjnije jedinice. Naime, broj se stanovnika u njima povećao za 102.848 ili za gotovo 35 jedinica prosječne veličine u Hrvatskoj prema Popisu iz 2011. Gradovi su u deset godina izgubili 64 732 stanovnika, odnosno 'nestalo' je 2,7 gradova s prosječnih 24 236 stanovnika. Samo gradovi u tri županije imali su prosječan broj stanovnika veći od prosjeka na razini države; u Zagrebačkoj 24 785, u Brodsko-posavskoj 36 685 i u Osječko-baranjskoj 27 671 stanovnika. Ovom fenomenu ćemo se vratiti u kasnijoj analizi gradova s decentraliziranim funkcijama. Gotovo 50 posto, tj. 60 gradova bilo je s prosjekom od 5940 stanovnika, što je ispod zakonom propisanog minimuma od 10 000 stanovnika, kao kriterija broja stanovnika za osnivanje grada. Trideset i osam gradova imalo je nešto više, prosječno 13 291 stanovnika. Dakle, od tri i malo više milijuna stanovnika, 40 posto stanovništva živjelo je u četiri grada, dok je u 60 gradova ili u 47 posto jedinica živjelo manje od dvanaest posto stanovnika gradova (Tablica 8.1.1.).

---

stotina na više milijuna. Većina stanovnika u pravilu je zaposlena u nepoljoprivrednim djelatnostima. Dostupno na mrežnoj stranici: <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=22952>

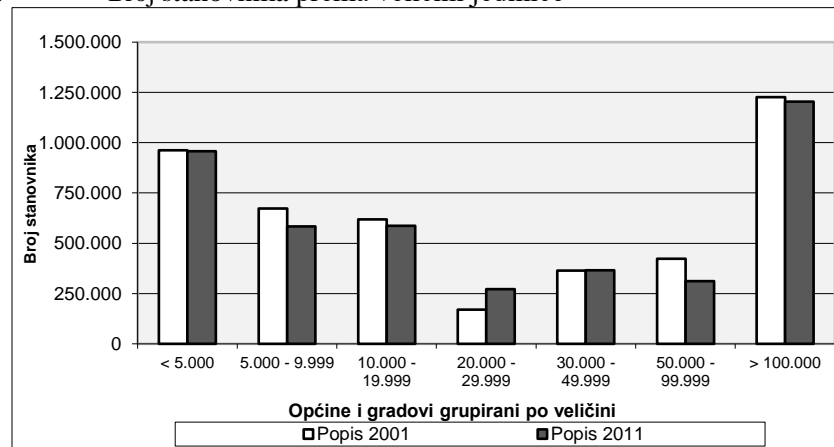
Sljedeća tri grafikona (Grafikon 8.1.1.; 8.1.2. i 8.1.3.) ilustriraju stanje na osnovnoj organizacijskoj razini države. Na grafikonima je prikazana kompletna lokalna razina, svih 556 općina i gradova. Grafikon 8.1.1. prikazuje rast udjela stanovnika u najmanjim jedinicama, tj. rast broja malih jedinica, kao i rast stanovništva u gradovima srednje veličine od 20 do 50 tisuća stanovnika.

**Grafikon 8.1.1.** Udio u stanovništvu prema veličini jedinice



Izvor: DZS. Obrada – autor.

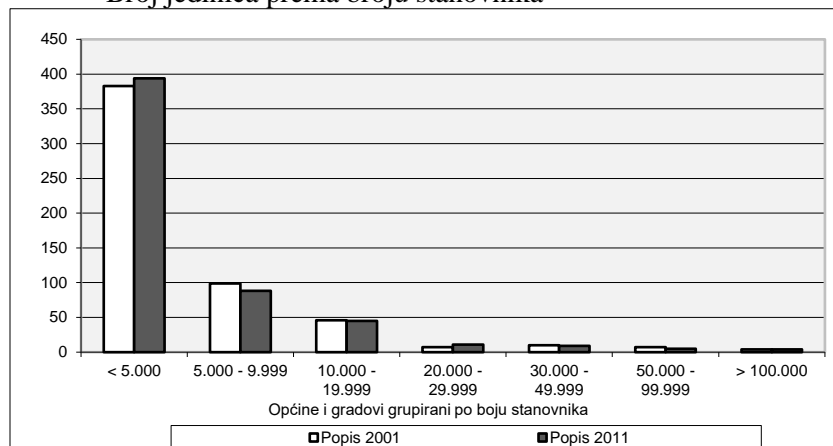
**Grafikon 8.1.2.** Broj stanovnika prema veličini jedinice



Izvor: DZS. Obrada – autor.

Broj jedinica prema broju stanovnika (Grafikon 8.1.3.) ukazuje na ključni problem funkcioniranja države, odnosno prepreke ideji političke decentralizacije zemlje. Veliki broj malih jedinica bez dostatnih kapaciteta za vođenje osnovnih funkcija socijalnog i gospodarskog značenja nije više samo činjenica, nego je ozbiljna prepreka ukupnom razvoju zemlje. S ovako rascjepkanom organizacijom zemlje teško se može voditi koherentna razvojna politika. Ona je osobito osjetljiva u području prostornog planiranja. Naime, ako se u 556 jedinica najmanje jednom godišnje mijenjaju prostorni planovi, a najveći broj njih toliko je prostorno mali, svaki ozbiljniji zahvat u prostoru obuhvaća promjenu prostornih planova najmanje dvije lokalne jedinice i županije.

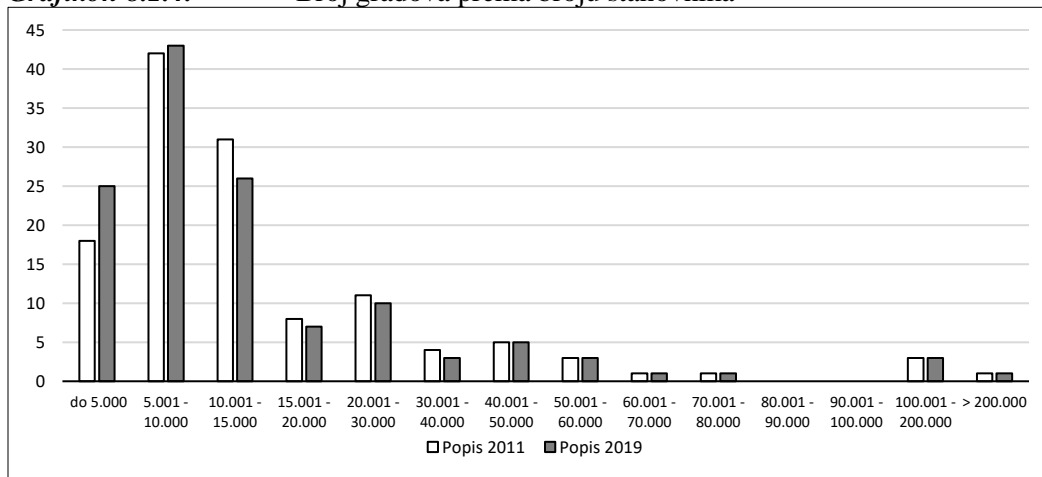
**Grafikon 8.1.3.** Broj jedinica prema broju stanovnika



Izvor: DZS. Obrada – autor.

Najkraće rečeno, s padom broja stanovnika u malim jedinicama raste broj jedinica do pet tisuća stanovnika (Grafikon 8.1.4.). Vidljiv je rast gradova od 20 do 30 tisuća i od 30 do 50 tisuća stanovnika, i koncentracija stanovnika u gradovima iznad 50 tisuća stanovnika. Zapravo se dogodio preustroj unutar ovih gradova. Njihov je ukupan broj porastao za jedan, s 24 na 25, a za isti je broj manje jedinica /gradova do 20 tisuća stanovnika (Grafikon 8.1.3.).

**Grafikon 8.1.4.** Broj gradova prema broju stanovnika



Izvor: DZS. Obrada – autor.

Tablica 8.1.2. pokazuje smanjenje broja malih jedinica-gradova do 10 000 stanovnika za osam jedinica. U prosjeku sve grupe gradova zabilježile su pad broja stanovnika. U razdoblju 2001.-2011. gradovi su se smanjili za 64.732 stanovnika, dok je u razdoblju 2011.-2019., pad gotovo dvostruki – 102.812 stanovnika. Iako je prosječan broj stanovnika po gradu relativno visok - 22.760, taj podatak zavarava. Naime, 41 posto svih stanovnika gradova živi u četiri velika grada iznad 100 000 stanovnika, pridružimo li im gradove s dvadeset i više tisuća stanovnika, 27 gradova

ima čini 73 posto stanovništva svih gradova. Dakle, petina ukupnog broja gradova sadrži gotovo tri četvrtine stanovništva gradova u Hrvatskoj.

**Tablica 8.1.2.** Gradovi prema broju stanovnika 2019.-2011.

Gradovi prema broju stanovnika	Broj stanovnika 2019.*	%	Broj gradova	Prosječan broj stanovnika	Broj stanovnika 2011.	%	Broj gradova	Prosječan broj stanovnika
< 9.999	397.183	13,6	68	5.841	356.407	11,8	60	5.940
10.000-19.999	447.722	15,4	33	13.567	505.052	16,7	38	13.291
20.000-29.999	245.875	8,4	10	24.588	272.599	9,0	11	24.872
30.000-49.999	327.849	11,3	8	40.981	366.403	12,1	9	40.711
50.000-99.999	298.672	10,3	5	59.734	310.885	10,3	5	62.177
>100.000	1.195.924	41,0	4	298.981	1.204.791	39,9	4	301.198
Ukupno	2.913.325		128	22.760	3.016.137	100	127	23.749

Izvor: DZS: Popis stanovništva Republike Hrvatske 2001., Procjena broja stanovnika 2019.\* Obrada – autor. Popovača je status grada stekla 2013. godine i postala 128 grad.

Hrvatska prema procjeni DZS za 2019. godinu ima 226 724 stanovnika manje nego je imala 2011. godine, odnosno 4.058.165 stanovnika. Općine su izgubile gotovo deset posto stanovništva prema procjeni za 2019. godinu i pale na prosječno 2675 stanovnika po jedinici, dok su gradovi izgubili oko 3,5 posto stanovnika. Statistički gledano, građani tri puta više odlaze iz općina nego iz gradova. Radi boljeg pregleda stanja na mikro razini označiti ćemo gradove koji su povećali broj stanovnika i pokušati prikazati koji su razlozi tim pozitivnim trendovima. Prije nego se posvetimo tom zadatku, slijedi osvrt na 35 gradova ove studije s aspekta promjene broja stanovnika. Tablica 8.1.3. prikazuje kretanje broja stanovnika u gradovima koji su preuzeli decentralizirane funkcije, od Popisa stanovništva 2001. pa sve do procjene broja stanovnika 2019. godine. U razdoblju razmjernog izbornog sustava lokalnih vlasti 2001. do 2009., osam gradova i grad Zagreb povećali su broj stanovnika. Pet gradova Primorja: Umag, Rovinj, Makarska, Dubrovnik i Zadar; četiri grada kontinenta: Velika Gorica, Vrbovec, Zaprešić i Samobor te Zagreb imali su isti broj stanovnika (Velika Gorica), a ostali blagi rast do dva posto. Razdoblje od 2009. do 2017. godine, u dva mandata mješovitog izbornog sustava (razmjernog za predstavničko tijelo i većinskog za izvršnu vlast) donijelo je neznatne promjene. Šest je gradova povećalo svoje stanovništvo: Umag, Poreč, Rovinj, Makarska, Dubrovnik i Zadar, a na kontinentu četiri grada: Zaprešić, Čakovec, Samobor i Zagreb. Iz popisa je ispao Vrbovec i Velika Gorica, koji su u tom razdoblju zabilježili pad broja stanovnika. Na listu su ušli Poreč i Čakovec koji su nakon 2008. godine obrnuli trend i povećali broj stanovnika.

**Tablica 8.1.3.** Koeficijenti pada/rasta stanovništva od 2001. do 2019. g. i struktura gradova

STANOVNIŠTVO GRADOVA	kfBS 2004/01	kfBS 2008/04	kfBS 2012/08	kfBS 2016/12	kfBS 2019/16	kfBS 2019/01	Broj naselja	Broj st. centralnog naselja	Udio centralnih naselja
ĐURĐEVAC (G1)	0,973	0,972	0,978	0,964	0,973	0,867	9	6.349	0,768
PAZIN	0,974	0,974	0,976	0,981	1,005	0,913	18	4.386	0,508
CRIKVENICA (G2)	0,992	0,992	0,999	0,977	0,980	0,942	4	6.860	0,617
LABIN	0,975	0,974	0,972	0,964	0,976	0,869	17	6.893	0,592
OPATIJA	0,967	0,966	0,975	0,963	0,991	0,868	10	6.657	0,571
KRAPINA	0,985	0,985	0,986	0,978	0,974	0,912	23	4.471	0,358
GOSPIĆ	0,993	0,993	0,971	0,971	0,975	0,906	50	6.575	0,516
MAKARSKA	1,003	1,003	1,007	1,029	1,003	1,047	2	12.809	0,963
UMAG	1,023	1,023	1,000	1,025	1,012	1,085	23	7.281	0,541
ROVINJ	1,002	1,002	1,003	1,008	1,001	1,016	2	13.056	0,913
VRBOVEC	1,004	1,004	1,002	0,969	0,981	0,959	42	4.947	0,334
POREČ	0,982	0,982	0,998	1,018	1,041	1,021	53	9.790	0,586
KRIŽEVCI (G3)	0,978	0,978	0,985	0,965	0,974	0,886	60	11.231	0,532
VIROVITICA	0,902	0,891	0,936	0,968	0,958	0,698	10	14.688	0,690
ZAPREŠIĆ	1,036	1,035	1,023	0,992	0,994	1,083	9	19.644	0,779
KUTINA	0,970	0,969	0,978	0,948	0,950	0,828	23	13.735	0,603
ČAKOVEC (G4)	0,956	0,954	0,976	1,026	0,998	0,911	13	15.147	0,551
POŽEGA	0,932	0,926	0,926	0,969	0,944	0,731	31	19.506	0,743
VUKOVAR	0,950	0,947	0,954	0,891	0,925	0,707	4	26.468	0,956
KOPRIVNICA	0,998	0,998	1,004	0,983	0,977	0,960	9	23.955	0,776
VINKOVCI	0,993	0,993	0,998	0,990	0,957	0,933	2	32.029	0,907
SAMOBOR	1,016	1,016	1,012	0,995	1,008	1,047	78	15.956	0,424
BJELOVAR	0,985	0,985	0,982	0,973	0,978	0,906	31	27.024	0,671
DUBROVNIK	0,989	0,989	0,999	1,027	1,018	1,022	32	28.434	0,667
VARAŽDIN	0,983	0,982	0,989	0,988	0,999	0,943	10	38.839	0,827
ŠIBENIK (G5)	0,959	0,958	0,970	0,979	0,984	0,859	32	34.302	0,740
SISAK	0,966	0,965	0,964	0,947	0,953	0,810	35	33.322	0,698
PULA	0,992	0,992	0,986	0,994	0,997	0,962	1	57.460	1,000
KARLOVAC	0,975	0,975	0,971	0,957	0,973	0,860	52	46.833	0,841
S. BROAD	0,966	0,965	0,975	0,951	0,951	0,822	3	53.531	0,905
VELIKA GORICA	1,000	1,000	1,003	0,994	0,988	0,985	58	31.553	0,497
ZADAR	1,013	1,013	1,011	1,000	1,003	1,040	15	71.471	0,952
OSIJEK (G 6)	0,977	0,977	0,983	0,973	0,966	0,882	11	84.104	0,778
RIJEKA	0,957	0,955	0,960	0,956	0,960	0,805	1	128.384	1,000
SPLIT	0,978	0,977	0,981	0,975	0,984	0,899	8	167.121	0,938

Izvor: DZS-Procjena kretanja stanovništva u gradovima. Izračun i obrada – autor. Legenda: c – centralno

U razdoblju 2016. do 2019. za koje postoje procjene kretanja stanovništva po gradovima, svi gradovi (šest) Primorja održali su pozitivan trend rasta; njima se pridružio Pazin, dok su s popisa ispali Zaprešić i Čakovec. Zaprešić je imao negativan trend broja stanovnika već nakon 2012., a to se nastavilo i u sljedećim godinama. Čakovec je zabilježio blagi pad u razdoblju od 2016. do 2019. godine. Od kontinentalnih gradova s ovog popisa samo je Samobor zadržao trend rasta stanovništva. Ako porast ili pad broja stanovnika ovih gradova gledamo s aspekta izbornog sustava, možemo reći kako promjena izbornog sustava nije imala značajne učinke na promjene u broju stanovnika gradova. Gotovo su isti gradovi u oba modela izbora zabilježili gotovo iste rezultate. Dakle, gradovi kojima je raslo stanovništvo raslo je ili bi raslo bez obzira na model izbora. Može se zaključiti kako su u tim sredinama postojale ili postoje koherentne politike razvoja na koje promjene u političkim tijelima nisu imale negativan utjecaj. Ili za one druge možemo reći kako ni u jednom od modela nije *bilo* koherentnih politika razvoja, ili su se politike razvoja radikalno mijenjale sa svakom promjenom političkih tijela-vlasti, što je imalo vjerojatno negativan učinak na razvoj gradova. Međutim, ne treba izostaviti ključnu vrijednost ili komparativnu prednost spomenutih gradova – lokaciju. Naime, Istra je daleko naprednija regija od preostalih hrvatskih regija; Dubrovnik je posebna *priča* s obzirom na svoju povijesnu baštinu i atraktivnost prostora; Samobor je stari grad, obrtnički grad vrlo blizu glavnog grada Hrvatske, a Zadar ima kao i Dubrovnik, svoj povijesni potencijalno razvojni kapital. Makarska je očito izvrsno iskoristila svoj položaj u odnosu na susjednu državu i zadržala *stare stanare* iz bivše zajedničke federacije. Gradovi poput Vrbovca i Velike Gorice nisu uspjeli kapitalizirati svoju neposrednu blizinu i komunikaciju sa Zagrebom. U analizi rasta broja stanovnika gradova za razdoblje od 2011. do 2019. godine prikazuje se upravo lokacija kao argument ili kapital, koji može pomoći u ukupnom razvoju gradova (Toskić i Njegač, 2015). Pretvaranje lokacije u društveni kapital zadaća je političke vlasti u gradovima. Zadnji stupac Tablice 8.3.1. dočarava nam strukturu gradova prema broju naselja. Četiri od 128 gradova su grad-naselje; četiri grada čine dva naselja; glavni grad Zagreb sadrži 17 četvrti i 68 naselja prema popisu iz 2011. godine. Samo 43 općine čine jedno naselje. Šesnaest od 35 gradova koje analiziramo imali su u centralnom naselju (CN) više od tri četvrtine stanovništva ( $k > 0.75$ ): grupa G1 ( $> 10.000$ ) Đurđevac; tri grada grupe G2 – Makarska, Rovinj i Zaprešić ( $G2 > 20.000$ ); slijede Vukovar, Vinkovci i Koprivnica ( $G3 > 30.000$ ); grupe G4 od 30-50.000 – Varaždin i Karlovac; grupe G5 od 50-100.000 stanovnika Pula, Slavonski Brod, Karlovac i Zadar, a u grupi G6  $> 100.000$  stanovnika, gradovi Osijek, Rijeka i Split. Popis

stanovništva 2021. godine dati će nam odgovor o promjenama u centralnim naseljima. Naime, pad broja stanovnika u jedinici nužno ne znači i manji broj stanovnika u centralnom naselju.

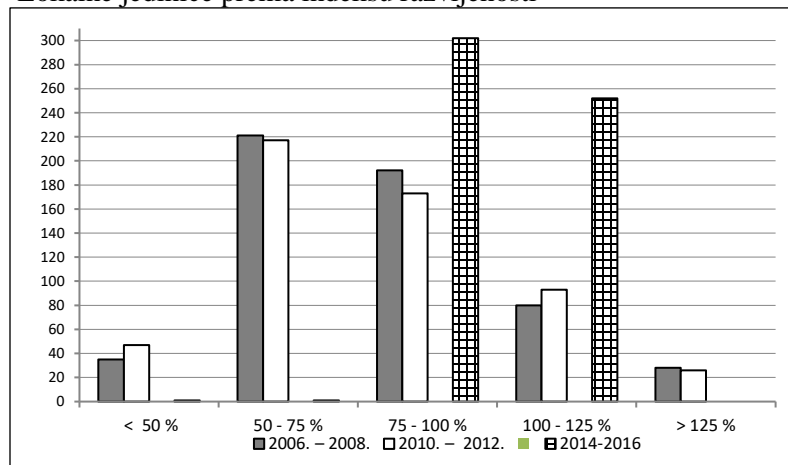
## 8.2. Gradovi, stanovništvo i indeks razvijenosti

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske jedan je od rijetkih propisa koji nisu doživjeli desetke izmjena – dva zakona su napisana: 2009. – NN 153/09 i 2014. godine – NN 147/14, s dvije izmjene (NN 123/17 i 118/18) zakona. Zakonom je između ostalih ciljeva i načela upravljanja regionalnim razvojem definirano i praćenje, vrednovanje i izvještavanje o provedbi politike regionalnog razvoja. Cilj je politike regionalnoga razvoja pridonijeti društveno-gospodarskom razvoju u skladu s načelima održivog razvoja stvaranjem uvjeta koji će svim dijelovima zemlje omogućiti jačanje konkurentnosti i realizaciju vlastitih razvojnih potencijala. U ostvarivanju politike regionalnog razvoja nužno je uspostaviti partnersku suradnju svih dionika u društvu (privatnog i javnog), osmisliti planske dokumente i za usvojene projekte pribaviti potrebna sredstva. Načelo se na samom početku suočava s najmanje dvije prepreke: velikim brojem jedinica/subjekata (partnerstava) i autonomijom lokalne države (osnovne i područne razine). U ovoj sekciji kroz analizu stupnja razvoja (indeksa razvijenosti – IR) nastojimo procijeniti u kojoj je mjeri postignut cilj politike regionalnog razvoja, a u kojoj glavnu ulogu igraju lokalni akteri odnosno gradovi/gradonačelnici. Ujedno, procijeniti koliko je načelima politike regionalnog razvoja pomogla ili odmogla promjena modela izbora izvršne vlasti u lokalnoj državi. U nastavku sekcije povezuju se podaci o promjeni broja stanovnika i indeksa razvijenosti prema razdobljima mjerenja i prema veličini gradova.

U proteklih dvadeset godina ocjenjivanje i vrednovanje indeksa razvijenosti provedeno je tri puta: za razdoblje 2006.-2008.; 2010.-2012. i 2014.-2016. Grafikon 8.2.1. prikazuje razlike u novoj metodologiji ocjenjivanja i vrednovanja koja je korištena za razdoblje 2014.-2016. U prvom ocjenjivanju i vrednovanju 2008. godine, 448 lokalnih jedinica svrstano je do 100 posto prosjeka razvijenosti, 80 jedinica do 125 posto, a 28 iznad 125 posto. U drugom mjerenju godine 2012., 437 lokalnih jedinica ostvarilo je rezultat ispod 100 posto prosjeka, 93 jedinice do 125 posto, a 26 jedinica iznad 125 posto prosječne stope razvoja u RH. Za 2016. godinu rezultati su radikalno drukčiji; do 50 posto indeksa razvijenosti bila je samo jedna jedinica, između 50 i 75 posto također jedna, do 100 posto razvijenosti 302 jedinice, a više od 100 posto 252 jedinice. Potonje

vrednovanje indeksa razvijenosti prema novoj metodologiji ne nalazi jedinice s indeksom razvijenosti iznad 125 posto.

**Grafikon 8.2.1.** Lokalne jedinice prema indeksu razvijenosti



Izvor: MRRiFEU. Obrada – autor.

U nastavku analiziramo pokazatelje kretanja broja stanovnika i indekse razvijenosti prve grupe gradova G1 do deset tisuća stanovnika, dva grada do deset tisuća stanovnika: Đurđevac i Pazin. Prema procjeni stanovništva za 2019., Đurđevac je u promatranim razdobljima zabilježio pad broja stanovnika, a Pazin, koji u razdoblju 2016.-2019. zaustavlja trend pada te bilježi blagi, ali ipak rast stanovništva. U razdoblju od 2001. do 2019. Pazin je izgubio oko devet posto svoje populacije i to gotovo u istom razdoblju u kojem je ostvario i negativan trend indeksa razvijenosti (IR 2012). Đurđevac je također izgubio znatan broj stanovnika (13 %) (Tablica 8.2.1.). Čini se kako je pomak na ljestvici razvijenosti više plod promjene strukture stanovništva, nego stvarnih promjena u razvojnim politikama gradova.

**Tablica 8.2.1.** Gradovi prema broju stanovnika i indeks razvijenosti (G1 < 10.000)

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	kfBS 2004/01	kfBS 2008/04	IR 2008	kfBS 2012/08	IR 2012	kfBS 2016/12	IR 2016	kfBS 2019/16
ĐURĐEVAC - G1	0,973	0,972	234	0,978	255	0,964	197	0,973
PAZIN	0,974	0,974	63	0,976	71	0,981	50	1,005

Izvor: DZS; MRRiFEU. Obrada – autor.

Gradovi G2 grupe veličine od deset do dvadeset tisuća stanovnika, mogli bismo zaključiti, zadržali su model funkcioniranja u većini slučajeva. Umag i Rovinj su zadržali svoju poziciju na ljestvici razvijenosti; Makarska je bitno poboljšala svoju poziciju, dok su sva tri grada povećala broj stan.



**Tablica 8.2.2.** Gradovi prema broju stanovnika i indeks razvijenosti (G2 < 20.000)

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	kfBS 2004/01	kfBS 2008/04	IR 2008	kfBS 2012/08	IR 2012	kfBS 2016/12	IR 2016	kfBS 2019/16
CRIKVENICA	0,992	0,992	55	0,999	38	0,977	45	0,980
LABIN	0,975	0,974	59	0,972	69	0,964	60	0,976
OPATIJA	0,967	0,966	8	0,975	20	0,963	24	0,991
KRAPINA	0,985	0,985	120	0,986	146	0,978	116	0,974
GOSPIĆ	0,993	0,993	155	0,971	191	0,971	140	0,975
UMAG	1,023	1,023	14	1,000	14	1,025	16	1,012
MAKARSKA	1,003	1,003	78	1,007	44	1,029	37	1,003
ROVINJ	1,002	1,002	13	1,003	17	1,008	12	1,001
VRBOVEC	1,004	1,004	193	1,002	212	0,969	180	0,981
POREČ	0,982	0,982	7	0,998	16	1,041	8	1,021

Izvor: DZS; MRRiFEU. Obrada – autor.

Poreč je zaustavio trend pada broja stanovnika i bitno popravio mjesto na ljestvici razvijenosti, za razliku od Vrbovca koji je u prvom dijelu (dva mandata od 2001. do 2009.) imao kontinuirani rast, a zatim slijedi trend pada broja stanovnika i povratak nakon dva mandata (osam godina) na raniju razinu razvijenosti. Drugim riječima (Tablica 8.2.2.), Vrbovec, Krapina, Crikvenica, Labin, Gospić gube stanovništvo i stagniraju u razvoju. Od deset gradova grupe G2 četiri grada su ostvarila bolje rezultate prema indeksu razvijenosti u razmjernom modelu vlasti; dva grada gotovo isti rezultata, i četiri grada značajno bolji rezultat u većinskom modelu izbora izvršne vlasti.

Od pet gradova u grupi G3 – od dvadeset do trideset tisuća stanovnika – *jedina* svjetla točka ove grupe je Zaprešić, grad u neposrednoj blizini Zagreba, koji je zaustavio blagi pad broja stanovnika i poboljšao svoju poziciju na ljestvici razvijenosti (Tablica 8.2.3.) Kutina i Virovitica i dalje gube svoje stanovnike i teško mogu popraviti svoj rezultat. Gubitak od 17 odnosno 30 posto stanovništva nije lako nadoknaditi. Križevci možda mogu nadoknaditi 11 posto manje stanovnika u dva desetljeća, međutim, povijesno stari grad Križevci ima lošu prostorno plansku sliku. Naime, grad broji 60 naselja, a kao i Vrbovec u grupi G2 s 42 naselja, teško može na raspršenom prostoru uskladiti neku koherentnu razvojnu politiku, osim ako radikalno ne promijeni pristup urbanom razvoju. Drugim riječima, u oba grada nužno je potrebna promjena paradigme razvoja, za razliku od Virovitice koju više muči struktura gospodarstva. S manje stanovnika u gradovima umanje se građanski potencijal, a s njim i demokratski potencijal. Promjena strukture stanovništva u gradovima izravno utječe na dinamiku participacije.

**Tablica 8.2.3.** Gradovi prema broju stanovnika i indeks razvijenosti (G3 < 30.000)

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	kfBS 2004/01	kfBS 2008/04	IR 2008	kfBS 2012/08	IR 2012	kfBS 2016/12	IR 2016	kfBS 2019/16
KRIŽEVCI	0,978	0,978	227	0,985	213	0,965	169	0,974
VIROVITICA	0,977	0,976	169	0,985	200	0,968	175	0,958
ZAPREŠIĆ	1,036	1,035	30	1,023	31	0,992	25	0,994
KUTINA	0,970	0,969	119	0,978	168	0,948	174	0,950
POŽEGA	0,972	0,972	186	0,973	208	0,946	161	0,944

Izvor: DZS; MRRiFEU. Obrada – autor.

U tablici 8.2.4. razvrstani su gradovi od 30 do 50 tisuća stanovnika. Od deset gradova tri su grada (Samobor, Dubrovnik i Varaždin) popravila svoju statistiku glede broja stanovnika i pozicije na ljestvici razvijenosti. Ova ocjena posebno se tiče Dubrovnika koji je napredovao s 36. na četvrto mjesto na ljestvici razvijenosti. Samobor je jedini grad koji usporedo povećava stanovništvo i indeks razvijenosti. Varaždin se *budi* u posljednjem razdoblju: zaustavljen je pad broja stanovnika i bitno poboljšana pozicija na ljestvici razvijenosti. Ono po čemu su oba spomenuta grada slična, oni su postali obrazovna središta koja su privukla za tu svrhu potrebne kadrove, promijenila dijelom strukturu stanovništva, razinu dohotka, što je posljedično rezultiralo ne samo povećanim prihodima, nego i potrebama za prikladnom socijalnom infrastrukturom. Zamjetan rast na ljestvici razvijenosti imao je Čakovec, čini se više kao posljedicu ulaganja u socijalnu infrastrukturu, nego kao posljedicu rasta stanovništva.

Ako su ulaganja u socijalnu infrastrukturu pomogla zaustaviti pad broja stanovnika Čakovca, mogli bismo reći kako su to bila ispravna (*mudra*) ulaganja. Ono što je vidljivo, to je napredovanje za pedeset mjesta na ljestvici razvijenosti. Tri grada (Požega, Vinkovci i Bjelovar) koja ne bi trebala *imati* sudbinu 'zaostajanja', čini se nisu uspjeli donijeti koherentne razvojne politike koje bi dale podjednako dobre rezultate u oba područja mjerenja. Naime, Požega je relativno značajno popravila svoju poziciju na ljestvici razvijenosti, međutim, istovremeno gubi znatan dio svoje populacije. Slično se može reći i za Vinkovce. Bjelovar je nazadovao, uz konstantan gubitak stanovništva. Razvojna politika Bjelovara *vratila* je grad deset godina unatrag, na poziciju na ljestvici razvijenosti slabijoj od pozicije iz 2008. godine. Drugim riječima, od 2008. godine Bjelovar nije imao uspješnu razvojnu politiku za svoje 31 naselje; centralno naselje čini samo 67 posto stanovništva jedince.

**Tablica 8.2.4.** Gradovi prema broju stanovnika i indeks razvijenosti (G4 < 50.000)

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	kfBS 2004/01	kfBS 2008/04	IR 2008	kfBS 2012/08	IR 2012	kfBS 2016/12	IR 2016	kfBS 2019/16
ČAKOVEC	0,956	0,954	90	0,976	105	1,026	56	0,998
KOPRIVNICA	0,998	0,998	51	1,004	66	0,983	47	0,944
VUKOVAR	0,950	0,957	394	0,954	338	0,891	273	0,925
VINKOVCI	0,993	0,993	170	0,998	184	0,990	146	0,957
SAMOBOR	1,016	1,016	40	0,995	37	1,008	32	1,047
BJELOVAR	0,985	0,985	149	0,982	181	0,973	162	0,978
DUBROVNIK	0,989	0,989	36	0,999	25	1,027	4	1,018
VARAŽDIN	0,983	0,982	34	0,898	46	0,988	31	0,999

Izvor: DZS; MRRiFEU. Obrada – autor.

Vukovar je imao značajan rast na ljestvici razvijenosti (394/338/273), kao posljedicu velikih ulaganja sa svih razina države u grad s posebnim statusom u RH. Iz pokazatelja (Tablica 8.2.4.) vodljivo je vraćanje/doseljavanje u Vukovar, odnosno Vukovar bilježi blaži pad broja stanovnika. Uz ulaganja u socijalnu infrastrukturu Vukovaru je nužna komparativna gospodarska politika koja će privući ljude u grad na Dunavu. Dva su grada s upitnom *budućnosti*: Slavonski Brod i Sisak (Tablica 8.2.1.5.). Oba grada ili stagniraju ili nazaduju u oba pokazatelja. Ono što je jasno vidljivo – oba grada gube stanovništvo; u proteklom razdoblju izgubili su 18 odnosno 19 posto stanovnika, a negativan trend se ne zaustavlja. Šibenik, Pula i Karlovac usporili su trend gubitka stanovnika i poboljšali svoje pozicije na ljestvici razvijenosti. Oba pokazatelja obećavaju za njih bolju perspektivu. No, Karlovcu moguće prijete *sudbina* Slavonskog Broda. Naime, Karlovac je u dvadeset godina izgubio 14 posto stanovništva i ima relativno nezahvalnu prostornu strukturu: veliki broj naselja (52) i snažno centralno naselje koje čini 84 posto populacije jedinice. Drugim riječima, Karlovac bi mogao uz specifičnu koncentriranu politiku razvoja privući stanovništvo u centralno naselje i promijeniti ekonomske pokazatelje. Velika Gorica potvrđuje svoj nadimak – *spavaonica* Zagreba, kao da je vrijeme stalo za ovaj raštrkani turopoljski grad s 58 naselja, a središnje naselje čini manje od polovice ukupne populacije. Za Veliku Goricu možda vrijedi pristup opisan za Karlovac glede jačanja središnjeg naselja. Prednost Velike Gorice je blizina Zagrebu. Zadar je primjer uspješne strategije na oba područja: nevelik prostorom, ali ima kontinuirani rast stanovništva i puno veća ulaganja u socijalnu infrastrukturu. Tako postavljena politika razvoja podigla je Zadar s 81. na 42. mjesto na ljestvici razvijenosti uz relativno puno naselja, međutim, 95 posto populacije živi u središnjem naselju (Tablica 8.2.5.).

**Tablica 8.2.5.** Gradovi prema broju stanovnika i indeksu razvijenosti (G5 < 100.000)

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	kfBS 2004/01	kfBS 2008/04	IR 2008	kfBS 2012/08	IR 2012	kfBS 2016/12	IR 2016	kfBS 2019/16
ŠIBENIK	0,959	0,958	105	0,970	97	0,979	88	0,984
SISAK	0,966	0,965	83	0,964	122	0,947	166	0,953
PULA	0,992	0,992	39	0,986	43	0,994	39	0,997
KARLOVAC	0,975	0,975	126	0,971	130	0,957	99	0,973
SLAVONSKI BROD	0,966	0,965	191	0,975	231	0,951	179	0,951
VELIKA GORICA	1,000	1,000	65	1,003	70	0,994	55	0,988
ZADAR	1,013	1,013	81	1,011	78	1,000	42	1,003

Izvor: DZS; MRRiFEU. Obrada – autor.

Hrvatska u strukturi gradova ima četiri grada iznad sto tisuća stanovnika. Međutim, jedan grad, Zagreb je gotovo dvostruko veći od preostala tri grada zajedno. Osim toga, u političkoj hijerarhiji države Zagreb je jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave istovremeno i teško ga se može komparirati s bilo kojim od 127 gradova u Hrvatskoj. Iz tih razloga Zagreb je izostavljen iz komparativne analize. Povremene usporedbe sa Zagrebom koriste se kao prikaz velikih razlika u kapacitetima jedinica istoga ranga. Iz pokazatelja o kretanju broja stanovnika vidljivo je kako su najveći gradovi kontinuirano gubili stanovništvo: Osijek – 12 %; Split – 10 % i Rijeka – 19 %. Sva tri grada, a osobito Rijeka, kompaktni su gradovi s jedanaest, osam, odnosno jedim naseljem i koncentracijom stanovnika u centralnom naselju od 78 do 100 posto u Rijeci. Drugim riječima, malo je prepreka bilo za kreiranje koherentnih razvojnih politika na izazove s kojima su se, više ili manje, suočile sve lokalne jedinice u promatranom razdoblju.

Glavni grad Slavonije vidno zaostaje u razvoju. U ocjenjivanju IR-a 2016. godine Osijek je završio na 86. mjestu, što je blizu pozicije koju je imao osam godina ranije. Rijeka je od mjerenja IR-a 2008. godine u gotovo *slobodnom* padu: u mjerenju 2016. godine završila je na 57. mjestu prema indeksu razvijenosti. I glavni grad Dalmacije – Split, plovi malo gore malo dolje, zapravo stagnira, iako pokazatelj *ističu* napredak od 25 mjesta. Međutim, 61. mjesto na ljestvici razvijenosti drugog grada prema broju stanovnika u Hrvatskoj i potencijala koji ima, zapravo je neuspjeh. IR za 2016. (Tablica 8.2.6.) koji pozicionira gradove Osijek, Rijeku i Split na 86., 57. i 61. mjesto ljestvice razvijenosti ukazuje na neuspješne politike razvoja tih sredina. Ako centre (ovi gradovi to jesu) smatramo izvorima inovativnosti, kreacije i poduzetništva (kapaciteta), njihove bliže jedinice i one koje im geografski pripadaju, u većini se nalaze u sličnim ili još većim problemima. Zaostajanje u razvoju velikih gradova, koji svojim potencijalima nužno trebaju (mogu) biti motori razvoja,

posljedično utječu ne samo na njihovu bližu okolinu, već i na državu u cjelini. Već je na primjerima gradova u prethodnoj analizi uočljivo kako veličina naselja utječe na dinamiku i oblik urbanizacije, na funkcionalnu organizaciju prostora, i posljedično na druge procese socijalne interakcije i demokraciju. Prema tome, broj i veličina naselja, kao i njihov prostorni raspored (lokacija) presudno utječu na obilježja i razvoj urbanih sustava. Hrvatsku obilježavaju mala i disperzirana naselja od kojih u njih 5569 je živjelo manje od 500 stanovnika, a istovremeno su činili gotovo 83 posto naselja s 18 posto ukupne populacije Hrvatske (Toskić i Njegač, 2015, str. 51).

**Tablica 8.2.6.** Gradovi prema broju stanovnika i indeksu razvijenosti (G6 > 100.000)

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	kfBS 2004/01	kfBS 2008/04	IR 2008	kfBS 2012/08	IR 2012	kfBS 2016/12	IR 2016	kfBS 2019/16
OSIJEK	0,977	0,977	94	0,983	111	0,973	86	0,966
RIJEKA	0,957	0,955	43	0,960	49	0,956	57	0,960
SPLIT	0,978	0,977	70	0,981	86	0,975	61	0,984
ZAGREB*	1,006	1,005	6	1,008	9	1,012	3	1,007

Izvor: DZS; MRRiFEU. Obrada – autor. Zagreb je izvan analize zbog specifičnog statusa grada i županije.\*

Drugi splet poteškoća s kojima se suočavaju hrvatski *veliki* gradovi su, pretpostavljamo, *pogrešne* strategije razvoja, nedostatak industrije, nezaposlenost, prometna nerazvijenost, tehnološka zaostalost i poslovični pristup problemima – *nema problema* (Vedriš, 2015, str. 69). Sve zajedno produciralo je nisku razinu dohotka i posljedično, opredjeljenje lokalnih vlasti prema širim novčanim transferima građanima, kao najisplativija javna politika za osvajanje sljedećeg mandata. U nastavku poglavlja analiziramo kretanje stanovništva i participaciju na lokalnim izborima.

### 8.3. Analiza rezultata gradova prema izbornoj participaciji

U analizi participacije po gradovi prema broju stanovnika nastojimo procijeniti vrijednost demokracije prema izlasku birača na birališta (u oba modela izbornog sustava) i prema uspjehu stranaka u predstavničkim tijelima. U prvom dijelu ove sekcije analizira se izlazak birača na birališta u prvom (razmjernom sustavu 2001.-2005.) i drugom većinskom izbornom sustavu u dva kruga.

Već u prvoj grupi gradova G1 zamjetno je kako je veći izlazak birača u vrlo malim jedinicama-gradovima (Tablica 8.3.1.). Đurđevac gotovo uvijek imaju izlazak više od polovice biračkog tijela. Pazin je vrlo blizu izlasku polovice biračkog tijela. Rezultati variraju od ciklusa do ciklusa,

međutim, na njih su bitno utjecale promjene broja stanovnika. Izlaznost birača 2001. godine znatno je viša u odnosu na izlaznost birača 2017. godine. U svim je jedinicama grupe gradova G1 trend izlaznosti bio u opadanju, slijedio je više-manje pad broja stanovnika (*k*/BS 01/19). Pokazateljima o izlaznosti birača i potpori pobjedniku u drugom krugu želimo prikazati interes građana za izbor izvršne vlasti naspram potpore za predstavničko tijelo, tj. odnos potpore (legitimiteta) koji je dobio izabrani gradonačelnik. Drugi krug izbora za gradonačelnike u ovim gradovima pokazuje neznatno slabiji odaziv: u tri ciklusa sedam puta je u prvom krugu izlaznost bila veća od 50 posto, a u drugom krugu pet puta.

**Tablica 8.3.1.** Kretanje broja stanovnika i političke participacije (G1 < 10.000)

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	Izbori 2001.(%)	kfBS 2004/01	Izbori 2005.(%)	kfBS 2008/04	Izbori 2009.(%)	kfBS 2012/08	Izbori 2013.(%)	kfBS 2016/12	Izbori 2017.(%)	kfBS 01/19
ĐURĐEVAC	57	0,973	48	0,972	60	0,978	52	0,964	52	0,87
PAZIN	53	0,974	42	0,974	51	0,976	48	0,981	47	0,91
Prosjek	55		45		55,5		50		49,5	

Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Obrada – autor.

Drugu zanimljivost čini legitimitet neposredno izabranih gradonačelnika s obzirom na broj glasova, odnosno potporu biračkog tijela (podaci u zagradi se odnose na predstavničko tijelo) prema potpori koju bi imao/imala većina u predstavničkom tijelu. U većini slučajeva razlika je veća od 2 postotna poena u korist predstavničkog tijela (Tablica 8.3.1.). Iako je prosječna izlaznost u padu, građani grupe gradova G 1 pokazali su gotovo polovičan interes za izbore, osobito u dva početna izborna ciklusa promjena; 2001. – 55 posto i 2009. – 55,5 %. Samo jednom, na izborima 2009. u Đurđevcu, izabrani gradonačelnik dobio je potporu više od trećine biračkog tijela (Tablica 8.3.1.1.).

**Tablica 8.3.1.1.** Izlaznost birača i potpora (G1 < 10.000)

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	Izbori 2009.(%)	Pobjednik (%)	Potpora (%)	Izbori 2013.(%)	Pobjednik (%)	Potpora (%)	Izbori 2017.(%)	Pobjednik (%)	Potpora (%)
ĐURĐEVAC	64	53	34 (31)	48	65	31 (27)	52	60	31 (27)
PAZIN	51	53	27 (26)	45	55	25 (24)	37	58	21 (24)
Prosjek	57,5	53	30,5 (28)	46,5	60	28 (25,5)	49	59	26 (25,5)

Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Podaci u zagradi se odnose na moguću potporu većine izborom u predstavničkom tijelu.

Grupu gradova G2 – gradovi do dvadeset tisuća stanovnika – čini jedanaest gradova čiji stanovnici/birači nisu u proteklom razdoblju pokazivali veći interes za političku participaciju na

izborima. Od 55 izbornih događaja, njih je u samo sedam privuklo 50 posto ili nešto više birača (Tablica 8.3.2.). Osim toga, pet od osam većinskih izlazaka građana na birališta dogodio se u dva grada i to u drugom mješovitom modelu izbora. Mogli bismo reći kako je s promjenom modela izbora izvršne vlasti u nekim gradovima povećan interes građana za izlazak na izbore.

**Tablica 8.3.2.** Kretanje broja stanovnika i političke participacije na izborima (G2 < 20.000)

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	Izbori 2001.(%)	kfBS 2004/01	Izbori 2005.(%)	kfBS 2008/04	Izbori 2009.(%)	kfBS 2012/08	Izbori 2013.(%)	kfBS 2016/12	Izbori 2017.(%)	kfBS 01/19
CRIKVENICA	37	0,992	29	0,992	39	0,999	44	0,977	43	0,942
LABIN	44	0,975	39	0,974	46	0,972	46	0,964	45	0,869
OPATIJA	44	0,967	40	0,966	47	0,975	43	0,963	47	0,868
UMAG	43	1,023	37	1,023	43	1,000	42	1,025	43	1,085
KRAPINA	42	0,985	42	0,985	56	0,986	53	0,978	59	0,912
GOSPIĆ	47	0,993	37	0,993	43	0,971	42	0,971	62	0,906
MAKARSKA	50	1,003	44	1,003	41	1,007	40	1,029	43	1,047
ROVINJ	49	1,002	35	1,002	48	1,003	35	1,008	37	1,016
VRBOVEC	48	1,004	43	1,004	50	1,002	49	0,969	51	0,959
POREČ	41	0,982	37	0,982	44	0,989	45	1,018	47	1,021
Prosjek	44,5		38		46		44		48	

Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Obrada – autor.

Za Vrbovec i Krapinu to se može reći, naime, oba grada bilježe veću participaciju građana na izborima 2009. godine i dalje, nego je to bilo u prethodna dva ciklusa. I drugi gradovi u prosjeku imaju veću izlaznost, osim Makarske, koja nisu dosegla udio izlaznosti izbornih ciklusa 2001. i 2005. godine, iako je Makarska povećala za pet posto broj stanovnika u promatranom razdoblju. Ako bi uspoređivali apsolutne brojke tada je Makarska zadržala gotovo isti broj glasača na izborima u promatranom razdoblju. Drugi krug izbora za gradonačelnike grupe G2 izazvao je veći interes kod birača na izborima 2013. godine. U pet od jedanaest gradova izašlo je u drugom krugu izbora veći broj birača od prvog kruga. Četiri godine kasnije to se dogodilo samo u Gospiću. Na prvim izborima većinskog modela 2009. godine u svim gradovima grupe G 2 odaziv birača bio je slabiji, nego u prvom krugu u kojem se biralo i predstavničko tijelo (Tablica 8.3.2.1.).

Slabiji odaziv birača u drugom krugu posljedično daje i slabiju potporu neposredno izabranom gradonačelniku. U tablici 8.3.2.1 možemo vidjeti da pobjednici na izborima imaju potporu trećine birača samo u četiri od 33 slučaja u tri grada: dva puta u Gospiću te u Krapini i Rovinju; dva puta na izborima 2013. i dva puta 2017. godine. I Krapina i Gospić bilježe visoku izlaznost na izborima



2013. i 2017. godine; oba grada također bilježe značajan pad broja stanovnika, oko deset posto. Tri grada koja su u promatranom razdoblju povećala broj stanovnika, uglavnom, imaju ujednačenu izlaznost na izbore. Ova grupa gradova pokazuje trend rasta izlaznosti na izbore, međutim, pokazala je i kako je interes za participaciju obrnuto proporcionalan s brojem stanovnika, ali prosječna potpora birača nije se mijenjala (26%) i dalje je znatno ispod trećine biračkog tijela koliko je potrebno za njihov opoziv.

**Tablica 8.3.2.1.** Izlaznost birača i potpora (G2 < 20.000)

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	Izbori 2009.(%)	Pobjednik (%)	Potpora (%)	Izbori 2013.(%)	Pobjednik (%)	Potpora (%)	Izbori 2017.(%)	Pobjednik (%)	Potpora (%)
CRIKVENICA	30	51	15	46	58	27	43	50	22
LABIN	46	58	27	44	61	27	45	59	27
OPATIJA	40	56	22	43	60	26	45	50	23
UMAG	37	53	20	42	56	24	43	52	22
KRAPINA	56	52	29	55	51	28	59	59	35
GOSPIĆ	44	78	34	62	51	32	67	50	34
MAKARSKA	41	58	24	42	51	21	43	51	22
ROVINJ	48	72	35	35	65	23	37	62	23
VRBOVEC	44	60	26	41	58	24	49	64	31
POREČ	44	69	30	48	51	24	47	57	24
Prosjek	43	61	26	46	56	26	48	55	26

Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Obrada – autor.

Treća grupa gradova (G3) od dvadeset do trideset tisuća stanovnika pokazuje velik pad broja stanovnika u svim gradovima, osim u Zaprešiću. Promjene u populaciji nisu bitno utjecale na izlaznost birača, koja je osim u Požegi bila relativno niska. Prema analizi prve tri grupe gradova stječe se dojam kako je povećani interes birača za izbore u gradovima s manjim brojem stanovnika, odnosno u gradovima s najvećim padom broja stanovnika: Krapina i Gospić u grupi G2 ili gradovi grupe G1, odnosno Požega i Virovitica u grupi G3 (Tablica 8.3.3.). Samo u tri slučaja u drugom krugu izbora izlaznost birača grupe gradova G3 bila je veća nego u prvom krugu kada se biralo i članove predstavničkog tijela. Dakle, osim što je izlaznost većinom bila ispod polovice biračkog tijela, u drugom krugu izbora kada se birala isključivo izvršna vlast izlaznost birača bila je manja. Posljedično tome, ostvarena je i niža potpora, tj. niži udio glasova za izabranog gradonačelnika u biračkom tijelu (Tablica 8.3.3.1.). U grupi gradova G3 na izborima 2009. i na izborima 2017. godine, po dva su izabrana gradonačelnika dobila potporu trećine biračkog tijela, u odnosu na nijednog gradonačelnika grupe gradova G3 na istim izborima. S druge strane, Križevci su izgubili



znatan dio populacije, ali su značajnije povećali potporu izvršnoj vlasti na izborima 2017. godine – dogodila se promjena vlasti. U ostala četiri grada razina potpore izvršnoj vlasti bila je u padu: s prosječnih 27 posto na izborima 2009. godine na 25 posto na izborima 2017. godine. Dugogodišnja ista vlast u Zaprešiću odiše stabilnošću i sa sve manjom potporom birača. Od prvih izbora 2009. i potpore od 22 posto, na izborima 2017. potpora je bila 19 posto biračkog tijela.

**Tablica 8.3.3.** Kretanje broja stanovnika i političke participacije na izborima (G3 < 30.000)

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	Izbori 2001.(%)	kfBS 2004/01	Izbori 2005.(%)	kfBS 2008/04	Izbori 2009.(%)	kfBS 2012/08	Izbori 2013.(%)	kfBS 2016/12	Izbori 2017.(%)	kfBS 01/19
KRIŽEVCI	43	0,978	42	0,978	45	0,985	41	0,965	44	0,886
VIROVITICA	44	0,977	43	0,976	53	0,985	52	0,968	47	0,871
ZAPREŠIĆ	40	1,036	34	1,035	41	1,023	43	0,992	42	1,083
KUTINA	40	0,970	38	0,969	44	0,978	47	0,948	45	0,828
POŽEGA	45	0,972	54	0,972	55	0,973	56	0,946	51	0,821
Prosjek	42		42		48		48		46	

Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Obrada – autor.

**Tablica 8.3.3.1.** Izlaznost birača i potpora (G3)

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	Izbori 2009.(%)	Pobjednik (%)	Potpora (%)	Izbori 2013.(%)	Pobjednik (%)	Potpora (%)	Izbori 2017.(%)	Pobjednik (%)	Potpora (%)
KRIŽEVCI	45	53	24	34	64	22	48	64	31
VIROVITICA	53	56	30	52	51	27	47	61	29
ZAPREŠIĆ	40	55	22	35	56	20	33	57	19
KUTINA	44	70	31	49	56	27	45	50	23
POŽEGA	55	52	29	59	50	30	42	60	25
Prosjek	47	57	27	46	55	25	43	58	25

Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Obrada – autor.

Četvrta grupa gradova (G4) – gradovi do pedeset tisuća stanovnika – imala je relativnu ujednačenost izlaznosti na izbore: ispod polovice biračkog tijela, osim u četiri slučaja u tri izborna ciklusa (Tablica 8.3.4.). Jednom je više od polovice birača izašlo na izbore u razmjernom sustavu u Varaždinu, a tri puta u većinskom izbornom sustavu: dva puta 2009. i jednom 2013. godine. Prosječna izlaznost 2001. godine (45%) bila je nešto veća od prosječne izlaznosti na izborima 2017. godine (44%), za razliku od 2009. godine i prvih izbora po većinskom modelu kada je prosječna izlaznost bila nešto veća – 46 posto. Prosječni pokazatelji ukazuju na pad interesa birača u svakom od modela izbora poslije prvog izbornog ciklusa svakog modela. I gradovi grupe G4 u prosjeku imali su nešto nižu prosječnu izlaznost drugog kruga izbora: 45 – 44 – 39 posto.

**Tablica 8.3.4.****Kretanje broja stanovnika i političke participacije na izborima (G4)**

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	Izbori 2001.(%)	kfBS 2004/01	Izbori 2005.(%)	kfBS 2008/04	Izbori 2009.(%)	kfBS 2012/08	Izbori 2013.(%)	kfBS 2016/12	Izbori 2017.(%)	kfBS 01/19
ČAKOVEC	42	0,956	42	0,954	49	0,976	43	1,026	43	0,911
KOPRIVNICA	41	0,998	46	0,998	56	1,004	38	0,983	41	0,960
VUKOVAR	44	0,950	34	0,947	34	0,954	48	0,891	41	0,707
VINKOVCI	45	0,993	38	0,993	41	0,998	51	0,990	45	0,933
SAMOBOR	45	1,016	37	1,016	47	1,012	46	0,995	43	1,047
BJELOVAR	47	0,985	39	0,985	35	0,982	38	0,973	38	0,906
DUBROVNIK	46	0,989	43	0,989	49	0,999	49	1,027	48	1,022
VARAŽDIN	49	0,983	52	0,982	54	0,989	41	0,988	49	0,943
Prosjeak	45		35		46		44		44	

Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Obrada – autor.

Od 2009. godine u sljedeća dva izborna ciklusa, drugom krugu izbora pristupilo je šest posto manje birača. Usporedimo li prosječnu izlaznost prvog i drugog kruga izbora vidljiv je osjetan pad interesa birača u drugom krugu izbora, ključnog za izbor gradonačelnika između dva kandidata. U tablici 8.3.4.1. vidljiv je veći interes za drugi krug izbora u Vukovaru 2013. godine (2009. općenito je bila veća izlaznost). Sljedeći ciklus, čini se *vratio* je stvari u 'normalu'; u drugom krugu izbora

**Tablica 8.3.4.1.****Izlaznost birača i potpora (G 4)**

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	Izbori 2009.(%)	Pobjednik (%)	Potpora (%)	Izbori 2013.(%)	Pobjednik (%)	Potpora (%)	Izbori 2017.(%)	Pobjednik (%)	Potpora (%)
ČAKOVEC	49	50	25	43	53	23	43	56	24
KOPRIVNICA	56	74	41	38	61	23	36	59	21
VUKOVAR	35	51	18	54	54	29	41	62	25
VINKOVCI	41	57	23	46	54	25	40	51	20
SAMOBOR	35	60	21	46	66	30	43	63	27
BJELOVAR	35	57	20	35	58	20	29	64	19
DUBROVNIK	55	54	30	45	60	27	40	59	24
VARAŽDIN	54	51	28	42	51	21	42	69	29
Prosjeak	45	57	26	44	57	25	39	60	24

Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Obrada – autor.

izlaznost je bila ispod 50 posto biračkog tijela u svim gradovima grupe G4. Nitko od pobjednika drugog kruga izbora za gradonačelnika nije se približio 'famoznoj' potpori trećine građana za njihovu vladavinu. Ukupno gledajući pokazatelje gradova grupe G4, prosječna potpora izabranim gradonačelnicima je svakim izbornim ciklusom niža, pada ispod četvrtine potpore biračkog tijela.

Gradovi pete skupine, gradovi veličine od pedeset do sto tisuća stanovnika (Tablica 8.3.5.) iskazuju slabi interes birača za izbore. Prosječan rezultat izlaznosti ostvaren 2001. godine čini se neće biti skoro dostignut, a bio je ispod 50 posto. Te 2001. godine birači dva grada pokazali su veći interes za glasovanje (Sisak – 54% i Karlovac – 51%); dva grada koja su uz Slavonski Brod i Šibenik imala značajan pad broja stanovnika. Grad Pula, premda je jedno naselje izgubila je oko četiri posto svojih stanovnika, a oni koji su ostali nisu pokazali značajniji interes za glasovanje. U posljednja dva izborna ciklusa Pula je imala najslabiji izlazak birača na glasovanje. Velika Gorica imala je relativno uravnoteženu izlaznost, uz odaziv znatno ispod 50 posto, kao i u Zadru. Razlika između ova dva grada je u rastu broja stanovnika u Zadru i činjenici da se Zadar brže razvijao i prestigao Veliku Goricu. U mjeranju IR 2016. godine Zadar je zauzeo 42., a Velika Gorica 55. mjesto na ljestvici razvijenosti lokalnih jedinica RH. Građani gradova grupe G 4 (Tablica 8.3.4.) pokazali su veći interes za izbore od građana gradova grupe G5.

**Tablica 8.3.5.** Kretanje broja stanovnika i političke participacije na izborima (G5)

GRADOVI	Izbori 2001.(%)	kfBS 2004/01	Izbori 2005.(%)	kfBS 2008/04	Izbori 2009.(%)	kfBS 2012/08	Izbori 2013.(%)	kfBS 2016/12	Izbori 2017.(%)	kfBS 01/19
ŠIBENIK	49	0,959	35	0,958	48	0,970	49	0,979	43	0,859
SISAK	54	0,966	46	0,965	49	0,964	49	0,947	47	0,810
PULA	49	0,992	36	0,992	43	0,986	37	0,994	37	0,962
KARLOVAC	51	0,975	39	0,975	45	0,971	44	0,957	44	0,860
SL. BROD	40	0,966	33	0,965	44	0,975	41	0,951	39	0,822
V. GORICA	40	1,000	38	1,000	43	1,003	42	0,994	41	0,985
ZADAR	35	1,013	35	1,013	38	1,011	41	1,000	39	1,040
Prosjek	45		37		44		43		41	

Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Obrada – autor.

Drugi krug izbora za gradonačelnika grupe gradova G5 pokazuje slične rezultate prethodnih grupa gradova. U drugom krugu izlazak je znatno slabiji od prvog kruga, shodno tome je i potpora neposredno izabranom gradonačelniku slabija. U prosjeku gradonačelnici su imali potporu od 22 posto biračkog tijela, što je za dva postotna poena slabiji rezultat od gradonačelnika gradova grupe G4. U drugom krugu izbora 2017. godine u ovim je gradovima prosječna izlaznost bila vrlo niska – tek 36,1 posto biračkog tijela izašlo je izabrati gradonačelnika. Potpora koju su gradonačelnici dobivali na neposrednim izborima od 2009. godine kretala se od 18 posto u Karlovcu i Velikoj Gorici do 24 posto u Sisku. Kada bi bili birani u predstavničkom tijelu gradonačelnici Karlovca i Velike Gorice imali bi veću potporu biračkog tijela. Možemo zaključiti prema prosječnim

rezultatima izlaska na izbore i potpore gradonačelnicima kako je u gradovima grupe G5 značajno pao interes građana za političku participaciju na izborima (Tablica 8.3.5.1.).

**Tablica 8.3.5.1.** Izlaznost birača i potpora (G5)

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	Izbori 2009.(%)	Pobjednik (%)	Potpota (%)	Izbori 2013.(%)	Pobjednik (%)	Potpota (%)	Izbori 2017.(%)	Pobjednik (%)	Potpota (%)
ŠIBENIK	42	51	21	50	50	25	31	70	22
SISAK	44	50	22	51	51	26	43	56	24
PULA	43	58	25	34	60	20	37	52	19
KARLOVAC	45	55	25	40	57	23	34	53	18
SL. BROAD	44	51	22	45	53	24	40	54	22
VELIKA GORICA	42	55	23	42	52	22	29	61	18
ZADAR	38	55	21	36	57	21	39	51	20
Prosjeck	43	54	23	43	54	23	36	57	20

Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Obrada – autor.

Grupnu gradova s više od sto tisuća stanovnika čine tri grada čiji se rezultati uklapaju u pokazatelje analiziranih gradova grupa G1 do G5. Naime, u ovim gradovima izlaznost u promatranom razdoblju samo je jednom, i to 2001. godine bila iznad 50 posto – u Splitu. Prosječna izlaznost varira od 34 do 44 posto. Usporedimo li pokazatelje izlaznosti za 2001. i 2017. godinu vidljiv je znatan pad interesa birača za izbore: od pet postotnih poena manje u Osijeku i Splitu i tradicionalno slabi interes građana za izbore u Rijeci – skromnih prosječnih 34,5 posto (Tablica 8.3.6.).

**Tablica 8.3.6.** Kretanje broja stanovnika i političke participacije na izborima (G6)

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	Izbori 2001.(%)	kfBS 2004/01	Izbori 2005.(%)	kfBS 2008/04	Izbori 2009.(%)	kfBS 2012/08	Izbori 2013.(%)	kfBS 2016/12	Izbori 2017.(%)	kfBS 01/19
OSIJEK	46	0,977	41	0,977	46	0,983	47	0,973	41	0,882
RIJEKA	37	0,957	30	0,955	37	0,960	32	0,956	37	0,805
SPLIT	51	0,978	31	0,977	47	0,981	48	0,975	46	0,899
ZAGREB	40	1,006	36	1,005	42	1,008	44	1,012	48	1,039
Prosjeck	44		35		43		43		43	

Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Obrada – autor.

Prosječna izlaznost birača na birališta u 35 odabranih gradova bila je 44 posto biračkog tijela i kretala se od najslabije izlaznosti na izborima 2005. godine od 39 posto do najveće 2009. od 46 posto birača. Od 2009. pa sve do 2017. godine svaki izborni ciklus izlaznost birača prosječno je slabija za jedan postotni poen (47-45-44%).

**Tablica 8.3.6.1.** Izlaznost birača i potpora u drugom krugu (G6)

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	Izbori 2009.(%)	Pobjednik (%)	Potpora (%)	Izbori 2013.(%)	Pobjednik (%)	Potpora (%)	Izbori 2017.(%)	Pobjednik (%)	Potpora (%)
OSIJEK	39	63	25	48	53	25	34	63	21
RIJEKA	37	58	21	27	68	18	28	56	16
SPLIT	44	57	25	45	49	22	38	46	17
ZAGREB	34	62	21	38	66	25	41	52	21
Prosjek	39	60	23	40	59	23	35	54	19

Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Obrada – autor.

Tablica 8.3.7. prikazuje korelaciju između pokazatelja izlaznosti i broja stanovnika u gradovima. Korelacija varira od beznačajnog utjecaja 2001.; utjecaja od sedam posto u gradovima 2009. i 2013., i oko 15, odnosno 12 posto utjecaja 2005. i 2017. godine. Od osam gradova koji su u promatranom razdoblju povećali broj stanovnika njih pet imali su i veći izlazak birača na birališta. Veća prosječna izlaznost u razdoblju 2009.-2017. nije promijenila smjer korelacije; riječ je o negativnoj korelaciji između broja stanovnika i izlaznosti, odnosno što je broj stanovnika manji izlaznost na birališta bila je veća. Međutim, koeficijent korelacije pokazuju kako na izlazak birača na birališta puno više i značajnije utječu neki drugi faktori, a najmanje broj stanovnika. Naime, u svim izbornim ciklusima koeficijent  $p$  bio je bez značaja osim u 2005. godini. Isto je vidljivo iz pokazatelja drugog kruga izbora u kojima se bira gradonačelnik između dva kandidata i na kojima je u većini slučajeva bila manja izlaznost glasača na birališta (Tablica 8.3.7.).

**Tablica 8.3.7.** Korelacija izlaznosti i broja stanovnika

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	Izbori 2001.	Izbori 2005.	Izbori 2009.	Izbori 2013.	Izbori 2017.
$R^2$ -Korelacija	0,01391140	0,14688377	0,06546026	0,06824564	0,12292181
$p$ – vrijednost značaja	0,51067817	0,03128281	0,15269089	0,14417710	0,04923824

Napomena: ako je  $p \geq 0,05$  vrijednost veze je bez značaja

#### 8.4. Uspješnost političkih stranaka i građanska participacija

U sljedećoj sekciji ovog poglavlja analiziramo kretanje broja kandidacijskih lista za članove predstavničkih tijela po izbornim ciklusima i modelima, te njihov uspjeh na izborima prema veličini gradova G1 do G6 – prema broju stanovnika. Uz to u tablicama su prezentirani podaci o izlaznosti na izbore gradova grupe te prosjek grupe u oba mjerenja, kao i prosjek svih gradova. Građani prve grupa gradova G1 pokazuju značajno veći interes za političku participaciju od prosjeka odabranih gradova u svim modelima izbora i izbornim ciklusima. Podaci u tablici 8.4.1.

ukazuju na veću prosječnu izlaznost i bolji rezultat kandidacijskih lista u natjecanju za članove predstavničkih tijela od prosjeka gradova G1 do G6. Na izborima 2009. i 2017. godine, u dva grada liste su polučile potpuni uspjeh. U Pazinu nakon promjene izbornog modela broj listi kandidata za članove predstavničkog tijela smanjio se za polovicu, ali je njihov uspjeh bio potpun.

**Tablica 8.4.1.** Uspješnost političkih stranaka i građanska participacija u gradovima G1 < 10.000 st. (u %)

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	Izbori 2001.	Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2005.	Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2009.	Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2013.	Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2017.	Uspjeh lista / broj lista	
ĐURĐEVAC	57	63	8	48	75	8	60	67	6	52	38	8	52	75	4
PAZIN	53	67	9	42	70	10	51	100	4	48	100	5	47	100	4
Prosjek G1	55	65	8,5	45	73	8,5	55,5	84	5	50	69	6,5	49,5	88	4
Prosjek G1 – G6	46	44		39	51		47	62		45	48		44	59	

Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Obrada – autor.

U analizi grupe gradova G2 - najveća skupina gradova do dvadeset tisuća stanovnika (Tablica 8.4.2.) – ostvareni su šaroliki rezultati prema visine izlaznosti i uspjeha kandidacijskih lista na izborima. Dok je grupa gradova G1 imala u cijelosti bolje rezultate od prosjeka svih gradova, grupa G2 ima nešto slabije rezultate od prosjeka u izlaznosti i uspjehu kandidacijskih lista na izborima. Međutim, prosječni uspjeh kandidacijskih lista je u porastu. S obzirom na gotovo jednako slabi izlazak birača na glasovanje boljem uspjehu lista presudio je manji broj kandidacijskih lista. Možemo reći kako je zanimanje za sudjelovanje u radu predstavničkog tijela u značajnijem padu.

**Tablica 8.4.2.** Uspješnost političkih stranaka i građanska participacija u gradovima G2 < 20.000 st. (u %)

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	Izbori 2001.	Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2005.	Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2009.	Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2013.	Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2017.	Uspjeh lista / broj lista	
CRIKVENICA	37	75	8	29	67	9	39	67	9	44	67	6	43	100	4
LABIN	44	40	10	39	71	7	46	100	7	46	78	9	45	100	5
OPATIJA	44	40	10	40	50	10	47	88	8	43	71	7	47	67	6
UMAG	43	63	8	37	55	11	43	67	9	42	86	7	43	67	6
KRAPINA	42	67	9	42	63	8	56	57	7	53	67	6	59	67	3
GOSPIĆ	47	42	12	37	80	5	43	100	2	42	100	3	62	80	5
MAKARSKA	50	71	7	44	71	7	41	43	7	40	57	7	43	100	5
ROVINJ	49	40	10	35	57	7	48	56	9	35	71	7	37	67	6
VRBOVEC	48	50	10	43	60	10	50	80	5	49	60	10	51	83	6
POREČ	41	56	9	37	64	11	44	40	10	45	50	10	47	88	8
Prosjek G2	44,5	56	9	38	64	9	46	66	7	44	64	8	48	83	5
Prosjek G1 – G6	46	44		39	51		47	62		45	48		44	59	

Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Obrada – autor.

Grupa gradova G3 – gradovi do trideset tisuća stanovnika – ostvarila je jednako dobre rezultate kao i najmanji gradovi (G1). Prosjek grupe G3 bolji je od prosjeka cijele grupacije gradova G1 – G6 (Tablica 8.4.3.). Grafikon 8.4.2. prikazuje oscilacije u rezultatu kandidacijskih lista po izbornim razdobljima, međutim, oni su bolji od ostalih grupacija gradova. Druga činjenica je kako su to gradovi sa značajnim gubitkom stanovništva (osim Zaprešića). Mogli bismo zaključiti kako je trend pada broja stanovnika bio *motivacijski* za političku participaciju i promjenu stanja u nekim sredinama, ili obrnuto, kako je politika postala vrlo atraktivna djelatnost u gradovima s manjim brojem stanovnika i znatnim proračunom. Od izbora 2009. do izbora 2017. broj kandidacijskih lista povećao se za 40 posto, istodobno je njihov uspjeh na izborima slabiji – pao s 89 na 71 posto. Na tim su izborima i kandidacijske liste ostvarile iznimno dobre rezultate. Očito je relativno visoki odaziv birača pogodovao uspjehu kandidacijskih lista. Drugi faktor koji je također imao značaja, možda i ključan utjecaj, bio je broj lista koji je bio upola manji u odnosu na broj kandidacijskih lista 2001. godine. Iako je izlaznost padala, prosječan broj lista bio je znatno manji pa se njihov uspjeh kretao od 89 posto 2009. prema 71 posto 2017. godine. U usporedbi s grupom gradova G2, prosječan broj kandidacijskih lista je nešto manji, ali je vidljivo smanjenje broja kandidacijskih lista u svakom sljedećem izbornom ciklusu. Možda se u (ovim) analizama izbora na lokalnoj razini kandidacijske liste i političke stranke kojima pripadaju ili nezavisne liste, uzimaju suviše ozbiljno. Na koncu, ovo su ipak *komunalni* izbori, što ne znači da nisu lukrativni.

**Tablica 8.4.3.** Uspješnost političkih stranaka i građanska participacija u gradovima G3 < 30.000 st. (u %)

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	Izbori 2001.		Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2005.		Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2009.		Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2013.		Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2017.		Uspjeh lista / broj lista	
KRIŽEVCI	43	83	6	42	43	7	45	100	4	41	71	7	44	100	6					
VIROVITICA	44	54	13	43	56	9	53	67	6	52	33	9	47	75	4					
ZAPREŠIĆ	40	70	11	34	70	11	41	100	6	43	67	6	42	86	7					
KUTINA	40	70	10	38	70	10	44	100	3	47	100	3	45	50	8					
POŽEGA	45	42	12	54	57	7	55	80	5	56	57	7	51	44	9					
Prosjek G3	42	64	10	42	59	9	48	89	5	48	66	6	46	71	7					
Prosjek G1 – G6	46	44		39	51		47	62		45	48		44	59						

Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Obrada – autor.

Gradovi od trideset do pedeset tisuća stanovnika ostvarili su polovičan rezultat u odnosu na prosjek svih gradova. Najveću izlaznost gradovi su ostvarili u prvoj godini primjene mješovitog modela izbora (2009. – 47%). Od izbora 2005. godine, uspjeh kandidacijskih lista je iznad 50 posto, što se može smatrati uspjehom, iako je značajno niži u odnosu na gradove do trideset tisuća stanovnika.

**Tablica 8.4.4.** Uspješnost političkih stranaka i građanska participacija u gradovima G4 < 50.000 st. (u %)

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	Izbori 2001.	Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2005.	Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2009.	Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2013.	Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2017.	Uspjeh lista / broj lista	
ČAKOVEC	42	67	12	42	64	11	49	63	8	43	83	6	43	63	8
KOPRIVNICA	41	38	13	46	20	10	56	60	5	38	63	8	41	63	8
VUKOVAR	44	42	12	34	33	12	34	38	3	48	30	10	41	67	9
VINKOVCI	45	54	13	38	88	8	57	57	7	51	36	11	45	56	9
SAMOBOR	45	50	12	37	55	11	47	56	9	46	23	13	43	50	8
BJELOVAR	47	42	12	39	100	5	35	50	10	38	45	11	38	60	10
DUBROVNIK	46	41	17	43	60	10	49	80	5	49	55	11	48	80	10
VARAŽDIN	49	33	15	52	60	5	54	57	7	41	78	9	49	38	13
Prosjek G4	45	46	13	35	60	9	46	58	7	44	52	10	44	60	9
Prosjek G1 – G6	46			39			47			45			44		

Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Obrada – autor.

Veliki gradovi između pedeset i sto tisuća stanovnika ostvarili su prosječno slabiji rezultat u izlaznosti na izbore i u uspjehu kandidacijskih lista, i ona značajno varira od izbora do izbora. Premda imaju znatno veći broj stanovnika broj kandidacijskih lista nije razmjerni većem broju stanovnika. Zadar, S. Brod i Sisak imaju prosječnu veći broj kandidacijskih lista na izborima, potonja dva i najveći pad broja stanovnika za razdoblje 2001.-2017. Oba grada vrlo su nisko na ljestvici razvijenosti (IR 99; IR 166), a politička fragmentiranost koju pokazuju vidljivo ne ide u prilog rezultatima razvijenosti (Tablica 8.4.5.).

**Tablica 8.4.5.** Uspješnost političkih stranaka i građanska participacija u gradovima G5 < 100.000 st. (u %)

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	Izbori 2001.	Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2005.	Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2009.	Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2013.	Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2017.	Uspjeh lista / broj lista	
ŠIBENIK	49	47	15	35	50	10	48	100	7	49	33	12	43	63	8
SISAK	54	38	16	46	25	12	49	67	6	49	36	11	47	20	15
PULA	49	31	16	36	50	16	43	38	13	37	33	12	37	57	7
KARLOVAC	51	50	14	39	50	12	45	43	7	44	57	7	44	42	12
S. BROD	40	22	18	33	38	13	44	50	8	41	25	12	39	40	10
VELIKA GORICA	40	35	17	38	45	11	43	75	4	42	18	11	41	100	7
ZADAR	35	20	20	35	57	14	38	57	7	41	36	11	39	30	10
Prosjek G5	45	35	17	37	45	13	44	61	7	43	34	11	41	63	11
Prosjek G1 – G6	46		44	39		51	47		62	45		48	44		59

Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Obrada – autor.

Posljednja grupa G6 – veliki su gradovi iznad sto tisuća stanovnika (Tablica 8.4.6.) u koju smo za ovu analizu uvrstili i Zagreb, iskazala je lošiji uspjeh kandidacijskih lista u odnosu na grupu G 5. Međutim, prosječan broj kandidacijskih lista grupa G5 bio od 11 do 17, a grupe gradova G6 od 15



do 21, u Zagrebu 25, što je samo u apsolutnim brojevima veći broj, dok je udio u stanovništvu bio znatno niži od prethodne grupe gradova. Samo je na izborima 2001. godine u Splitu izlaznost bila iznad polovine biračkog tijela, dok je uspjeh kandidacijskih lista bio znatno niži od prosjeka svih gradova. Veliki broj kandidacijskih lista zapravo govori o vrlo heterogenom političkom prostoru, a relativno slabi odaziv birača na glasovanje i o slabom interesu za političku participaciju, ili neučinkovito djelovanje političkih stranaka. Dvije su činjenice naizgled kontradiktorne. Prva, veliki broj kandidacijskih lista u ovim gradovima ukazuje na relativan *veliki* interes za političkim aktivizmom, a druga ukazuje na slabi odaziv birača i slabi uspjeh kandidacijskih listi, na neku vrstu političkog avanturizma predlagača kandidacijskih lista i društvene nezainteresiranosti, ili su liste zapravo samo pojedinci sa svojim samo-interesima. U velikim gradovima šira je politička ponuda i znatno slabiji interes biračkog tijela.

**Tablica 8.4.6.** Uspješnost političkih stranaka i građanska participacija u gradovima G6 > 100.000 st. (u %)

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	Izbori 2001.	Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2005.	Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2009.	Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2013.	Uspjeh lista / broj lista		Izbori 2017.	Uspjeh lista / broj lista	
OSIJEK	46	22	23	41	38	16	46	63	8	47	40	15	41	47	15
RIJEKA	37	40	15	30	42	12	37	56	9	32	56	9	37	88	8
SPLIT	51	35	17	31	29	21	47	32	19	48	27	22	46	31	16
ZAGREB	40	14	29	36	25	24	42	18	28	44	17	24	48	29	21
Prosjek G6	43,5	28	21	34,5	34	18	43	42	16	43	35	18	43	49	15
Prosjek G1 – G6	46	44		39	51		47	62		45	48		44	59	

Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Obrada – autor.

Iz usporedbe rezultata po izbornim ciklusima i grupama gradova (Tablici 8.4.7.) očito je kako su gradovi veličine do pedeset tisuća stanovnika (G1 – G4) ostvarili bolje rezultate od prosjeka u uspješnosti kandidacijskih lista i visini izlaznosti birača na izbore. S druge strane, manje jedinice ponudile su građanima-biračima manji broj mogući opcija – listi. Slabija ponuda nije naškodila ni izlaznosti niti uspjehu listi, pa se može reći kako je veličina – broj stanovnika – ima utjecaj na širinu ponude, uspjeh i izlaznost birača na birališta. Ovi pokazatelji upućuju na mogući zaključak o različitim modelima izbora s obzirom na veličinu jedinice. S obzirom na veličinu, Osijek, Rijeka i Split, ipak su višestruko manji od Zagreba, i to se osobito vidi u visini izlaznosti birača u svim izbornim ciklusima. Prema opsegu ponude (broju kandidacijskih lista) Split je blizak Zagrebu, ali se suštinski razlikuju u konačnom demokratskom rezultatu. U promatranom razdoblju, Split je na svakim izborima promijenio vlast, za razliku od Zagreba, koji je nudio biračima širinu – oni izabrali isto.

**Tablica 8.4.7.** Uspješnost političkih stranaka i građanska participacija u gradovima – usporedni pregled

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	Izbori 2001. (%)		Uspjeh lista (%) / broj lista		Izbori 2005. (%)		Uspjeh lista (%) / broj lista		Izbori 2009. (%)		Uspjeh lista (%) / broj lista		Izbori 2013. (%)		Uspjeh lista (%) / broj lista		Izbori 2017. (%)		Uspjeh lista (%) / broj lista	
Prosjeck G1	55	67	8	47	66	8,5	55,5	84	5	50	63	6	49,5	70	5					
Prosjeck G2	45	56	9	38	64	9	46	66	7	44	64	8	48	83	5					
Prosjeck G3	42	64	10	42	59	9	48	89	5	48	66	6	46	71	7					
Prosjeck G4	45	46	13	35	59	9	46	55	7	44	53	10	44	52	9					
Prosjeck G5	45	35	17	37	45	13	44	61	7	43	34	11	41	63	11					
Prosjeck G6	44	28	21	35	34	18	43	42	16	43	35	18	43	49	15					
Prosjeck G1 – G6	46	44		39	51		47	62		45	48		45	59						

Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Obrada – autor.

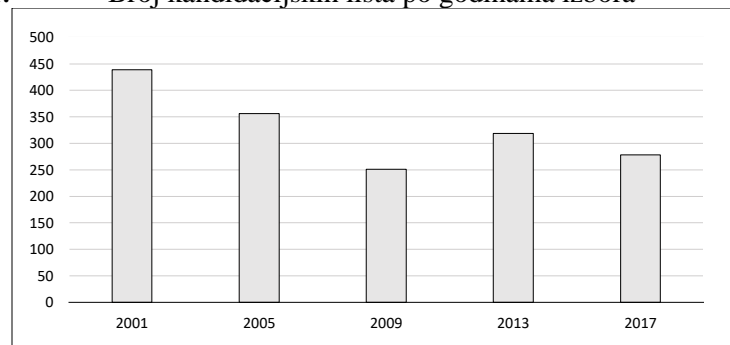
Nalaz ukazuje na negativnu relaciju uspjeha kandidacijskih lista u odnosu na broj stanovnika u jedinicama, od 2001. sve do izbora 2017. godine. U prva tri izborna ciklusa kandidacijske liste u manjim jedinicama ostvarivale su puno bolji rezultat od kandidacijskih lista u većim jedinicama. Na izborima 2013. godine taj se odnos zamjetno promijenio. Od izbora 2013. godine veličina jedinice ne igra značajniju ulogu u uspjehu kandidacijskih lista (Tablica 8.4.8.). Naime, promjena broja stanovnika (glasača) nije značajno utjecala na izborni rezultat lista. Međutim, potrebno je reći kako je broj kandidacijskih lista osjetno manji nego na izborima 2001. i 2005. godine (Grafikon 8.4.1.). Gradovi iznad 30 tisuća stanovnika u prosjeku su imali više od deset kandidacijskih lista na izborima, dok su gradovi do 30 tisuća stanovnika prosječno imali oko osam kandidacijskih lista u izbornom ciklusu. Drugim riječima, u većim jedinicama politički izbor je bio znatno širi, dok su u manjim jedinicama liste ostvarile bolji rezultat.

**Tablica 8.4.8.** Korelacija uspjeha kandidacijskih lista prema veličini grada

GODINA IZBORA	2001.	2005.	2009.	2013.	2017.
$p$ – vrijednost značaja	0,002258102	0,004008085	0,018573201	0,497118215	0,291637039

Napomena: ako je  $p \geq 0,05$  vrijednost veze je bez značaja

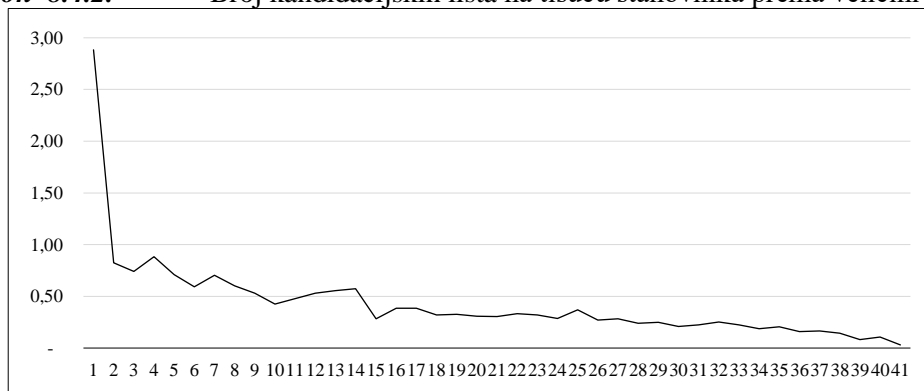
**Grafikon 8.4.1.** Broj kandidacijskih lista po godinama izbora



Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Obrada – autor.

Opadanje broja kandidacijskih lista i uspjeh na izborima djelomice pokazuje političku motiviranost u jedinicama prema broju stanovnika. Grafikon 8.4.2. prikazuje prosječan broj kandidacijskih lista na tisuću stanovnika na izborima od 2001. do 2017. godine u 41 gradu. Vidljiv je trend pada broja kandidacijskih lista kako s porastom broja stanovnika. Zagreb je imao u prosjeku najviše kandidacijskih lista, prosječno 25 po izborima, ali mjereno prema broju stanovnika ima 3,2 liste na sto tisuća stanovnika. U tom smislu, politička participacija, posljedično i motivacija u manjim gradovima obuhvaća veći udio populacije i time, možda, čini demokracija prodornijom, no nužno ne i efikasnijom od one u većim gradovima. Na izborima 2017. godine kandidacijske liste u svim grupacijama gradova od G1 do G6 ostvarile su znatno bolji uspjeh nego na ranijim izborima. Posljedica toga, očito je osim iskustva iz ranijih izbora i u manjem broju kandidacijskih lista.

**Grafikon 8.4.2.** Broj kandidacijskih lista na tisuću stanovnika prema veličini grada

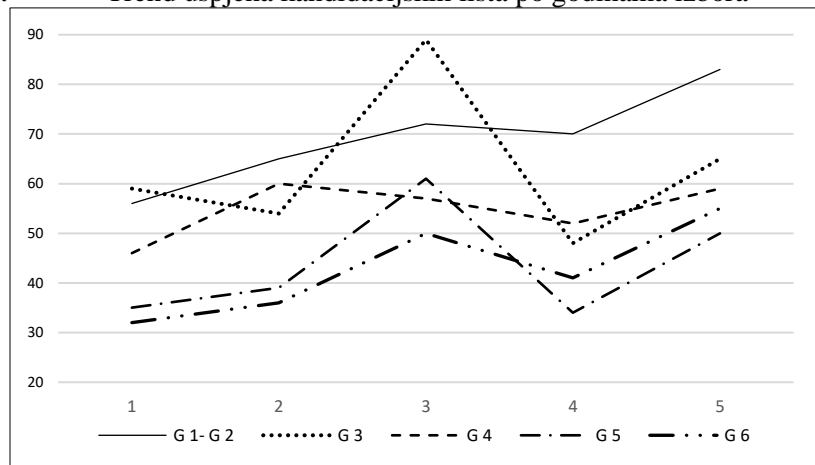


Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Obrada – autor.

Na Grafikonu 8.4.3. jasno je vidljiva znatna razlika u uspješnosti kandidacijskih lista u gradovima veličine od G1 do G4. Prema broju kandidacijskih lista i prema proračunima kojima raspolažu veći gradovi (G5 i G6), interes za sudjelovanje u kreiranju javnih politika značajno je veći, međutim, svi drugi pokazatelji političke participacije slabiji su u odnosu na manje gradove. Također, treba reći kako gradovi grupe G6 nisu u proteklom razdoblju napravili spektakularne iskorake u razvijenosti unatoč raspolaganju znatnim proračunskim sredstvima. Samo je Zadar iskoračio iz 81. mjesta na ljestvici razvijenosti 2008. na 42. mjesto 2016. godine. Ostali gradovi ostvarili su skromne pozitivne ili lošije rezultate od prijašnjih mjerenja i vrednovanja. Također, vidljivi su usponi i padovi uspjeha kandidacijskih lista u prvih pet izbornih ciklusa 2001.-2005.-2009.-2013.-2017. godine. Vrednujemo li atraktivnost izbornog sustava s brojem lista kao pokazateljem interesa birača, interes i uspjeh pokazuju blagi trend rasta broja kandidacijskih lista u novom

izbornom modelu. Međutim, njihov broj još je daleko od broja kandidacijskih lista dosegnut u razmjernom izbornom sustavu.

**Grafikon 8.4.3.** Trend uspjeha kandidacijskih lista po godinama izbora



Izvor: DZS; DIP: Arhiva rezultata izbora. Obrada – autor.

### 8.5. Analiza povezanosti financijskih transfera i izbornih rezultata

U ovoj sekciji analiziramo dio javnih politika, tj. raspodjelu financijskih sredstava izravnim transferima građanima i poslovnim/pravnim subjektima iz proračuna. Naime, ova kategorija troškova doživjela je iznimno visoki rast u apsolutnim iznosima, kao i u udjelima u ukupnim rashodima lokalnih jedinica u proteklom razdoblju. Analiziramo četiri vrste rashoda u računovodstvenim podacima: subvencije, pomoći, naknade građanima i ostale rashode. Analiziramo ih u dva razdoblja: I. do 2009. (neposredno prije izbora 2004. i 2008.) i nakon promjene izbornog sustava (neposredno prije izbora 2012. i 2016. godine). Standardizacija podataka rađena je na osnovi prosjeka mandatnog razdoblja, a usporedba je prema grupacijama gradova i prema podacima o izlaznosti građana na izbore svake pojedine grupacije gradova.

Udio financijskih transfera (FTR) u ukupnim prihodima (UP) raste s veličinom grada. Drugim riječima, veći gradovi s većim proračunskim sredstvima ostvarili su znatno veće FTR rashode od gradova s manjim budžetima. Zajednička karakteristika svih gradova je rast udjela FTR u ukupnim prihodima i pad interesa za političku participaciju građana. Iako se nakon 2016. godine promijenila metodologija (pomoći su prebačene s pozicije rashoda poslovanja u transfere, što je povećalo transfere i smanjilo rashode poslovanja), ukupni neproduktivni troškovi ili tekući rashodi nisu bili niži. Poboljšanje praćenja je u tome što je vidljivo koliko se proračunskog novca dijeli izvan

potreba tekućeg poslovanja upravne organizacije jedinice. Stoga se čini ključno pitanje: čemu rastu transferi ako oni ne donose veći izlazak građana na izbore? Ili, možda odgovor leži u vjerovanju da će 'sigurni' glasači izaći na izbore. Budući da raste broj gradonačelnika s više od dva mandata, moglo bi to smatrati argumentom (Tablica 8.5.1.). Obje kategorije glasača (individualni i pravni subjekti primatelji pomoći) imaju izravan interes izaći na izbore kako bi podržali vlast koja ne štedi na potpori. Činjenica da manje birača izlazi na birališta može značiti da se krug primatelja suzio prema nekom 'ključu' ili području djelatnosti.

**Tablica 8.5.1.** Izlaznost birača i udio transfera u ukupnim prihodima po grupama gradova

GRADOVI PREMA BROJU STANOVNIKA	Izbori 2001. (%)	Udio FTR u UP 2004.	Izbori 2005. (%)	Udio FTR u UP 2008.	Izbori 2009. (%)	Udio FTR u UP 2012.	Izbori 2013. (%)	Udio FTR u UP 2016.	Izbori 2017.
Prosjek G1	55	8	45	15,5	55,5	17	50	21	49,5
Prosjek G2	45	21	38	22	46	20	44	26	48
Prosjek G3	42	25	42	17	48	20	48	28	46
Prosjek G4	45	21	35	25	46	24	44	31	44
Prosjek G5	45	21	37	21	44	22	43	27	41
Prosjek G6	44	25	35	27	43	28	43	34	43
Prosjek G1 – G6	46	21	39	22	47	22	45	28	45

U nastavku sekcije analiziramo kvalitetu demokracije kroz nekoliko odnosa: FTR-a i izlaznosti na izbore; utjecaj ukupnih prihoda (UP) na izlaznost; odnos kapitalnih ulaganja (KU) na izlaznost i veličina grada na izlaznost. Prva korelacija (K1) između financijskih transfera i izlaska na izbore u svim je godinama pred izbore bila negativna. Dakle, transferi koje je aktualna vlast plasirala prema građanima i pravnim osobama nisu urodili povećanim izlaskom na izbore. Odnos korelacije pokazuje raspon neke veze od između tri i 14 posto slučajeva u razmjernom modelu izbora (Tablica 8.5.2.). Druga korelacija (K2) pokazuje kako građani imaju vrlo malo ili nimalo saznanja o visini ukupnih prihoda jedinice u kojoj žive, odnosno ne čini im se da to bitno utječe na kvalitetu života. Korelacije je negativna i ne utječe na interes birača prema političkoj participaciji. Transparentnost koja je mantra gotovo svih proračunskih dokumenata čini se ostala je samo dobra ideja. Naime, proračunski dokumenti su vrlo složene informacije, glomazni i nepregledni običnom 'čitaču', a njihov pregled, tj. potraga za informacijama, često otežani za praćenje i za profesionalce s obzirom na relativno česte promjene metodologije i političkih opisa aktivnosti. Usporediti proračunske podatke aktualnog proračuna s prijašnjim godinama ili pokušati analizirati pojedine projekte koje grad provodi s aspekta rashoda ili učinaka, veliki su izazov i za istraživače, a naročito za obične

građane. Treća korelacija (K3) odnosi se na odnos kapitalnih ulaganja i izlaznosti. Visina kapitalnih ulaganja, također, nisu mamac za izlazak birača na birališta. Veza je vrlo slaba – u oko 14 posto slučajeva 2005. i oko pet posto slučajeva 2009. godine. Stoga ne treba čuditi veći interes vladajućih za financijske transfere. Posljedice tih odnosa jesu opadanja kapitalnih ulaganja i porast financijskih transfera. Drugim riječima, transferi su izravno povezani s raspoloživim sredstvima i nisu povezani s razvojnim pokazateljima. Ili, u drugu ruku, slabije razvijene jedinice u otprilike deset posto slučajeva su one koje su izdašnije u FTR-ima. „Tko ima taj dijeli“, mogla bi se sumirati *ideja* transfera prema građanima i pravnim subjektima. Ova pozicija je izravno povezana s položajem onoga koji dijeli. U novom modelu izbora izvršne vlasti nakon drugog mandata prosječan udio transfera u promatranim gradovima (G1- G6) povećao se s 21 na 28 posto udjela u ukupnim prihodima ili za gotovo 40 posto. Moć koju ima gradonačelnik kao izvršna vlast u samostalnom i autonomnom upravljanju gradskim proračunima većim dijelom je povezana i raste sa visinom proračuna. I četvrta korelacija (K4) odnosi se na odnos veličine grada i visine izlaznosti na birališta. Na izborima 2005. i izborima 2017. godine, u jednoj petini gradova, broj stanovnika utjecao je na visini izlaznosti. Dakle, u velikoj većini gradova broj stanovnika nema značajan utjecaj na visinu izlaznosti. Na svakim izborima nađe se nekoliko gradova koji su iz nekih (drugih) razloga imali masovniji izlazak na izbore – ali to nije pravilo.

**Tablica 8.5.2.** Korelacija izlaznosti na izbore i odabranih rashoda

GODINA IZBORA	2005.	2009.	2013.	2017.
K1 <i>p</i> – vrijednost važnosti	0,002373602	0,091486995	0,176954535	0,086691482
K2 <i>p</i> – vrijednost važnosti	0,00454960	0,142378326	0,156996208	0,032298406
K3 <i>p</i> – vrijednost važnosti	0,013809998	0,044002519	0,087456829	0,016073166
K4 <i>p</i> – vrijednost važnosti	0,009734749	0,179631886	0,167056665	0,031861615

Napomena: ako je  $p \geq 0,05$  vrijednost veze je bez značaja

## 8.6. Kvaliteta demokracije

Kvalitetu demokracije (KD) računamo kao produkt ostvarenih rezultata izlaznosti glasača i financijskih transfera, odnosno udio glasova u biračkom tijelu i ukupnih aktivnosti lokalnih vlasti. Logika izračuna je: ako su gradovi imali veću izlaznost ukupan bi rezultat mogao biti bolji. Međutim, rezultat ovisi i o visini *motivacije*, tj. slabiji je ukoliko su udjeli financijskih transfera (FTR) veći (KD<sup>1</sup>). Drugi produkt (KD<sup>2</sup>) za osnovu također ima rezultat izlaska na birališta prema udjelu rashoda koji uvećava aktivnost vlasti (ulaganja), a umanjuje ga koeficijent pada broja

stanovnika u mandatnom razdoblju. Tako dobiveni rezultati se pripajaju svakom gradu prema rang u ostvarenja (od 1 do 35) prema načelu najveći broj je najbolji rezultat. Visina transfera umanjuje rezultat, dok ga aktivnosti uvećavaju. Rezultati u tablici 8.6.1. rezultati su visine izlaznosti i poslovnih rezultata razdoblja koje je prethodilo izborima u godinama navedenih u tablici.

**Tablica 8.6.1.** Rang gradova prema kvaliteti demokracije KD

GRADOVI	2005.	2009.	2013.	2017.
ĐURĐEVAC	3	1	4	3
CRIKVENICA G2	35	35	15	20
LABIN	17	12	13	12
OPATIJA	13	24	20	13
UMAG	22	30	22	16
KRAPINA	12	4	6	2
GOSPIĆ	23	7	1	1
MAKARSKA	8	20	27	15
ROVINJ	29	10	32	33
VRBOVEC	4	11	18	4
POREČ G3	1	14	16	9
KRIŽEVCI	9	16	28	6
VIROVITICA	11	8	5	7
ZAPREŠIĆ	30	29	30	29
KUTINA	26	15	11	21
POŽEGA	7	6	3	8
ČAKOVEC G4	15	13	23	14
KOPRIVNICA	5	2	33	24
VUKOVAR	31	34	8	22
VINKOVCI	20	23	9	18
SAMOBOR	21	28	7	10
BJELOVAR	18	33	31	34
DUBROVNIK	10	9	14	19
ŠIBENIK G5	27	21	12	28
VARAŽDIN	2	5	25	11
SISAK	6	18	10	17
KARLOVAC	16	19	24	30
PULA	25	26	34	32
S. BROD	21	25	21	26
VELIKA GORICA	31	22	26	25
ZADAR	28	31	29	27
OSIJEK G6	14	27	17	31
RIJEKA	34	32	35	35
SPLIT	33	17	19	23

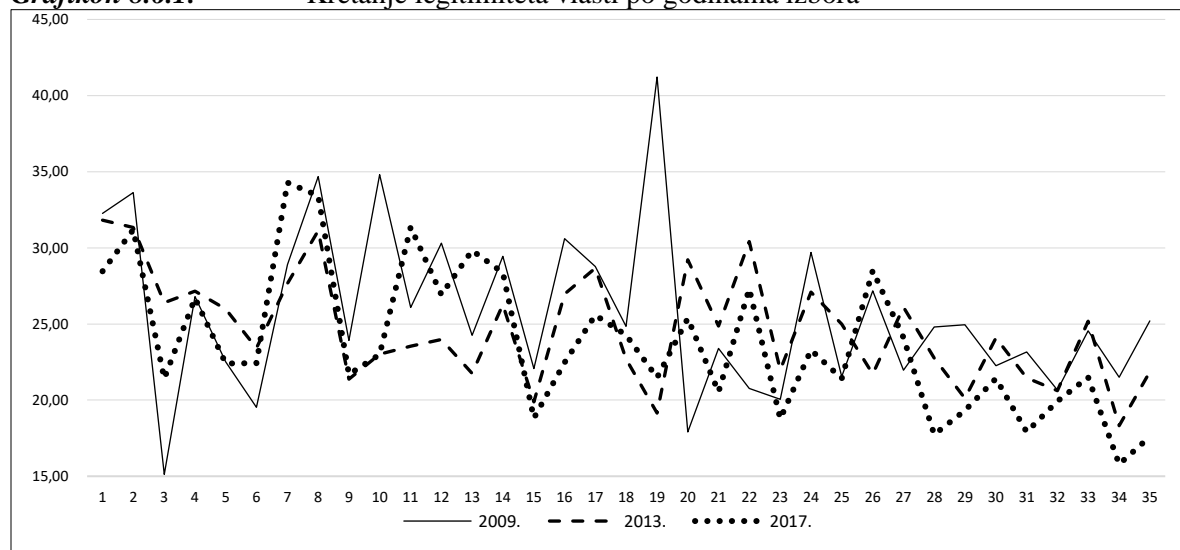
Ukratko, prema ovoj metodologiji mjerenja i vrednovanja gradovi u tablici ostvarili su bolje rezultate u razdoblju 2002.-2008. u odnosu na rezultate 2009.-2016. (osamnaest naprama trinaest, dok su četiri grada ostvarila iste rezultate). Rezultat je tijesan, stoga je potrebna interpretacija rezultata po grupama gradova i ekstremnim promjenama u pojedinom razdoblju. Gradovi s manjim brojem stanovnika (G1) zadržali su visoki udio izlaznosti na birališta u svakom razdoblju. Razlika u pojedinom mandatu povezana je s visinom transfera (FTR-a). Grupa gradova G2 ostvarila je napredak u novom mješovitom modelu izbora. Krapina i Gospić odskoču od ostalih. Krapina je ostvarivala značajno bolju izlaznost birača i veći udio transfera (FTR-a) u ukupnim prihodima. Za Krapinu mogli bismo reći kako je rast FTR-a možda pomogao izlasku birača na glasovanje. Gospić je u novom sustavu izbora ostvario daleko najbolji rezultat izlaznosti (oko 60 posto 2013. i 2017. godine) uz prosječni udio FTR-a u rashodima, što ga je lansiralo na prvo mjesto na ljestvici. Makarska je u svim razdobljima ostvarila relativnu nisku izlaznost (od 41 do 44%), ali je uz niži udio FTR-a i zahvaljujući porastu broja stanovnika popravila svoj rejting. Rovinj je uz pad izlaznosti i veći udio FTR-a ostvario lošije rezultate u novom modelu izbora izvršne vlasti. Na rezultat u Vrbovcu na izborima 2005. utjecao je nizak udio FTR-a, a 2017. godine visoka izlaznost na glasovanje. Grupe gradova G3 i G4 ostvarile su šarolike rezultate. Gradovi s manjim prihodima i padom broja stanovnika ostvarili su prosječnu izlaznost na birališta i povećane udjele FTR-a, koji su uglavnom ovisili o obujmu primljene pomoći u pojedinom razdoblju, stoga se i rezultati tome priklanjaju. Najvećim gradovima prema ovom vrednovanju više odgovara kolektivna od individualne vlasti. Osijek i Rijeku krasi niska izlaznost i veliki udio FTR-a, dok Split ima veću izlaznosti i također veliki udio FTR-a u ukupnim prihodima. Ostvareni rezultat u sva tri grada bolji je u razmjernom izbornom sustavu. Lošije pozicije Rijeke i Osijeka povezane su velikim padom broja stanovnika.

Grafikon 8.6.1. prikazuje oscilacije legitimiteta vlasti po odabranim gradovima po godinama izbora. U većini slučajeva, oscilacije legitimiteta se poklapaju s trendom veće ili manje izlaznosti. U grafikonu odskoče Koprivnica na izborima 2009. godine kada je izlaznost bila 56 posto biračkog tijela, a izvršna vlast ostvarila pobjedu sa 74 posto glasova i dosegla *legitimitet* od 41,2 posto biračkog tijela. Gospić i Rovinj na drugom su i trećem mjestu s nešto preko 34 posto potpore ukupnog broja birača. Prati ih Đurđevac s 32 potpore. Više od 30 posto potpore ukupnog biračkog tijela ostvarili su još samo dva grada: Poreč i Kutina. U svim ostalim gradovima izvršne su vlasti



ostvarile slabiju potporu u biračkom tijelu.

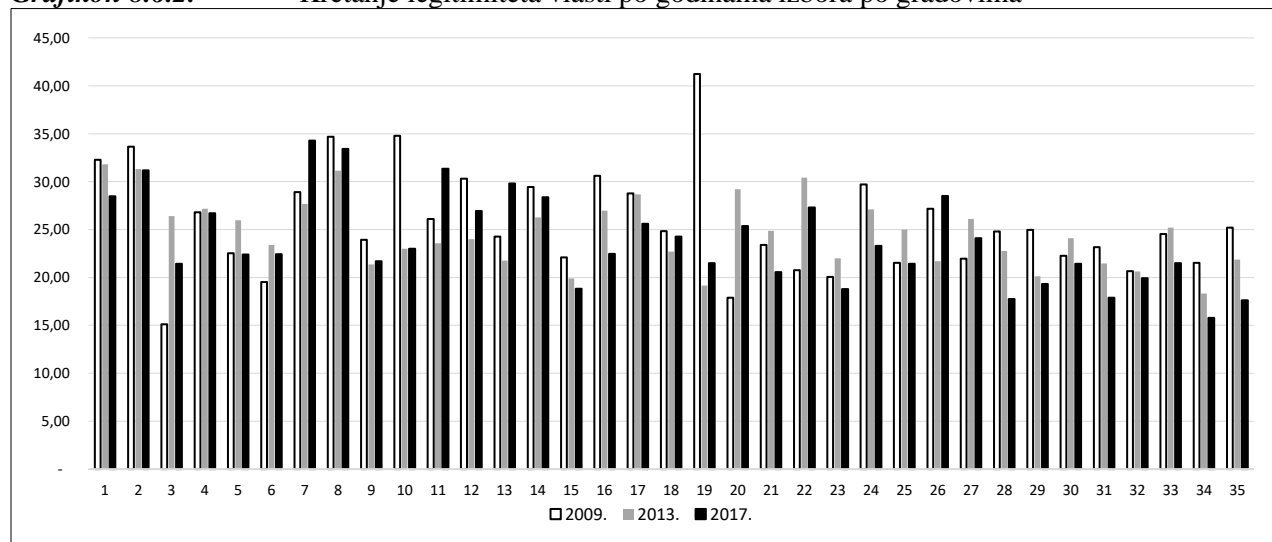
**Grafikon 8.6.1.** Kretanje legitimiteta vlasti po godinama izbora



Izvor: DIP. Obrada-autor

Grafikon 8.6.2. prikazuje komparaciju potpore-legitimiteta koji su dobili kandidati-gradonačelnici na izborima 2009., 2013. i 2017. godine. Brojčano, potporu veću od 30 posto 2009. godine ostvarilo je sedam gradova; 2013. tri grada, a 2017. godine samo dva grada.

**Grafikon 8.6.2.** Kretanje legitimiteta vlasti po godinama izbora po gradovima



Obrada – autor.

Možemo reći kako potpora izvršnoj vlasti u promatranim gradovima ima trend ozbiljnog opadanja. Manje od četvrtine biračkog tijela dalo je legitimitet gradonačelnicima u 20 gradova na izborima

2009.; u 19 gradova na izborima 2013. i u 22 grada na izborima 2017. godine. Najveći gradovi, tj. izvršne vlasti u najvećim gradovima ostvarile su potporu od najviše 25,2 posto u Splitu 2009. godine, a najnižu u Rijeci 2017. godine (gradovi pod brojevima 33, 34 i 35 u Grafikonu 8.6.2.). Spomenuti gradovi imaju posljedično ili uzročno i problema s razvojem. Vrednovanje prema indeksu razvijenosti iz 2008. godine, ovi su gradovi bili pozicionirani na 94 – 43 – 70 mjestu. Mjerenjem i vrednovanjem indeksa razvijenosti 2012. godine: Osijek je bio na 111 mjestu; Rijeka na 49, a Split na 86 mjestu, od 556 lokalnih jedinica. Četiri godine kasnije (2016.) njihov se položaj na ljestvici razvijenosti poboljšao (86 – 57 – 61). Međutim, nisu se daleko odmakli od pozicija koje su imali u razmjernom izbornom sustavu izbora izvršne vlasti. Sva tri grada imaju značajno opadanje broja stanovnika.

Tablica 8.6.2. prikazuje rangiranje gradova prema kvaliteti demokracije po godinama izbora. Kao i ranije prezentirani grafikonu, i ova tablica pokazuje *vrludanje* rezultata u pojedinim gradovima i razdobljima. Osnovno obilježje u svim gradovima je pad interesa za političku participaciju i pad potpore izvršnoj vlasti, odnosno manja izlaznost birača na glasovanje, bez obzira na visinu financijskih transfera koji su se plasirali građanima i pravnim subjektima putem raznih programa. U većim gradovima birači su imali veću ponudu političkog izbora kandidacijskih lista u promatranim godinama izbora.

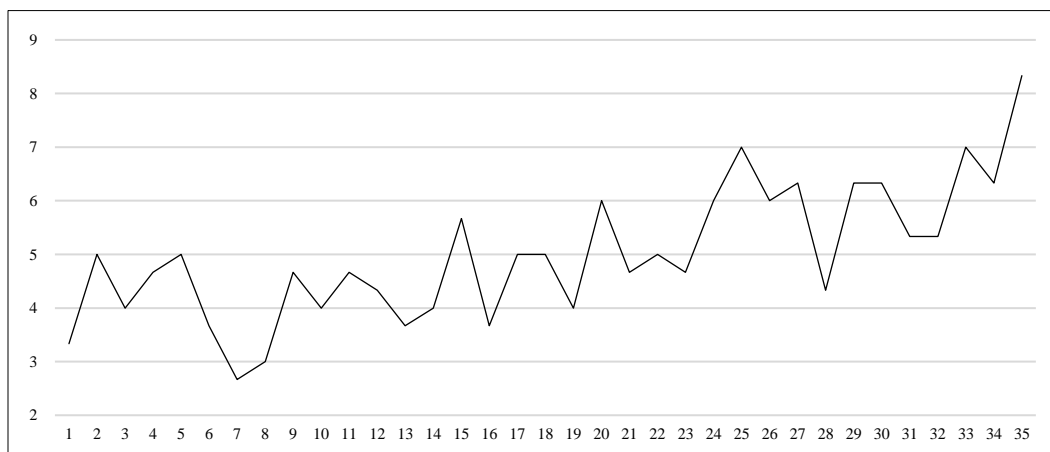
**Tablica 8.6.2.** Rang gradova prema legitimitetu vlasti (LV)

LEGITIMITET	2005.	2009.	2013.	2017.
DURĐEVAC	3	4	2	4
CRIKVENICA	35	35	11	25
LABIN	18	13	8	11
OPATIJA	15	24	14	20
UMAG – UMAGO	24	33	21	19
KRAPINA	12	10	7	1
GOSPIĆ	23	3	3	2
MAKARSKA	7	21	30	21
ROVINJ	27	2	22	17
VRBOVEC	10	14	20	3
POREČ	25	7	19	10
KRIŽEVCI	11	20	27	5
VIROVITICA	9	9	12	8
ZAPREŠIĆ	31	26	33	30
KUTINA	20	6	1	18
POŽEGA	6	11	6	12
ČAKOVEC	13	17	24	14

KOPRIVNICA	5	1	34	23
VUKOVAR	30	34	5	13
VINKOVCI	19	22	17	27
SAMOBOR	22	30	4	9
BJELOVAR	17	32	25	31
DUBROVNIK	8	31	9	16
ŠIBENIK	28	16	16	24
VARAŽDIN	2	28	28	6
SISAK	4	27	13	15
KARLOVAC	16	18	23	33
PULA – POLA	26	16	32	29
S. BROD	32	25	18	26
VELIKA GORICA	21	23	29	32
ZADAR	29	31	31	28
OSIJEK	14	19	15	22
RIJEKA	34	35	35	35
SPLIT	33	15	26	34

Mješoviti model izbora, pretpostavljalo se, model je izbora koji će potaknuti veći interes građana za političkom participacijom. Međutim, brojevi pokazuju suprotne trendove. Prosječni broj kandidacijskih lista za predstavničko tijelo u promatranim gradovima po izbornim razdobljima je u kontinuiranom padu: 12 – 10 – 7 – 9 – 8, kao i u apsolutnim brojevima (435 – 354 - 254 – 329 - 282) po godini izbora. S druge strane, prosječan broj kandidacijskih lista za izvršno tijelo ima trend rasta kako raste broj stanovnika. Kretanje prosječnog broja kandidacijskih lista za predstavničko tijelo gotovo prati trend broja kandidacijskih lista za mjesto gradonačelnika. U apsolutnim iznosima broj kandidata za gradonačelnike raste (148-183-194), za razliku od broja kandidacijskih lista za članove gradskog vijeća u promatranim gradovima. Prosječan broj kandidata kreće se od tri kandidata u najmanjem gradu do osam kandidata u najvećem. Najmanje kandidata – dva (više gradova), a najviše 11 imao je Split 2013. godine. Možemo zaključiti kako je u dosadašnjim izborima interes za članove predstavničkih tijela bio u padu, dok je interes za čelnike izvršne vlasti u blagom porastu (Grafikon 8.6.3.). Osim interesa za općenitu političku participaciju građana i interesa da sudjeluju u kreiranju javnih politika, promjene u regulativi lokalne samouprave, odnosno promjene statusa koji je predstavničko tijelo *dobilo* promjenom izbornog sustava očito nije više tako poticajno za natjecanje za članstvo u predstavničkom tijelu. S druge strane, *snaga* predstavničkog tijela prema potpori koju bi većina u predstavničkom tijelu mogla dati izborom izvršne vlasti – s obzirom na nizak izlazak birača u drugom krugu izbora – približava se ili bi bila veća od potpore koju je izvršna vlast dobila neposrednim izborom.

**Grafikon 8.6.3.** Kretanje prosječnog broja kandidacijskih lista 2001. – 2017. za gradonačelnika



## 8.7. Veličina i učinkovitost

Dimenziju učinkovitosti izračunavamo u tri koraka. Prva dva koraka odnose se na ekonomske pokazatelje poslovanja ( $E_1$ ;  $E_2$ ) gradova po mandatnim razdobljima, dok se ukupna ocjena ( $E_3$ ) vrednuje uz promjenu pozicije na ljestvici indeksa razvijenosti (IR) kao konačnom 'sudu' ili vrijednosti javnih politika vlasti u gradovima u razdobljima mjerenja i vrednovanja.

### 8.7.1. Vrednovanje ekonomičnosti – $E_1$

$E_1$  dimenziju ekonomičnosti mjerili smo kao funkciju odnosa tekućih (neproaktivnih) rashoda na ukupne prihode ( $E_1 = f(RP, PP)$ ). Rezultat ekonomičnosti –  $E_1$  računamo kao produkt odnosa rashoda poslovanja (RP) i prihoda poslovanja (PP). Utjecaj pomoći na rezultat pretpostavljamo kao neutralan jer pomoć u računovodstvenom smislu sadržava i sredstva za decentralizirane funkcije koje su poslovne aktivnosti jedinica. Drugi argument za pretpostavku o neutralnosti pomoći je izračun vrijednosti korelacije pomoći u ukupnim rashodima jedinica na koje pomoć nema značajan utjecaj. Drugim riječima, pomoć u značajnijoj mjeri ne utječe na ukupne rashode. Ukupnu pomoć koju su jedinice dobile koristimo u interpretaciji rezultata. Dakle, ekonomičnost upravljanja prihodima  $E_1$  prikazuje se ovom računicom kao sposobnost funkcioniranja uz najmanje troškove (RP/PP) prema raspoloživim financijskim sredstvima vlasti po mandatnim razdobljima.

Tablica 8.7.1.1. prikazuje rezultat izračuna ekonomičnosti raspolaganja prihodima po mandatnim razdobljima. Primjerice, Đurđevac je u predizbornoj godini 2004. ostvario 82 posto rashoda poslovanja u prihodima poslovanja i ekonomičnost 0,18. Brojčano, izvršne vlasti u dvadeset i pet

**Tablica 8.7.1.1.** Ekonomičnost gradova po mandatnim razdobljima E<sub>1</sub>

GRADOVI	2004.	2008.	2012.	2016.
ĐURĐEVAC G1	0,18	0,27	0,13	0,35
PAZIN	0,17	0,20	0,14	0,15
CRIKVENICA G2	0,16	0,20	0,25	0,33
LABIN	0,17	0,21	0,18	0,15
OPATIJA	0,32	0,24	0,03	0,17
UMAG	0,19	0,27	0,21	0,33
KRAPINA	0,22	0,26	0,16	0,21
GOSPIĆ	0,36	0,44	0,19	0,15
MAKARSKA	0,15	0,23	0,30	0,30
ROVINJ	0,19	0,10	0,20	0,27
VRBOVEC	0,20	0,18	0,19	0,22
POREČ	0,22	0,38	0,19	0,28
KRIŽEVCI G3	0,24	0,30	0,16	0,32
ZAPREŠIĆ	0,19	0,36	0,22	0,18
VIROVITICA	0,12	0,27	0,20	0,20
KUTINA	0,11	0,23	0,14	0,12
POŽEGA	0,20	0,20	0,18	0,21
ČAKOVEC G4	0,31	0,30	0,21	0,12
KOPRIVNICA	0,24	0,27	0,18	0,13
VUKOVAR	0,10	0,30	0,23	0,22
VINKOVCI	0,20	0,28	0,18	0,20
SAMOBOR	0,31	0,24	0,14	0,27
BJELOVAR	0,24	0,19	0,14	0,14
DUBROVNIK	0,18	0,16	0,12	0,09
VARAŽDIN	0,26	0,19	0,06	0,11
ŠIBENIK G5	0,26	0,33	0,31	0,18
SISAK-G4	0,18	0,25	0,12	0,12
PULA	0,24	0,28	0,16	0,13
KARLOVAC	0,18	0,18	0,17	0,19
S. BROD	0,10	0,17	0,20	0,28
V. GORICA	0,27	0,22	0,13	0,15
ZADAR	0,28	0,32	0,25	0,23
OSIJEK G6	0,14	0,22	0,14	0,14
RIJEKA	0,14	0,20	0,08	0,13
SPLIT	0,26	0,25	0,12	0,15

gradova ostvarile su bolji rezultat u mandatima razmjernog izbornog sustava, tj. kada je izvršnu

vlast biralo predstavničko tijelo građana. U drugu ruku, u deset gradova grupe vlasti su ostvarile bolji rezultat u mješovitom izbornom sustavu, odnosno pod vodstvom neposredno izabраниh gradonačelnika. U ovom modelu izračuna najveći gradovi su bolje funkcionirali s kolektivnim izvršnim tijelima; gradovi srednje veličine podjednako dobro/loše u oba modela izbora; manje jedinice do dvadeset tisuća stanovnika ostvarile su značajno bolje rezultate u prvoj kategoriji mjerenja i vrednovanja ( $E_1$ ) – veću ekonomičnost u većinskom modelu izbora upravljača.

#### 8.7.2. Vrednovanje efikasnosti – $E_2$

Drugú dimenziju učinka mjerimo kroz efikasnost kreiranja *outputa* – putem kapitalnih ulaganja (KU). Dva ključna rashoda (KU i TA) za ovo mjerenje uzeli smo u obzir prema ukupnim rashodima i izdacima. Naime, ukupni rashodi i izdaci u sebi sadrže sve troškove jedinice, a kompariraju se prema visini kapitalnih ulaganja (KU) i troškovima administracije (TA). Pod troškovima administracije obuhvaćeni su svi izdaci za funkcioniranje lokalnog javnog sektora jedinice. To znači kako su u iste uključeni svi proračunski i izvan proračunski korisnici proračunskih sredstava. Kako iznosi za njih rastu tako se smanjuju raspoloživa sredstva za kapitalna ulaganja i smanjuje efikasnost organizacije grada u cjelini. Efikasnost  $E_2$  računamo kao produkt odnosa kapitalnih ulaganja i ukupnih rashoda i izdataka, i odnosa troškova administracije i ukupnih rashoda i izdataka (KU/UR i TA/URI). Tablica 8.7.2.1. daje prikaz izračuna  $E_2$  po mandatnim razdobljima. Tablica 8.7.2.1. daje prikaz izračuna  $E_2$  po mandatnim razdobljima. U ovom mjerenju i vrednovanju brojčano gledajući prevaga boljih rezultata je na strani razmjernog sustava, uvjerljivo – 30:5. Četiri grada do grupe G1 i G2 i jedan veliki grad grupe G5 (Karlovac) ostvarili su bolje rezultate u upravljaju neposredno izabраниh gradonačelnika. Međutim, ostatak od 30 gradova ostvario je bolje rezultate u razmjernom izbornom sustavu. S obzirom na određene pokazatelje za izračun, možemo reći kako su lokalne vlade imale veću kontrolu na neproduktivnim rashodima (rashodima za osoblje, proračunske korisnike, transfere), što je omogućilo znatno većá kapitalna ulaganja, i posljedično bolji rezultat. U usporedbi s vrednovanjem prema kriteriju ekonomičnosti  $E_1$  u tablici 8.7.1.1. uočena je podudarnost kod velikih gradova iznad sto tisuća stanovnika, koji su u oba vrednovanja iskazali bolje rezultate u razmjernom izbornom sustavu. Mogli bismo reći kako je kolektivni model odlučivanja bolje funkcionirao i kod velikih gradova, ulaganja bila većá, za razliku od dva mandatna neposrednog izbora izvršne vlasti u kojima su

gradovi ostvarili značajno slabije rezultate.

**Tablica 8.7.2.1.** Efikasnost gradova po razdobljima E<sub>2</sub>

GRADOVI	2004.	2008.	2012.	2016.
ĐURĐEVAC G1	0,20	0,47	0,19	0,45
PAZIN	0,22	0,25	0,09	0,25
CRIKVENICA G2	0,10	0,14	0,17	0,10
LABIN	0,31	0,27	0,25	0,20
OPATIJA	0,24	0,31	0,26	0,34
UMAG	0,17	0,41	0,27	0,39
KRAPINA	0,21	0,52	0,10	0,20
GOSPIĆ	0,45	0,82	0,10	0,22
MAKARSKA	0,17	0,52	0,21	0,27
ROVINJ	0,30	0,18	0,20	0,20
VRBOVEC	0,29	0,29	0,17	0,23
POREČ	0,22	0,57	0,12	0,25
KRIŽEVCI G3	0,12	0,43	0,20	0,52
ZAPREŠIĆ	0,28	0,40	0,14	0,10
VIROVITICA	0,12	0,33	0,17	0,12
KUTINA	0,32	0,23	0,12	0,08
POŽEGA	0,21	0,15	0,07	0,09
ČAKOVEC G4	0,63	0,71	0,30	0,24
KOPRIVNICA	0,37	0,45	0,26	0,18
VUKOVAR	0,05	0,32	0,28	0,29
VINKOVCI	0,20	0,25	0,19	0,05
SAMOBOR	0,38	0,29	0,13	0,35
BJELOVAR	0,17	0,21	0,09	0,18
DUBROVNIK	0,23	0,14	0,09	0,07
VARAŽDIN	0,34	0,13	0,05	0,06
ŠIBENIK G5	0,37	0,47	0,35	0,18
SISAK	0,25	0,22	0,07	0,16
PULA	0,34	0,37	0,29	0,14
KARLOVAC	0,15	0,23	0,14	0,23
S. BROAD	0,32	0,27	0,31	0,28
V. GORICA	0,41	0,27	0,14	0,23
ZADAR	0,59	0,67	0,20	0,22
OSIJEK G6	0,18	0,29	0,16	0,15
RIJEKA	0,18	0,53	0,19	0,04
SPLIT	0,23	0,28	0,18	0,08

### 8.7.3. Učinkovitost gradova $E_3$

Statistički gledano rezultat ukupne učinkovitosti je u korist razdoblja razmjernog izbornog sustava (28:7). Međutim, ta razliku s obzirom na uzorak od 27 posto od 128 gradova uzimamo s oprezom da bi se mogao donijeti opći zaključak o puno boljem ili puno lošijem modelu izbora jedne odnosno druge izvršne vlasti. Veliki gradovi – gradovi iznad sto tisuća stanovnika (tri grada) ostvarili su bolje rezultate u razmjernom izbornom sustavu. Iako su svi (Osijek i Split) osim Rijeke na ljestvici razvijenih svoje pozicije promijenili na bolje, to je bila više posljedica promjene metodologije vrednovanja (vrijedi za sve jedinice), nego su se razlike u kvaliteti upravljanja toliko promijenile, odnosno utjecale na rezultat. Ono što, međutim, možemo reći temeljem indeksa razvijenosti za posljedice modela upravljanja je *stagnacija* i Osijeka i Splita, te pad na ljestvici razvijenih grada Rijeke. U drugu ruku, brojačano, u tim gradovima najviše je kandidacijskih lista nastupalo na izborima, dok je vlast dobivala nižu potporu biračkog tijela sa svakim sljedećim izborima. U vrednovanju kvalitete demokracije (KD), Split i Rijeka zauzeli su 34 odnosno 35 mjesto od 35 vrednovanih gradova. Manji gradovi (G1 i G2), gradovi do 30 tisuća stanovnika ostvarili su različite rezultate učinkovitosti u oba modela upravljanja, za razliku od velikih gradova. Pula je sljedeći veliki grad koji se nije pomaknuo na ljestvici razvijenih. Prema vrednovanju kvalitete demokracije (KD) Pula je na 29. niskom mjestu s izrazito niskom učinkovitosti ( $E_2$ ). Pula nije ostvarila ništa bolji rezultat ni prema ocjeni ekonomičnosti ( $E_1 = 0,13$ ); daleko ispod rezultata iz ranijeg razmjernog razdoblja. Sisak je pao za 83 mjesta na ljestvici razvijenosti i to je, pretpostavljamo, više rezultat stanja u gospodarstvu nego promjene kvalitete upravljanja, odnosno izbornog modela. S druge strane, Sisku nedostaju kapitalna ulaganja. Prema pokazateljima poslovanja u Sisku se financijska sredstva *usmjeravaju* prema transferima. Bjelovar je gotovo *kopirao* Sisak; vrlo niska razina kapitalnih ulaganja; visoki tekući rashodi i niska razina KD, odnosno niska potpora (oko 19 posto) biračkog tijela izvršnoj vlasti. Statistički, mjerenje ekonomičnosti  $E_1 = 25:10$ ; efikasnosti  $E_2 = 30:5$ ; učinkovitosti  $E_3 = 28:7$  – 70 posto gradova bolje je rezultate ostvarilo u razmjernom sustavu, a 30 posto u mješovitom izbornom sustavu. Prema ovom mjerenju manjim gradovima s manjim brojem stanovnika, čini se više odgovara neposredan izbor gradonačelnika, odnosno vlast jednoga. S organizacijskog aspekta to su gradovi s manjim proračunima, manjom upravom i manjim brojem organizacija lokalnog javnog sektora, te je s takvom organizacijom moguće gotovo 'izravno' upravljati.



**Tablica 8.7.3.1. Učinkovitost gradova po mandatnim razdobljima E<sub>3</sub>**

GRADOVI	U 2004	U 2008	U 2012	U 2016	IR 2008/IR 2016
ĐURĐEVAC G1	0,19	0,37	0,16	0,40	+37
PAZIN	0,19	0,23	0,11	0,20	+13
CRIKVENICA G2	0,13	0,17	0,21	0,21	+10
LABIN	0,24	0,24	0,21	0,18	-1
OPATIJA	0,28	0,28	0,14	0,25	-16
UMAG	0,18	0,34	0,24	0,36	-2
KRAPINA	0,22	0,39	0,13	0,21	+4
GOSPIĆ	0,41	0,63	0,15	0,19	+15
MAKARSKA	0,16	0,38	0,25	0,29	+41
ROVINJ	0,24	0,14	0,20	0,24	+1
VRBOVEC	0,25	0,23	0,18	0,23	+13
POREČ	0,22	0,47	0,15	0,26	-1
KRIŽEVCI G3	0,18	0,36	0,18	0,42	+58
ZAPREŠIĆ	0,23	0,38	0,18	0,14	+5
VIROVITICA	0,12	0,30	0,18	0,16	-6
KUTINA	0,21	0,23	0,13	0,10	-55
POŽEGA	0,20	0,17	0,12	0,15	+25
ČAKOVEC G4	0,67	0,51	0,25	0,18	+34
KOPRIVNICA	0,31	0,36	0,22	0,15	+4
VUKOVAR	0,07	0,31	0,25	0,26	+121
VINKOVCI	0,20	0,26	0,18	0,12	+24
SAMOBOR	0,35	0,26	0,14	0,31	+8
BJELOVAR	0,20	0,20	0,11	0,16	-13
DUBROVNIK	0,20	0,15	0,10	0,08	+32
VARAŽDIN	0,30	0,16	0,05	0,09	+3
ŠIBENIK G5	0,31	0,40	0,33	0,18	+17
SISAK	0,21	0,23	0,10	0,14	-83
PULA	0,29	0,32	0,22	0,13	0
KARLOVAC	0,16	0,21	0,16	0,21	+27
S. BROD	0,21	0,22	0,25	0,28	+12
VELIKA GORICA	0,34	0,25	0,13	0,19	+10
ZADAR	0,44	0,49	0,22	0,22	+39
OSIJEK G6	0,16	0,25	0,15	0,14	+8
RIJEKA	0,16	0,36	0,14	0,09	-14
SPLIT	0,25	0,27	0,15	0,11	+9

Na kontinentalnom dijelu ostaje nam pogledati Viroviticu, koja je pala na ljestvici razvijenih za šest mjesta i ima lošiji rezultat učinkovitosti E<sub>3</sub> u većinskom izbornom sustavu. Virovitica je

pokazala zavidan rezultat kvalitete demokracije, međutim, to je ostvarila u oba izborna modela. Promjene koje su se dogodile tiču se niske ekonomičnosti i efikasnosti, tj. visokih tekućih rashoda i niskih kapitalnih ulaganja. Ukupna učinkovitost Virovitice daleko je ispod razdoblja iz 2008. godine (Tablica 8.7.3.1.). Slijedi niz gradova Istre, koji su nanizali lošije rezultate i ostvarili pad na ljestvici razvijenih: Labin za jedno mjesto niže; Umag za dva; Poreč za jedno; Rovinj tek za jedno mjesto više. Poreč i Umag imali su nisku ekonomičnost, a Poreč k tome i nisku razinu kapitalnih ulaganja. Prema kvaliteti demokracije Poreč ostvaruje nejednake rezultate, tj. demokracija u Poreču doživljava uspone i padove u svakom izbornom ciklusu. U skladu s tim rezultatima mijenjaju se i javne politike; na bolje ili na gore, pa i rezultat očekivano oscilira. Labin je popravio svoje demokratske rezultate, međutim, ne i razvojne politike. K tome, Labin za razliku od drugih gradova Istre ima lošiju lokaciju za ključne poluge razvoja koje tako dobro spajaju ostali dijelovi Istre: turizam i poljoprivredu. Rovinj je *stao* u razvoju prema vrednovanju iz 2016. godine. Vlasti Rovinja imale su relativno nisku potporu biračkog tijela (oko 23%), veliki rast tekućih rashoda i posljedično pad kapitalnih ulaganja. U novom izbornom sustavu Rovinj popravlja ekonomičnost, ali je učinak još uvijek relativno nizak, itd. Od 35 analiziranih gradova njih 24 ostvarila su napredak, a njih jedanaest je palo na ljestvici razvijenih. Jedan je grad nakon deset godina *razvoja* 'zadržao' isto mjesto, a osam je gradova napredovalo do deset mjesta na ljestvici razvijenih. Ako bismo potonjih osam smatrali gotovo stagnacijom, značajniji napredak ostvaren je u 16 gradova ili u 46 posto analiziranih gradova. Ukupno gledajući, ekonomski rezultat promjene modela izbora u ovim gradovima je negativan – nije ostvarena zadaća povećanja efikasnosti lokalnih vlasti.

Nekoliko je gradova koji su napravili spektakularne pomake na ljestvici razvijenih, primjerice Vukovar za 12 mjesto. Razina pomoći koja je plasirana u Vukovar podigla je kapitalna ulaganja za tri puta i znatno popravila ostale pokazatelje poslovanja. Za očekivati je da će kapitalna ulaganja ojačati aktivnosti građana i osnažiti demokratski legitimitet vlasti, koji je nužan za oživotvorenje infrastrukturnih ulaganja. Drugi grad koji je vidno napredovao je Zadar. Zadar u kontinuitetu ima zavidnu razinu ulaganja i relativno ujednačenu kvalitetu demokracije. U svim izbornim ciklusima potpora birača kretala se oko 20 posto. Drugim riječima, postojeća vlast održava kontinuitet javnih politika, gotovo istu učinkovitost u svim izbornim modelima, što je u konačnici rezultiralo za 39 mjesta boljim rezultatom na ljestvici razvijenosti. Križevci su se popravili za 58 mjesta. Križevci

su udvostručili svoju učinkovitost za razdoblje mjerenja IR 2016. godine. Križevci su u svim izbornim modelima imali relativno visoki stupanj ekonomičnosti i kapitalnih ulaganja, koja su u mjerenju i vrednovanju doprinijela rezultatu na ljestvici razvijenih. Križevci su također popravili kvalitetu demokracije. Na izborima 2017. godine u novom modelu izbora ostvarili su peti rezultat među 35 gradova i potporu od gotovo 30 posto biračkog tijela. Sljedeći grad je Makarska, koja je popravila svoju poziciju na ljestvici razvijenosti za 41 mjesto. Makarska je pogoršala kvalitetu demokracije u novom modelu izbora padom izborne potpore izvršnoj vlasti, ali je zadržala razinu kapitalnih ulaganja i poboljšala ekonomičnost poslovanja. Drugim riječima, Makarska je uz stabilnu političku vlast, ekonomičnim poslovanjem grada i ulaganjima oplemenila svoju lokaciju i podigla kvalitetu života građana. Još su dva grada koja su također vidno popravila svoja mjesta na ljestvici razvijenih: Dubrovnik za 32 i Đurđevac za 37 mjesta. Ova dva grada zapravo se ne mogu uspoređivati osim prema statističkim pokazateljima. Dubrovnik je *vrhuda* gore dolje prema ocjeni kvalitete demokracije, za razliku od Đurđevca koji je ostvario rezultat od drugog do četvrtog mjesta među promatranim gradovima. I dok Đurđevac ima odlične rezultate u ekonomičnosti i ulaganjima, Dubrovnik ima odličnu gospodarsku poziciju, ali puno lošije rezultate u kapitalnim ulaganjima i ekonomičnosti funkcioniranja grada. U dva izborna ciklusa većinskog izbornog modela ionako niska ekonomičnost poslovanja u Dubrovniku pala je za gotovo 40 posto.

Ovu sekciju završavamo tablicom korelacija koja je sažetak *politika* lokalnih vlasti kroz mandatno razdoblje. Korelacija ukupnih prihoda (UP) i rashoda poslovanja (RP) je očekivana premda nije i nužna. Naime, porastom ukupnih prihoda (UP) koji su dijelom posljedica i primljenih pomoći (UPom), koje jedinice primaju s drugih razina države nužno ne trebaju završiti u tekućim rashodima ili rashodima poslovanja (RS). Međutim, u 99 posto slučajeva rast ukupnih prihoda znači i rast tekućih rashoda (RP). Napravili smo obrnutu analizu: u kojoj mjeri pomoći (UPom) utječu na tekuće rashode (RP). Ni taj nas rezultat nije iznenadio. Naime, rashodi poslovanja ne ovise u značajnoj mjeri o visini primljene pomoći. Ovo nam jasno ukazuje na činjenicu kako se rashodi poslovanja planiraju i realiziraju u 92 posto slučajeva bez obzira na visinu primljene pomoći, tj. od njih se rijetko odstupa. Već smo ranije napomenuli kako su u Hrvatskoj rebalansi proračuna vrlo česta pojava kojom se usklađuju troškovi s planskim veličinama, ali i *prazne* proračuni radi dokazivanja *efikasnosti*, što se uglavnom događa krajem godine. Jedinice računaju na pomoći iz drugih izvora u definiranju proračuna uglavnom vodeći se povijesnim iskustvom, a

potrebe za sredstvima radi uravnoteženja 'želja' (ili političkog cilja visine ukupnih prihoda) i rashoda pokrivaju planiranim prihodima iz drugih izvora od kojih su dva najčešća: EU i državni proračun, odnosno prodaja kapitalnih dobara – oba neizvjesna. Najizdašniji i najsigurniji izvori financiranja su pomoći iz viših razina vlasti (države i županije).

**Tablica 8.7.3.2.** Korelacije određenih kategorija rashoda u predizbornim godinama

GODINA IZBORA	2004.	2008.	2012.	2016.
R - Korelacija TA i KU	0,766707322	0,66551115	0,8434044799	0,29073142141
<i>p</i> - vrijednost značaja	5,80424E-12	2,36632E-09	2,94295E-08	0,017202532
R - Korelacija URI i KU	0,811387522	0,81234602	0,869441533	0,319992241
<i>p</i> - vrijednost značaja	1,69384E-13	1,55633E-13	6,18986E-09	0,011591334
R - Korelacija KU i broja zaposlenih	0,75890081	0,68203920	0,8349679825	0,2823067427
<i>p</i> - vrijednost značaja	1,00385E-11	1,014E-09	4,61753E-08	0,019231511
R - Korelacija veličine jedinice i TA	0,88219327	0,90317059	0,8985825461	0,8920177892
<i>p</i> - vrijednost značaja	6,04629E-21	2,68725E-18	7,12795E-10	1,21874E-09
R - Korelacija UPom / RP	0,08583870	0,14065393	0,2973287500	0,16904601152
<i>p</i> - vrijednost značaja	0,087623599	0,02642480	0,015753985	0,080325207
R - Korelacija UP i KU	0,74242852	0,80107080	0,8473864489	0,3202147732
<i>p</i> - vrijednost značaja	1,11261E-13	4,10253E-13	2,35939E-08	0,011872052

Napomena: ako je  $p \geq 0,05$  vrijednost veze je bez značaja

Troškovi administracije (TA) (uprava i proračunski korisnici) mogu se povezati sa 77 posto kapitalnih ulaganja. Drugim riječima, s padom kapitalnih ulaganja u najvećem broju gradova ne očekuju se drastične promjene u troškovima za zaposlene. Promjene se dogode u slučajevima ako država ograniči rashode ili ako su izvori sredstava značajno reducirani – oboje nisu odluke upravljača. Međutim, nema pokazatelja da se s te osnove smanjuje broj zaposlenih. Veličina jedinice znači i veću upravu i veće rashode za administraciju. Ukupni rashodi i izdaci (URI/KU) mogu se povezati s kapitalnim ulaganjima. Naime, porast aktivnosti lokalnih jedinica u najvećem broju slučajeva povezan je s kreditnim zaduženjima, pa su sljedeći proračuni opterećeni izdacima za povrat kredita i kamata. Drugim riječima, razlika između rashoda poslovanja (RP) i ukupnih rashoda i izdataka (URI) nužno ne moraju biti kapitalna (KU) ulaganja, odnosno vrlo je malo kapitalnih ulaganja koja su plod efikasnijeg poslovanja, tj. smanjenja tekućih rashoda. I dok je u prva tri mandatna razdoblja ukupne rashode i izdatke bilo moguće vezati za kapitalna ulaganja, nakon izbora 2013. godine ta veza je bez značaja. Model financijskih transfera 'usavršen' u gradu Zagrebu, proširio se na sve jedinice u Hrvatskoj. Vlasti procjenjuju, s obzirom na kontinuirani rast transfera, ovakvo ulaganje *isplativijim* od kapitalnih ulaganja. Veza broja zaposlenih i kapitalnih ulaganja ostaje bez značaja nakon 2013. godine (Tablica 8.7.3.2.). Kategorije prema kojima smo

vrednovali uspjeh lokalnih upravljača, pokazuje analiza, nije sastavni dio političkog dnevnog reda, premda su političke vlasti dužne obrazložiti učinke svojih javnih politika.

Treba li *veličina* jedinice biti mjerilo troškova administracije (TA)? Podaci za 2004. pokazuju da to i ne mora biti pravilo. Naime, u 88 posto slučajeva veličina jedinice korelira s razinom troškova uprave, ali u 12 posto jedinica to nije tako. Drugim riječima, postoje vlasti koje s manje troškova za administraciju upravljaju njihovim gradovima. Podaci u poslovanju gradova pokazuju da administracije po gradovima ne koštaju ni približno isto po stanovniku, što upućuje, možda, i na različito vrednovanje rada za ista radna mjesta u lokalnoj samoupravi. Problem jednakog vrednovanja rada za isti posao u javnoj službi postaje sve veći problem kapaciteta lokalnih jedinica koje ne mogu, s obzirom na svoje prihode, privući kvalitetnu radnu snagu i posljedično, ne mogu ni kreirati niti izvesti kvalitetno javne politike. Pad broja stanovnika u većini gradova dodatno šteti kapacitetima tih jedinica. U takvim uvjetima vlast manje producira strateške dokumente i projekte, već je sklonija okrenuti se kratkoročnim politikama, transferima financijskih sredstava kao zaloga za buduće glasove. S obzirom da je u vrednovanju kvalitete demokracije udio financijskih transfera imao negativan predznak (umanjuje kvalitetu), samo su četiri *mala* grada na izborima 2017. godine ostvarila KD iznad 30 posto, osam gradova ispod 20 posto potpore. Na prvim većinskim izborima u tri je grada potpora bila ispod 20 posto; sedam gradova iznad 30 i jedan iznad 40 posto potpore. Prema rezultatima koji su predstavljani mogli bismo reći kako promjene napravljene u izbornom zakonodavstvu nisu rezultirale jačanjem demokracije (ako demokracijom podrazumijevamo modelom kvalitetnijeg života). Naime, smanjivanjem broja vijećnika u predstavničkom tijelu dodatno se narušava ionako narušena pozicija predstavničkog tijela u odnosu na moć izvršne vlasti i funkciju predstavljanja. Opravdanje za takvu odluku smanjenjem rashoda za političko funkcioniranje jedinica ima samo statistički značaj. Smanjenje je simbolično pa efekti smanjenja rashoda za predstavničko tijelo ne utječu na obujam javnih politika, međutim, sasvim sigurno utječe na kvalitetu predstavničke demokracije. Model upravljanja u kojem se nastoji s malo novca dobiti kvalitetnu demokraciju, nije ostvariv. Kvaliteta ima svugdje svoju cijenu.

## 8.8. Najmanji i najveći grad

U ovoj sekciji analize uspoređuju se najmanji i najveći grad u obje dimenzije mjerenja: prema pokazateljima demokracije i učinkovitosti. Prvi korak je usporedba rezultata prethodnih mjerenja,

kojima se dodaje analiza funkcionalnih rashoda koja bi, pretpostavljamo, trebala pojasniti stanje u određenom području pojedinog grada. Prva je usporedba rasta/pada broja stanovnika. Iz Tablice 8.1.3. prenosimo podatke o kretanju broja stanovnika u svakom razdoblju (Tablica 8.8.1.). Split sa svojih 188 694 stanovnika (2011.), u ovoj analizi, najveći je grad koji je preuzeo decentralizirane funkcije osnovnog obrazovanja.

**Tablica 8.8.1.** Odabrana obilježja gradova: kretanje populacije, struktura jedinice

Grad/razdoblje	2001.-2008.	2009.-2016.	Broj naselja	Udio cen. naselja	Gustoća km <sup>2</sup>
Đurđevac	0,946	0,943	9	0,768	56
Split	0,955	0,956	8	0,938	2.368

Split je grad s relativno malim brojem naselja (osam), odnosno grad s visokom koncentracijom stanovništva u centralnom naselju (93,8%), što je za hrvatske prilike iznimno gusto naseljeno područje s 2368 stanovnika po četvornom kilometru. Đurđevac je s 8862 stanovnika i devet naselja, prostorno gotovo 157 km<sup>2</sup> površine dvostruko veći od Splita; s udjelom centralnog naselja u populaciji od 76,8 posto; gustoćom od 56 stanovnika po km<sup>2</sup>, grad je samo prema upravnom statusu – Đurđevac je zapravo ruralno područje. U oba razdoblja mjerenja Đurđevac je izgubio više od pet posto stanovnika, dok je Split u prvom razdoblju izgubio 4,5 posto, a u drugom nešto manje (4,4%). U svim izbornim ciklusima Đurđevac je ostvario bolji rezultat izborne participacije građana od Splita. Razlika u postocima izlaznosti je znatna, oba grada pokazuju trend pada 'zanosa' političke participacije u oba izborna modela. Međutim, u broju kandidacijskih lista situacija je obrnuta, višestruko veća ponuda kandidata biračima bila je u Splitu (od 17 do 33 liste), nego u Đurđevcu (od 8 do 14 lista). Svi su gradovi imali trend rasta broja kandidacijskih lista do izbora 2013., da bi 2017. godine imali znatan pad ponude: Split za četvrtinu, a Đurđevac za trećinu manje kandidacijskih lista. Međutim, slaba je veza između broj kandidacijskih lista i izlaznosti na izbore. U Đurđevcu broj kandidacijskih lista nije suviše poremetio izlaznost, odnosno s većim brojem kandidacijskih lista Đurđevac je u svim ciklusima ostvario iznad prosječnu izlaznost na izbore. Split, s druge strane, nije dosegnuo visinu izlaznosti iz 2001. godine. Možemo zaključiti kako je veći interes za izbor lokalnih vlasti iskazan u Đurđevcu, dok je Split ponudio građanima veći izbor političkih opcija (Tablica 8.8.2.).

**Tablica 8.8.2.** Izlazak na izbore (1. krug u %) i broj kandidacijskih lista

Grad izbori	2001.	2005.	2009.	2013.	2017.
Đurđevac	57 / 8	48 / 8	60 / 10	53 / 14	52 / 9
Split	51 / 17	31 / 21	47 / 24	48 / 33	46 / 25

Samo na izborima 2001. godine (Tablica 8.8.2.) Đurđevac i Split ostvarili su izlazak više od polovice biračkog tijela i legitimitet vlasti od 28 odnosno 26 posto biračkog tijela u razmjernom izbornom sustavu. Prema uspjehu kandidacijskih lista (Tablica 8.8.3.) mogli bismo reći kako su liste u Đurđevcu bile znatno uspješnije u odnosu na ukupan broj lista. Uspjeh kandidacijskih lista nema čvrste veze s visinom izlaznosti. Naime, u gradsko vijeće grada Splita ulazi šest lista u razmjernom sustavu izbora i gotovo isti broj u mješovitom modelu, bez obzira koliko se kandidacijskih lista natjecalo i koliko bila izlaznost na birališta.

**Tablica 8.8.3.** Uspjeh kandidacijskih lista

Grad/ izbori	2001.	2005.	2009.	2013.	2017.
Đurđevac	5 / 8	6 / 8	4 / 6	3 / 8	3 / 4
Split	6 / 17	6 / 21	6 / 19	6 / 22	5 / 16

Gradsko vijeće Đurđevca u razmjernom sustavu imalo je od četiri do šest lista, dok su samo tri liste bile uspješne nakon promjene izbornog modela. U Đurđevcu je u vrijeme razmjernog modela izbora uspjeh lista bio nešto bolji, odnosno strankama u manjem gradu možda je više odgovarao razmjerni izborni sustav. U Splitu izborni model nije promijenio uspješnost lista za članove gradskog vijeća, ali je povećao interes za kandidiranje za izvršnu vlast. (Kod razmjernog izbornog sustava na izborima 2001. i 2005. godine legitimitet izvršne vlasti je izveden iz većine u gradskom vijeću\*. U ostalim ciklusima legitimitet izvršne vlasti je produkt postotka izlaznosti i postotka dobivenih glasova birača.) U Đurđevcu je legitimitet izvršne vlasti značajno ojačao kod neposrednog izbora gradonačelnika i na svim je izborima ostvario više od 30 posto potpore biračkog tijela. U Splitu je situacija bila obrnuta. Legitimitet gradonačelnika nije dosegao visinu potpore iz 2001. godine, dok je u modelu neposrednog izbora potpora gradonačelniku padala na svakim sljedećim izborima, na samo oko 18 posto potpore biračkog tijela na izborima 2017. godine (Tablica 8.8.3.1.).

**Tablica 8.8.3.1.** Legitimitet izvršne vlasti

Grad/izbori	2001.	2005.	2009.	2013.	2017.
Đurđevac	29*	25*	33,63	31,33	31,2
Split	26*	16*	25,21	21,85	17,6

Napomena: \* = izračun: 50 % + malo više od izlaznosti.

Mogli bismo zaključiti kako je u razmjernom sustavu izbora većina članova predstavničkog tijela mogla dati veći legitimitet gradonačelniku od njegova rezultata u modelu neposrednog izbora. Također, možemo reći kako je izlazak na izbore u drugom krugu glasovanja manji nego u prvom krugu, odnosno manji je interes građana za izbor izvršne vlasti od procesa izbora predstavničke

vlasti. Manji interes u igri *jedan na jedan* u velikom gradu poput Splita ne donosi osobitu potporu biračkog tijela izvršnoj vlasti. Na prvim izborima neposredno birane izvršne vlasti 2009. godine, pet je gradonačelnika ostvarilo legitimitet iznad 30 posto; na drugim izborima 2013. u četiri grada, a na trećim 2017. godine u tri grada i to u gradovima do 20 tisuća stanovnika. Samo je u Samoboru na izborima 2013. gradonačelnik zabilježio potporu od 30,41 posto biračkog tijela.

U tablici 8.8.4. predstavljaju se udjeli financijskih transfera u odnosu na ukupne prihode u oba grada. Razlike su vidljive s obzirom na visinu ukupnih prihoda i broj stanovnika obje jedinice. Međutim, nakon promjene izbornog sustava 2009. godine, financijski transferi su 'eksplozirali' i nisu se zaustavili u rastu. U oba grada financijski transferi u razdoblju četiri izborna ciklusa porasli su više od tri puta, a za 50 posto u razdoblju nakon 2009. godine i neposredno birane izvršne vlasti. Ako odnos gradonačelnika i birača/građana promatrano s ove osnove, možemo reći kako su gradonačelnici u oba grada nastojali stvoriti mrežu 'klijenata', koji će prihvatiti pomoć u eventualni zalog za izlazak na izbore (glasove). Međutim, visina izlaznosti ne potvrđuju tu pretpostavku. Stoga su, čini se, transferi očito namijenjeni 'vlastitoj' mreži podupiratelja koja je, prema potpori koju su dobili kandidati, vrlo ograničena, ali sasvim dostatna za pobjedu. Ili možemo reći, što je manji broj podupiratelja raspodjela transfera je sve personaliziranija i jače veže izvršnu vlast s užim, ali vrlo lojalnim krugom birača/pristaša.

**Tablica 8.8.4.** Udio financijskih transfera u ukupnim prihodima (u %)

Grad/izbori	2002.	2005.	2009.	2013.	2017.
Đurđevac	10	6	22	16	31
Split	12	17	25	26	39

U tablici 8.8.5. pratimo udio rashoda za „opće javne usluge“ (01 računskog plana) koje u ovoj analizi nazivamo *političkim rashodima*, u godinama pred izbore (osim 2002.). U svim godinama osim u 2016. Split je bilježio znatno manje političke rashode od Đurđevca. Drugim riječima, Đurđevac je imao puno veći udio političkih rashoda u ukupnim funkcionalnim rashodima jedinice.

**Tablica 8.8.5.** Opće i javne usluge (politički troškovi) – udio u funkcionalnim rashodima

Grad/izbori	2002.	2004.	2008.	2012.	2016.
Đurđevac	26	29	17	20	21
Split	19	20	14	18	26

U sljedećoj tablici 8.8.6. daju se podaci o rashodima za rekreaciju, religiju i kulturu. Naime, radi se o područjima najčešćih *susreta* građana u slobodno vrijeme, vrijeme koje je (u urbanim sredinama) između ostalog prostor za razmjenu mišljenja i rasprave o problemima zajednice. Bez



obzira na visinu rashoda za rekreaciju, kulturu i religiju u ukupnim funkcionalnim rashodima očita je razlika u visini izdvajanja u korist grada Splita, koja se sa svakim ciklusom povećavala da bi u 2016. godini bila gotovo trostruko veća. Prostora za ove rashode ima puno više u Splitu zbog većeg broja stanovnika i različitih preferencija populacije u sva tri područja djelovanja lokalne vlasti. U kontekstu političkog – demokracije, pa i demokratskog učenja, u prednosti bi trebali biti veliki gradovi. Puno je veći izbor ljudi i mjesta za nalaženje sugovornika i poduzimanje različitih aktivnosti u velikim jedinicama, bilo da su one vezane na političke ili nepolitičke teme.

**Tablica 8.8.6.** Rekreacija, kultura, religija udio u funkcionalnim rashodima

Grad/godina	2002.	2004.	2008.	2012.	2016.
Đurđevac	9	11	11	13	3
Split	12	17	20	21	8

Izvor: Ministarstvo financija. Obrada – autor.

U tablici 8.8.7. dajemo podatke o korelaciji visine izlaznosti i veličine populacije, koja jasno pokazuje kako nema značajne veze između broja stanovnika i visine izlaznosti. Neku vezu pokazali su izbori 2005. kada se kod petine slučajeva visina izlaznosti može povezati s brojem stanovnika. Blagi oporavak interesa može se povezati s izlaskom na izbore 2017. godine sa svakom devetom jedinicom. Motivi za izlazak na izbore su različiti od izbornog ciklusa do izbornog ciklusa i uglavnom veći kada su povezani s nacionalnim izborima. Naime, kampanja za lokalne izbore tada može biti i nešto interesantnija jer na nacionalnoj razini i neki lokalni akteri dobiju veće medijsko praćenje. Inače su lokalni kandidati u fokusu nacionalnih medija samo u četiri velika od 128 gradova, čiji su politički potencijali značajni za nacionalnu političku igru. Sve drugo svodi se na dan izbora, a izlazak ovisi o puno toga, ponajviše o vremenu (klimatskom i dobu godine). Drugi razlog za izlazak na izbore puno više je osobne naravi, manje javne/zajedničke, posebice u sredinama u kojima je visina transfera *kreirala* 'način života' i u kojima se gotovo svi stanovnici međusobno poznaju.

**Tablica 8.8.7.** Korelacija izlaznosti i veličine populacije

Godina izbora	R <sup>2</sup> koeficijent korelacije izlaznosti i vel. populacije	p – vrijednost značaja
2001.	0,0012197	0,842126574
2005.	0,1837553	0,01019026
2009.	0,0479214	0,206429672
2013.	0,0512820	0,190824986
2017.	0,1233870	0,038537408

Napomena: ako je  $p \geq 0,05$  vrijednost veze je bez značaja

Drugim riječima, postoje *sigurni* glasači i oni drugi koji se na ovakav način teško mogu izvući na birališta. S obzirom da je pobjeda-pobjeda, bez obzira na rezultat (*legitimitet*), interes za veći ili masovniji izlazak na izbore ili pozivanje na izbore nije čest slučaj na lokalnoj razini. Možda je, eventualno u četiri najveća grada, novim kandidacijskim listama, konkurentima etabliranih političkih stranka zadatak izvući glasače na glasovanje. U takvim okolnostima i poimanja politike i javnog dobra, govoriti o većoj kvaliteti demokracije u manjim gradovima u odnosu na veće gradove moguće je pod teorijskom pretpostavkom da sve gradove smatramo podjednako relevantnim u obilježjima prema kojima ih se mjeri. Prema toj teoretskoj pretpostavci je napravljen izračun i rang gradova prema kvaliteti demokracije u oba izborna modela. U ovoj kratkoj analizi najmanjeg i najvećeg grada s decentraliziranim funkcijama, demokracija ukazuje na niz pokazatelja koji *upozoravaju* na moguće zaključke. Prema nekim pokazateljima demokratskog procesa bolji su manji gradovi, a prema drugima veći gradovi. Međutim, što još može potvrditi kvalitetu demokracije od pokazatelja koje smo uključili u analizu, posve je drugo pitanje. Odgovor se zapravo krije u definiciji pojma *grad*, koji je u hrvatskim prilikama postavljen na (političko)upravnim osnovama i u najvećem broju slučajeva ima malo dodira sa stvarnim stanjem jedinica lokalne samouprave, odnosno filozofijom života građana (grada). A bez građana nema demokracije (Ravlić, 2017).

Razmotrit ćemo poslovanje najmanjeg i najvećeg grada prema broju stanovnika kroz odabrane pokazatelje i njihove usporedbe. Prvi par pokazatelja su rashodi poslovanja, tj. udio neproduktivnih rashoda u ukupnim prihodima. Udio tekućih rashoda (rashoda poslovanja – RP) u manjem gradu pokazuje trend pada, a znatno su niži u novom izbornom sustavu. U najvećem gradu suprotno, tekući rashodi pokazuju trend rasta u novom izbornom sustavu (Tablica 8.8.1.1.). Mogli bismo zaključiti kako model izvršne vlasti izabran neposredno u usporedbi neproduktivnih rashoda više odgovara manjoj nego većoj jedinici. U komparaciji svih gradova, veći gradovi ostvarili su bolje rezultate u razmjernom od većinskog modela izbora izvršne vlasti. Ako prvo razdoblje decentralizacije zanemarimo i usporedimo drugi četverogodišnji mandat u oba razdoblja, tekući rashodi sedam su postotnih poena niži u razdoblju neposredno izabrane izvršne vlasti. U većem gradu situacija je bila suprotna, odnosno udio tekućih rashoda u ukupnih prihodima porastao je za 20 posto, odnosno činio je 85 posto udjela ukupno ostvarenih prihoda. U drugu ruku, pomoći koje jedinice dobivaju iz drugih razina mijenjaju njihovu sliku ekonomičnosti. Ako manjoj jedinici umanjimo ukupne prihode za primljene pomoći, u svim razdobljima mjerenja udio tekućih rashoda

kretao bi se u visini ukupnih prihoda ili bi bio nešto malo veći. U tom slučaju, manja jedinica jedva bi pokrila tekuće rashode vlastitim prihodima, a u nekim bi godinama zabilježila veće tekuće rashode od prihoda. U ovoj komparaciji veća je jedinica dobivala manje pomoći, ali je usprkos rastu tekućih rashoda u svim razdobljima ostvarila pozitivan saldo poslovanja.

U tablici 8.8.1.1. u slučaju Đurđevca vidljivo je kako je veća ekonomičnost<sup>38</sup> (RP/PP) za promatrane godine i puno veći udio pomoći\* imalo nekog utjecaja na visinu ulaganja (E<sub>2</sub>) za 2016. godinu. U slučaju Splita, izvedba je slabija od rezultata ekonomičnosti jer su rashodi poslovanja visoki. Dakle, veličina grada, opseg područja djelovanja rezultira visokim rashodima poslovanja, koji se povećavaju u slučajevima slabijeg upravljanja javnim sredstvima. Pokazatelji za ova dva grada jasno ukazuju kako ista razina ekonomičnosti nužno ne nosi istu razinu kapitalnih ulaganja (Tablica 8.8.1.1.).

**Tablica 8.8.1.1.** Prihodi (PP), rashodi (RP) i pomoći\* (u %)

Grad / godina	2002.	2004.	2008.	2012.	2016.
Đurđevac*	26	24	18	18	26
Split*	4	2	2	4	5
Đurđevac	1	8	22	14	26
Split	16	18	22	12	15

Drugi par povezanih pokazatelja poslovanja je odnos kapitalnih ulaganja (KU) i ukupnih rashoda i izdataka (URI). U tablici 8.8.1.2. prikazani su podaci o udjelu kapitalnih ulaganja u ukupnim rashodima i izdacima najmanjeg i najvećeg grada u ovoj studiji. Dva su posve oprečna ostvarena rezultata u oba modela izbora: Split je bio bolji u razmjernom izboru, a Đurđevac u mješovitom. Čini se kako (sâm) kapacitet u svakom smislu nije jedini i dovoljan za ostvarivanje *dobrih* rezultata. Drugi dio *uspjeha* najmanjeg grada možda je vezan za demokratsku potporu, odnosno za stabilno političko stanje unutar pojedine jedinice, koje omogućuje ili onemogućuje realizaciju projekata/ulaganja. Prema iskazanim pokazateljima Split je primjer visokog stupnja demokracije u smislu ponude kandidata na izborima, niskog stupnja legitimiteta, niže razine ulaganja i promjene vlasti sa svakim izbornim ciklusom.

**Tablica 8.8.1.2.** Kapitalna ulaganja i ukupni rashodi i izdaci (u %)

Grad	2002.	2004.	2008.	2012.	2016.
Đurđevac	10	13	29	19	36
Split	21	22	24	14	13
E <sub>2</sub> Đurđevac	14	20	47	19	45
E <sub>2</sub> Split	32	23	28	18	8

<sup>38</sup> Za ovu usporedbu koristili smo 'čiste' prihode (PP) i rashode poslovanja (RP) za određenu godinu.

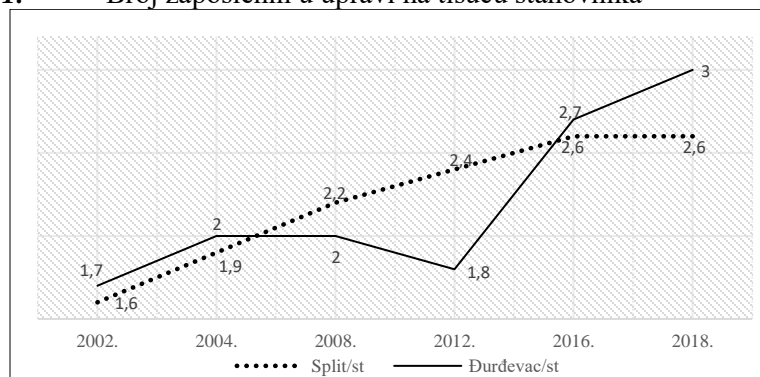
Sljedeći par rashoda koje kompariramo su rashodi za administraciju u ukupnom prihodu jedinice. Dakle, radi se o procjeni ukupnih troškova koji su potrebni za funkcioniranje administracije čije se djelovanje ostvaruje financiranjem iz proračuna grada (uprava + proračunski korisnici). U dva mandata razmjernog i dva mandata mješovitog izbornog sustava (Tablica 8.8.1.3.), manji grad trošio je više sredstava na održavanje administracije od većeg grada. Od 2012. do 2016. godine, veći grad je imao veće udjele rashoda za administraciju u ukupnim prihodima od manjeg grada.

**Tablica 8.8.1.3.** Odnosi rashoda za administraciju i ukupnih prihoda (u %)

Grad	2002.	2004.	2008.	2012.	2016.
Đurđevac	83	72	61	69	49
Split	53	57	48	60	62

Rast broja zaposlenih nije nužno vezan za upravu, već više za pravne subjekte korisnike proračuna. Organizacija uprave i broj korisnika proračuna u oba grada povećali su se relativno u istom obujmu. Grafikon 8.8.1.1. prikazuje trend kretanja broja zaposlenih po mandatima. U promatranom razdoblju ništa se bitno u opsegu djelovanja nije promijenilo u manjem gradu u kojem je nakon 2012. godine naglo porastao broj zaposlenih na tisuću stanovnika. U većem gradu povećanje zaposlenih možemo povezati s preuzimanjem dijela funkcija s područne razine (županije) u području građevinarstva. U drugu ruku, i Đurđevac i Split u promatranom razdoblju izgubili su dio stanovništva. Manje stanovnika, vjerojatno producira i manje zahtjeva za uslugama. S druge strane, rast broja zaposlenih stvara veće neproduktivne rashode što je u analizi ocjenjeno kao lošije upravljanje.

**Grafikon 8.8.1.1.** Broj zaposlenih u upravi na tisuću stanovnika

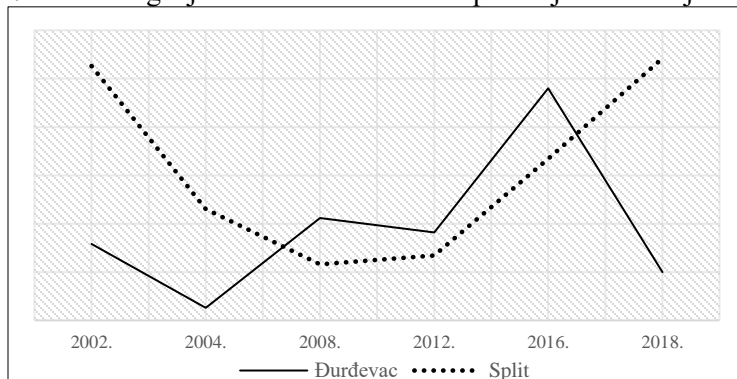


Izvor: Ministarstvo financija. Obrada – autor.

Dva možda i najvažnija područja djelovanja lokalnih jedinica, osobito gradova, ulaganja su u unapređenje stanovanja i zaštitu okoliša. Grafikon 8.8.1.2. prikazuje nam dvije različite krivulje

za Đurđevac i Split. Detaljnija analiza ulaganja u zaštitu okoliša i unapređenje stanovanja, pokazala bi stvarne razlike u značenju pojma *grad*. Krivulja ulaganja u zaštitu okoliša može ukazivati, s jedne strane, na nedostatak koherentnih politika u ova dva područja, a s druge, pokazuje suštinske razlike ove dvije gradske sredine.

**Grafikon 8.8.1.2.** Ulaganja u zaštitu okoliša i unapređenje stanovanja



Izvor: Ministarstvo financija. Obrada – autor.

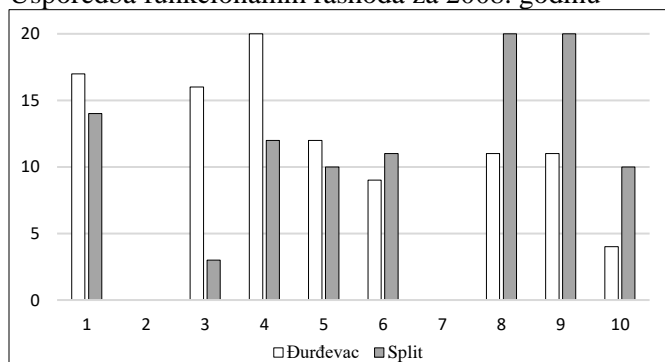
U sljedeća četiri grafikona usporedit ćemo udjele funkcionalnih rashoda Đurđevca i Splita u ukupnim rashodima na kraju (dva mandata) razmjernog i nakon dva mandata mješovitog izbornog sustava. Prva dva grafikona odnose se na komparaciju funkcionalnih rashoda najmanjeg i najvećeg grada (Grafikon 8.8.1.3. i Grafikon 8.8.1.4.). Konstanta u usporedbi su područja djelovanja: 2 – obrana i 7 – zdravstvo, za koje su gradovi u oba razdoblja iskazali rashode ispod jedan posto. Izdaci za zdravstvo u Splitu 2002. godine bili su 0,6 posto, a 2008. tri puta manji – 0,2 posto ukupnih rashoda. U istom razdoblju 2002.-2008. Đurđevac nije iskazao rashode za zdravstvo (Grafikon 8.8.1.4.). U sljedećem razdoblju, 2008.-2016., Đurđevac nije imao rashode za zdravstvo, dok je Split iskazao zanemarive iznose za usluge u zdravstvu prema visini ukupnih rashoda. Drugi fenomen je područje 3 – javni red i sigurnost, a odnosi se na izdatke za protupožarnu zaštitu (vatrogastvo). Đurđevac je u 2008. godini imao visokih 16 posto udjela u rashodima, a Split tek oko tri posto. Đurđevac je od 2002. do 2016. održavao ovako visoki udio rashoda za protupožarnu zaštitu, dok je Split za 2016. iskazao niskih 0,5 posto. Za razliku od Đurđevca, Split je iskazao relativno niske razine rashoda za područje zaštite od požara (Grafikon 8.8.1.3.).

U područjima djelovanja 1, 5, 6, 8, 9 i 10, oba su grada imala vrlo sličan pristup djelovanju, tj. njihove se javne politike nisu bitno razlikovale osim u apsolutnim iznosima ulaganja. Veća razlika pojavila se u području 4 i 5 – ekonomski poslovi i područje zaštite okoliša u kojima je manji grad iskazao veće udjele u ukupnim rashodima od većeg i financijski snažnijeg grada. U sljedeća dva

grafikona pratimo kretanje funkcionalnih rashoda u oba razdoblja u pojedinom gradu.

**Grafikon 8.8.1.3.**

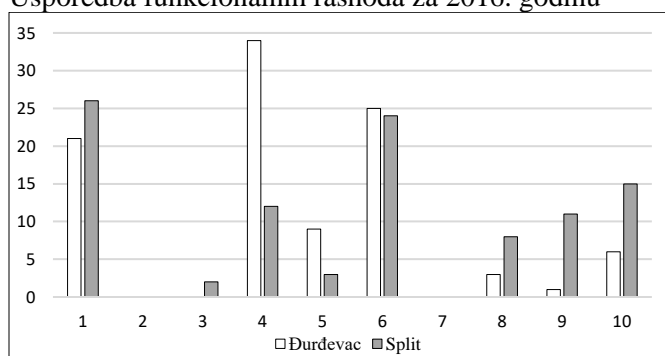
Usporedba funkcionalnih rashoda za 2008. godinu



Izvor: Ministarstvo financija. Obrada – autor. Legenda: 1- Opće javne usluge; 2 – Obrana; 3 – Javni red i sigurnost; 4 – Ekonomski poslovi; 5 – Zaštita okoliša; 6 – Usluga unapređenja stanovanja i zajednice; 7 – Zdravstvo; 8 – Rekreacija, kultura i religija, 9 – Obrazovanje; 10 – Socijalna zaštita.

**Grafikon 8.8.1.4.**

Usporedba funkcionalnih rashoda za 2016. godinu



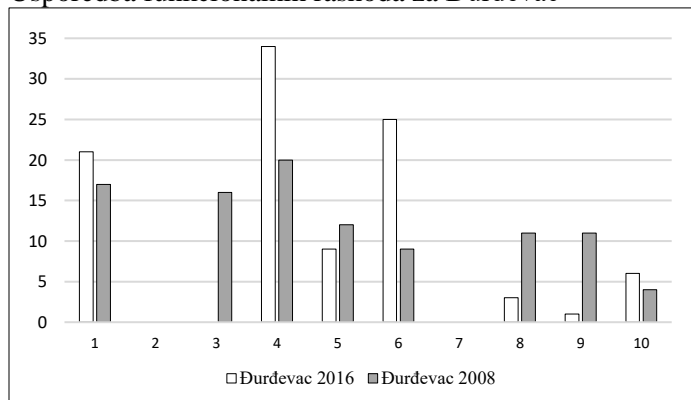
Izvor: Ministarstvo financija. Obrada – autor.

Grafikon 8.8.1.5. ukazuje na promjenu pristupa djelovanja vlasti u određenim područjima u Đurđevcu. Osim područja 3 – javni red i sigurnost, manje se ulagalo u zaštitu okoliša (5), rekreaciju (8) i obrazovanje (9) prema visini ukupnih rashoda u 2016. godini. Nekoliko je mogućih razloga ovih promjena. Jedan se čini vrlo stvarnim, odnosi se na veličinu populacije: posljedično stanje u okolini i potrebe ulaganja, primjerice u školske objekte ili sportske terene i slično. Zaštita okoliša u urbanim centrima poput Splita i ruralnim poput Đurđevca ima različit obujam i aktivnosti, posljedično i visinu potrebnih rashoda. Međutim, važno je napomenuti značajno povećanje rashoda za javne usluge koji su narasli na 21 posto udjela u 2016., ili gotovo za trećinu više nego u prethodnom razdoblju. U kategoriju općih javnih usluga spadaju i troškovi izvrših i zakonodavnih tijela. Gledajući na ove rashode s pozicije smanjenja broja članova predstavničkih tijela ukupna cijena političkog zastupanja nije niža. Ako je manje novca potrebno za funkcioniranje predstavničke vlasti, onda je izvršna vlast postala puno skuplja, što je suprotno od

očekivanja kod donošenja modela neposrednog izbora izvršne vlasti, a koji je pretpostavljao učinkovitije upravljanje *jednog* u odnosu na kolektiv.

**Grafikon 8.8.1.5.**

Usporedba funkcionalnih rashoda za Đurđevac

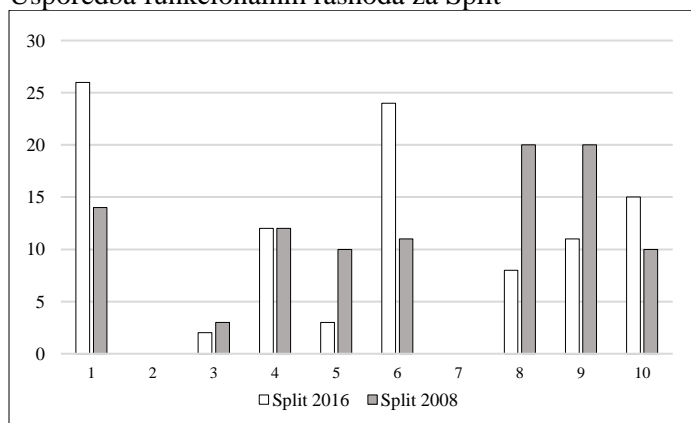


Izvor: Ministarstvo financija. Obrada – autor

Grafikon 8.8.1.6. prikazuje nam usporedbu udjela funkcionalnih rashoda u Splitu. Ako grafikon *Splita* usporedimo s grafikonom Đurđevca nema znatnijih razlika u poimanju važnosti određenih područja djelovanja izvršne vlasti, osim naravno, u financijskom kapacitetu većeg grada i posljedično visini financijskih sredstava na raspolaganju. Drugim riječima, mogli bismo zaključiti kako su se javne politike *ustalile* na lokalnoj razini, premda je okolina i okruženje bitno drugačije u svakom smislu te različitosti. Naime, drastično su porasli rashodi u javnim uslugama, socijalnoj zaštiti, ekonomskim poslovima i unapređenju života u zajednici.

**Grafikon 8.8.1.6.**

Usporedba funkcionalnih rashoda za Split



Izvor: Ministarstvo financija. Obrada – autor

Većina spomenutih područja aktivnosti izravno je povezana s građanima na individualnoj razini. Posljedično tome, javne politike koje se izravno odnose na pojedince ili na određene manje skupine

građana možemo povezati s položajem izvršne vlasti u novom legitimitetu. Tendencija izvršne vlasti prema individualnom usmjeravanju financijskih (zajedničkih) sredstava jedinice, posebice u malim jedinicama (što je većina lokalne samouprave u Hrvatskoj), čini se može stvoriti *ovisnost* pojedinaca i određenih skupina o izvršnoj vlasti. Takvo stanje, posljedično, smanjuje motivaciju većine za političku i demokratsku participaciju – kvaliteta demokracije je u opadanju.

Svaki gradonačelnik u promociji svoje sredine i politike govori (općenito) o gospodarstvu i naporima koje grad kroz proračun čini za poduzetnike u njihovoj jedinici, iako je zakonodavac sasvim precizno za gospodarski razvoj zadužio područnu razinu, odnosno županiju. No što govore podaci. Primjerice, Đurđevac je u 2016. godini za rashode 4 – ekonomski poslovi – utrošio 70 posto rashoda na 'ostale industrije'. U drugu ruku, zakonodavac je također jasno definirao kako je primarna zdravstvena zaštita, briga o djeci (pedijatar, logoped i sl.) i odgoj, koji podrazumijeva dječje vrtiće i jaslice te potrebnu njegu u tim ustanovama, u nadležnosti općina i gradova. Općine i gradovi područje zdravstvene brige dijele sa županijama prema zakonu, međutim, u stvarnosti, lokalne se jedinice trude djelovati više u području gospodarstva, koje je u nadležnosti područnih jedinica. Druga, također zanimljiva činjenica je područje javne sigurnosti. Područje javne sigurnosti ne odnosi se isključivo na prometnu sigurnost (ceste), što je *de facto* glavni interes lokalnih vlasti. Javna sigurnost se odnosi ponajprije na socijalnu sigurnost građana u zajednici, osobito prema sigurnosti imovine i života.

U postojećem institucionalnom okviru, jedinice lokalne samouprave mogu se međusobno statistički uspoređivati. Svaka druga usporedba je otežana jer se radi o jedinicama različitih veličina populacije, prostora, infrastrukturnih potreba, industrijskih kapaciteta, lokacije, značaja. Izračuni i komparacije u ovoj studiji prikazuju odnose koji proizlaze iz određenih kategorija rashoda i pristupa javnim politikama, rezultatima izlaznosti na izborima u oba razdoblja i u oba izborna modela, i oni ukazuju na možebitne prednosti jednog ili drugog modela u manjim ili većim jedinicama za određena područja djelovanja. Drugim riječima, čini se prikladnim razmotriti različite modele izbora za lokalne jedinice različitih veličina, modele koji bi mogli spojiti porast učinkovitosti i kvalitete demokracije. To nužno ne znači odbaciti razmjerni ili mješoviti model izbora, već znači, prije svega, odrediti što su najvažniji ciljevi koji se žele postići izborima na osnovnoj razini i za njih predložiti prikladan model izbora.



## 8.9. Analiza ankete

Anketni upitnik upućen je na adrese svih 128 gradova.<sup>39</sup> Naslov upitnika bio je *Politički lideri u gradovima*, a podijeljen u osam područja: A – uloga gradonačelnika; B – gradonačelnik u gradskoj upravi; C – neki strateški izbori; D – gradonačelnik i građani; E – lokalna jedinica u političkom sustavu; F – participativna demokracija; G – gradonačelnik i gradsko vijeće i H – gradonačelnik osobno.

Prvo područje (A) činilo je pet pitanja (P1-P5) koja se odnose na status gradonačelnika; pravne subjekte koji mu stoje na raspolaganju u izvedbi javnih politika; status zamjenika i izbor prioriteta djelovanja/zadaća prema kojima se mogu procijeniti faktori koji utječu ili mogu utjecati na kreiranje i izvedbu javnih politika. Drugo područje (B) bavi se propitivanje gradonačelnika kao političara i izvršnog direktora gradske uprave u jednoj osobi. Pitanja se odnose na unutarnju organizaciju, tj. način donošenja odluka i područje interesa, odnosno broj proračunskih korisnika i udruga kao stalnih korisnika javnog novca. U drugu ruku, ideja je uvidjeti važnost političkog konflikta između vlasti i opozicije, i eventualnih dodatnih uloga gradonačelnika u pristupu ostvarenju najvažnijih ciljeva i funkcioniranju gradske uprave. Treći dio upitnika (C) posvećen je uvidu o načinu upravljanja resursima grada kroz odgovore na pitanja o prostornom planiranju, što je grad ili što bi trebao postati i kako bi gradonačelnik opisao nastale promjene u njegovom mandatu. Četvrti dio upitnika (D) odnosi se na odnos ili vezu koju gradonačelnik ostvaruje s građanima. Drugim riječima, neposredno izabrani gradonačelnik odgovarao je na pitanje važnosti izvora njegova autoriteta, izvore utjecaja na grad, kanale kojima razmjenjuje informacije i reforme koje građani od njega očekuju. Ideja je bila dokučiti što je važno gradonačelniku u obavljanju njegove funkcije, tj. poklapa li se odgovor na pitanje *izvora* autoriteta s odgovorima na druga povezana pitanja. Peti set (E) sadrži tri pitanja o lokalnoj jedinici kao poveznici prema LAG-ovima, EU fondovima i vanjskim utjecajima na izbor i na grad, kao krovnu instituciju na lokalnoj političkoj sceni. Šesti dio upitnika (F) odnosi se na problematiku participativne demokracije, tj. komunikaciju između vlasti i građana tijekom mandata. Pitanja se odnose na mehanizme informiranja javnosti, broj sjednica gradskog vijeća, položaj koji mjesni odbori i gradske četvrti imaju u proračunu grada, te reakcije grada na pritužbe građana i zahtjeve civilnog društva. Sedmi

---

<sup>39</sup> Anketiranje gradova rađeno u razdoblju listopad 2020. – ožujak 2021. putem elektroničke platforme. Odgovorila su 33 od 128 gradova, međutim, nisu svi odgovorili na sva pitanja. U anketi je sudjelovalo gotovo 26 posto gradova.

dio upitnika (G) odnosi se na funkcioniranje predstavničkog tijela i izvršne vlasti u ključnim područjima koja su u nadležnosti predstavničkog tijela: organizacija uprave, osnivanje novih pravnih subjekata, usvajanje proračuna i rebalansa, broj izvanrednih sjednica, te kakav je odnos predstavničke vlasti i izvršne vlasti – ima li gradonačelnik na 'svojoj strani' većinu ili je u kohabitaciji s predstavničkom većinom. Osmi dio upitnika (H) sadrži osobna pitanja za gradonačelnika/cu s ciljem pokušaja profiliranja političkih lidera gradova, odnosno ambicija čelnika/ca izvršne vlasti i podrijetla političkog angažmana. S obzirom na trend *napuštanja* političkih stranaka, vjerojatno, smatrajući kako je biti nestranački kandidat ili čelnik prednost a ne mana, postavljeno je i pitanje stranačke pripadnosti u vrijeme mandata.

Osam područja mogli bismo svesti u tri grupe interesa: 1) gradonačelnik i grad kao institucije (A+B+C+G); 2) gradonačelnik i građani (birači i podupiratelji) (D+E+F) i interesi gradonačelnika (H). U nastavku analiziramo odgovore u sve tri grupe interesa.

Anketni upitnik je koncipiran prema istraživanju koje se provelo u europskim zemljama od kraja 2014. do kraja 2016. godine, a u Hrvatskoj su ga proveli znanstvenici s Pravnog fakulteta u Zagrebu i Instituta za javnu upravu. Rezultati su prezentirani u knjizi *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor* (2018), koju su uredili Hubert Heinelt, Annick Magnier, Marcello Cabria i Herwig Reynaert. Dio upitnika koji se odnosi na djelovanje izvršnih čelnika, percepciju vlastite uloge i njihove karijere prije stupanja na političku dužnost, vrlo slično je postavljen u anketi pa se odgovori mogu usporediti. Uz nalaz odgovora gradova prikupljenih od listopada 2020. do ožujka 2021. godine, usporedit ćemo i nalaz istraživanja europskih gradonačelnika šest godina ranije i prezentirati slaganje ili razlike u prispjelim odgovorima.

#### 8.9.1. Uloga gradonačelnika (A)

Na pitanje gdje se gradonačelnici vide kao najvažniji akteri, tri su područja djelovanja gradonačelnika dobila najviše – po 21 odgovor (Tablica 8.9.1.1.). Najznačajnija područja interesa gradonačelnika odnose se na osiguranje kvalitete lokalnih službi, privlačenje resursa iz vanjskih izvora, kreiranje novih projekata u zajednici i potrebe kako osmisliti viziju razvoja grada. Gradonačelnici smatraju ove zadaće od presudne važnosti. Na drugom mjestu (od velike važnosti) bila je suradnja sa susjednim jedinicama, funkcioniranje uprave, briga o ispravnosti upravnih i političkih procesa i pružanje pomoći građanima. Umjerenu važnom, smatraju provođenje programa njihove političke stranke, promociju grada i provedba vlastitih ciljeva.

P1. S položajem gradonačelnika povezane su mnoge različite zadaće. Koliko su, prema Vašem mišljenju, važne sljedeće zadaće?

**Tablica 8.9.1.1. P1**

	Nije zadaća gradonačelnika	Male važnosti	Umjerene važnosti	Velike važnosti	Presudne važnosti
(1) Predstavljati grad prema vani	-	1	1	12	14 (42%)
(2) Provoditi program svoje političke stranke (liste)	-	-	7	12 (36%)	3
(3) Osigurati kvalitetu lokalnih službi	-	-	1	6	20 (60%)
(4) Njegovati suradnju sa susjednim lokalnim jedinicama	-	-	5	16 (48%)	1
(5) Poticati nove projekte u zajednici	-	-	-	9	21 (63%)
(6) Postavljati ciljeve usmjerene na promjene u upravnim strukturama	-	-	2	14 (64%)	6
(7) Upravljati provedbom vlastitih ciljeva	1	2	1	11 (33%)	7
(8) Privlačiti resurse iz vanjskih izvora (europskih, nacionalnih, regionalnih, privatnih investitora)	-	-	2	11	21 (63%)
(9) Osigurati ispravnost političkih i upravnih procesa i postupaka	-	1	2	15 (45%)	8
(10) Braniti i promovirati utjecaj vlastitog grada u širem političkom sustavu	-	1	6	8	9 (27%)
(11) Osmisliti viziju razvoja svoga grada	-	-	1	4	21 (63%)
(12) Pomoći građanima u rješavanju pritužbi na rad lokalne jedinice	-	1	-	15 (45%)	7
(13) Usmjeravati službenike u svakodnevnom radu	2	-	2	9 (27%)	9

Napomena: Odgovorila su 33 grada

Prema dobivenim odgovorima više od polovice gradonačelnika slaže su u važnosti pet zadaća: osigurati kvalitetu lokalnih službi (60%), poticati nove projekte u zajednici (63%), privući resurse iz vanjskih izvora (63%), osmisliti viziju razvoja (63%) i baviti se organizacijom uprave (64%). Gradonačelnici drže potrebnim održavati dobru suradnju s susjednim jedinicama (48%). Na sedmom mjestu po važnosti stavili su provedbu programa njihove političke stranke, a na osmo mjesto provedbu vlastitih ciljeva. Oko drugih zadaća postoje znatne razlike u vrednovanju. U dva grada gradonačelnici usmjeravanje službenika u radu ne smatraju svojom zadaćom – pretpostavlja se da se radi o gradonačelnicima volonterima.

Na što su usmjereni gradonačelnici na europskoj razini, u poglavlju 5. pod naslovom „Institutional Environments and Mayors’ Role Perceptions“ prezentirali su Koprić, Džinić, Marín Hlynsdóttir i Borghetto. Nalaz pokazuje da su gradonačelnici usmjereni na lokalni razvoj, provedbu političkih platformi i na pružanje administrativnih i socijalnih usluga. Isto tako, istraživanje upućuje da je lokalna politička agenda, vanjsko umrežavanje i izvedba lokalni politika dobilo na važnosti, što se znatno poklapa sa odgovorima gradonačelnika u Hrvatskoj (Tablica 8.9.1.1.). Ovlasti koje imaju gradonačelnici i način izbora bitno utječu na njihov legitimitet, neovisniji su i manje podložni stranačkim zahtjevima ili političkoj platformi. Izravno izabrani europski gradonačelnici daju prednost djelovanju na kvaliteti usluga, vođenju uprave i pomaganju građanima. Istraživanje pokazuje kontinuitet stranačke potpore i članstva u stranci s obzirom na ulogu koju imaju gradonačelnici (Koprić, Džinić, Marín Hlynsdóttir i Borghetto, 2018, str. 149-172).

Osim što upravljaju upravnom organizacijom gradonačelnici su odgovorni i za funkcioniranje poslovnih subjekata u nadležnosti grada (P2). *Manji* gradovi, prema odgovorima (23,5%) 34 grada, imali su po jednu poslovnu organizaciju, a veći (17,6%) i do šest organizaciju unutar lokalnog javnog sektora (Tablica 8.9.1.2.). Koliko je narastao lokalni javni sektor pokazuju podaci poslovanja gradova za 2020. godinu u kojoj su pomoći i subvencije lokalnom javnom sektoru iznosile 37 posto rashoda poslovanja gradova Hrvatskoj.

**Tablica 8.9.1.2. P2**

Broj organizacija lokalnog javnog sektora	6	5	4	3	2	1
Udio gradova (%)	17,6	14,7	23,6	8,8	11,8	23,5

Napomena: odgovorila su 33 grada

Velika većina gradonačelnika (84%) i njihovih zamjenika (56%) obavljala su svoje dužnosti u profesionalnom radnom odnosu (P3 i P4). Možemo zaključiti da bi izvršna vlast u 56 posto jedinica mogla imati mini kolektivnu izvršnu vlast od najmanje tri člana lokalne vlade. Ovaj zaključak povezujemo s odgovorima na pitanje P8, kojim se propituje način donošenja odluka.

Najveće izazove (P5) gradonačelnici nalaze u odnosima sa središnjim državnim tijelima i službenicima uprave, odnosno vladajućom strankom, a najslabije s tijelima EU (Tablica 8.9.1.3.). Oko znatnih izazova (intenzitet 4) gradonačelnici su vrlo bliski u ocjeni u osam područja. Dvojba je oko ocjene odnosa sa županijom, odnosno sa županom koji je jednako neovisan kao i gradonačelnici, ali ima puno veće mogućnosti (proračun). Ista ocjena mogla bi se upotrijebiti i kod obrazloženja izazova odnosa sa središnjom državom. Međutim, najveći broj gradonačelnika

smatra srednjim izazovom odnose s lokalnim jedinicama (51%). Važnost i izazov suradnje s lokalnim jedinicama povezan je sa sve većim brojem zajedničkih projekata, koji zahtijevaju međusobno uvažavanje i stvaranja kompromisa (kroz partnerska vijeća) između, uglavnom velikog i jakog grada i većeg broja manjih, ali žilavih jedinica. Na drugom mjestu izazova u funkcioniranju stavili su stanje vladajuće većine u gradskom vijeću, suradnju s poslovnom zajednicom i upravnom organizacijom. Drugim riječima, u tri područja u kojima politička pozicija izvršne vlasti može računati na određenu samostalnost drugih i na prihvaćanje pravila koja vrijede u predstavničkim tijelima, javnim službama i poslovnoj zajednici. Najmanji izazov u kategoriji znatnih izazova, koji su naveli gradonačelnici odnosi se na opoziciju u predstavničkom tijelu (36%). Ovim odgovorom gradonačelnici neizravno potvrđuju svoju moćnu poziciju u odnosu na predstavničko tijelo. S obzirom na raspršenost izazova i samo jedan politički (vladajuća većina), može se zaključiti da su izvršne vlasti vrlo slobodne u svojim aktivnostima i da se postavljene pretpostavke u analizi bazirane na drugim pokazateljima mogu naći u odgovorima gradonačelnika putem ankete (Tablica 8.9.1.3.).

*P5. Ako razmotrite izazov koji smatrate najvažnijim: u kojoj mjeri biste rekli da rješavanje tog problema ovisi o suradnji s različitim akterima navedenima u donjoj tablici ili potpori tih aktera?*

**Tablica 8.9.1.3. P5**

	Nimalo ne ovisi	Slabo	Srednje	Znatno	Ovisi u velikoj mjeri
Vladajućom strankom ili koalicijom u gradskom vijeću	2	-	7	10	15 (45%)
Oporbom u gradskom vijeću	2	7	11	12 (36%)	1
Lokalnim službenicima	2	-	9	7	16 (48%)
Lokalnom poslovnom zajednicom	2	2	4	16 (48%)	7
Obrazovnim i znanstvenim ustanovama	2	3	7	15 (45%)	7
Profesionalnim organizacijama (komore i sl.)	3	7	9	12 (36%)	3
Mjesnim odborima/kotarima/četvrtima	2	4	6	13 (39%)	7
Organizacijama civilnog društva (udrugama građana)	2	3	11	12 (36%)	6
Građanima kao pojedincima	2	2	9	12 (36%)	9
Drugim lokalnim jedinicama u županiji	2	4	17 (51%)	10	1
Županijom	3	1	5	13 (39%)	12
Središnjim državnim tijelima	2	1	6	9	16 (48%)
Tijelima EU i drugim nadnacionalnim organizacijama	2	5	5	10	11 (33%)

Napomena: 33 odgovora

Na europskoj razini samo-percepcija gradonačelnika o vlastitom utjecaju na aktivnosti jedinice u usporedbi s drugim političkim akterima razlikuje se po zemljama. S obzirom na razlike u značenju koju lokalna samouprava ima u političkom sustavu pojedine zemlje, Mouritzen i Svara (u Heinelt, Hlepas, Kuhlmann i Swianiewicz, 2018, str. 40) prezentiraju snagu čelnika izvršne vlasti nad aktivnostima jedinice u odnosu na druge aktere, prema kojima Hrvatska ima vrlo moćnog (snažnog) gradonačelnika. Većina gradonačelnika istaknula je utjecaj lokalnih vijećnika i državnih dužnosnika i odražava raširenu sliku neformalnih odnosa između lokalnih vlasti i viših razina, što je blisko odgovorima o izazovima gradonačelnika u Hrvatskoj (Tablica 8.9.1.3.). Autori ističu velike razlike u lokalnim političkim sustavima u europskim zemljama, koje u konačnici produciraju snažnije ili manje snažne gradonačelnike i njihove različite izvore legitimiteta. Razlike u zemljama s obzirom na visinu proračuna, odnosno autonomija izvornih prihoda bitno utječu na percepciju važnosti viših razina vlasti i dužnosnika viših razina (Heinelt, Hlepas, Kuhlmann i Swianiewicz, 2018, str. 19-78). U slučaju kad su obje političke funkcije u jednoj osobi (saborski zastupnik i gradonačelnik u Hrvatskoj) takav izazov ima manje značenje

Ključni dokument grada koji 'prepoznaju' svi akteri na lokalnoj sceni je proračun i pozicija u proračunu u kojoj su izravno ili programski zastupljeni. Širini pokrivanja interesa može se izravno vidjeti u broju korisnika proračuna (subjekata kojima se redovna djelatnost financira iz proračuna) i broju udruga čiji se rad pomaže iz proračuna. Pitanjem br. 6 tražio se broj pravnih osoba proračunskih korisnika. Raspon broja korisnika proračuna kretao se od najviše sedam do najmanje jedan proračunski korisnik u gradu (Tablica 8.9.1.4).

**Tablica 8.9.1.4. P6**

Broj korisnika proračuna	7	6	5	4	2	1
Udio gradova (%)	21,2	18,2	15,2	12,1	12,2	21,1

Napomena: Odgovorila 33 grada

Na pitanje br. 7 odgovorila su 34 grada. Broj izravno navedenih udruga financiranih iz proračuna kretao se od najviše pet do najmanje jedne udruge u više od trećine gradova. Izravno navedene udruge u proračunskim dokumentima šireg su spektra interesa (sportske, kulturne ili braniteljske udruge); one su standardni korisnici, dok se ostale udruge financiraju unutar programa poticanja rada udruga i temeljem natječaja kojeg grad raspisuje. Stoga je ukupan broj udruga koje se financiraju iz proračuna puno veći nego je prikazan u odgovorima (Tablica 8.9.1.5.). Širina financiranja civilnog društva suzuje njihovu neovisnost i mogućnost građanskog djelovanja.

**Tablica 8.9.1.5. P7**

Broj udruga financiranih iz proračuna	5	3	2	1
Udio gradova (%)	14,7	8,8	41,2	35,3

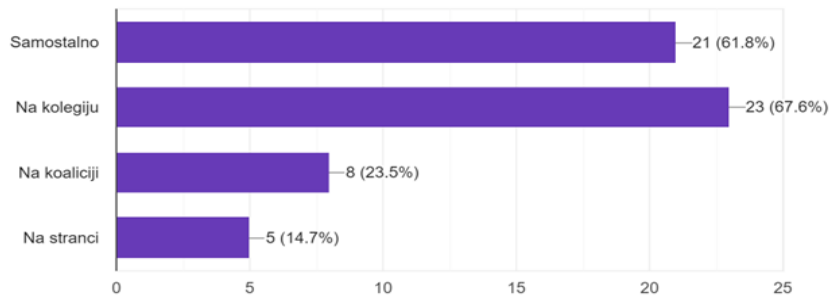
Napomena: Odgovorila 34 grada

## 8.9.2. Gradonačelnik i gradska uprava (B)

Sljedeći set pitanja odnosio se na odnose i funkcioniranje gradonačelnika i uprave, odnosno moguće konflikte prema ciljevima i viziji izvršne vlasti u razvoju grada. Pitanje br. 8 propitivalo je načine donošenja odluka.

### Prikaz 1. P8

8. Na koji način(e) donosite odluke?  
34 responses

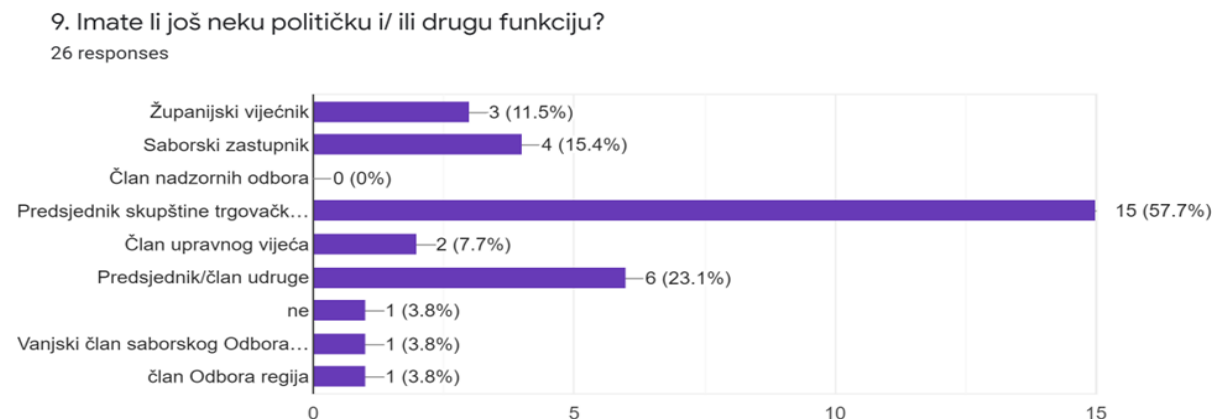


Gotovo isti broj dobivenih odgovora za samostalan i kolegijalan način donošenja odluka čini se povezano je s činjenicom o udjelu zamjenika gradonačelnika kao profesionalaca (56%), koji vjerojatno sudjeluju u procesu donošenju odluka jer od gradonačelnika mogu imati ovlaštenje (biti zaduženi) za predlaganje odluka, tj. mogu biti *odgovorni* za određeno područje nadležnosti. Donošenje odluka s koalicijskim partnerima slabije je zastupljeno, a upoznavanje političke stranke s odlukama najmanje je zastupljen način propitivanja odluka. Odgovori potvrđuju institucionalnu samostalnost izravno izabrane izvršne vlasti (Prikaz 1.).

Pitanjem br. 9 željelo se saznati koliko gradonačelnici imaju drugih funkcija u političkom ili u drugim područjima djelovanja. Svoj utjecaj na okolinu gradonačelnik ostvaruje i neizravno putem proračunskih korisnika, financiranjem udruga, ali i aktivnim uključivanjem u druga područja: od županijskih skupština, Hrvatskog Sabora do predsjednika udruga i skupštine trgovačkih društava. Uz to, samo je jedan čelnik izvršne vlasti gradova odgovorio kako nije u nekoj funkciji u drugim političkim, civilnim ili poslovnim organizacijama. Dakle, većina gradonačelnika ima najmanje još jednu (neku) funkciju: županijskog vijećnika, saborskog zastupnika ili neku drugu u poslovnim ili

civilnim organizacijama, a najveći broj njih su predsjednici skupština trgovačkih društava u vlasništvu grada, u tvrtkama koje su, vrlo vjerojatno, i proračunski korisnici (Prikaz 2.).

**Prikaz 2. P9**



S obzirom na široki pristup i utjecaj gradonačelnika u upravi i izvan nje (politički i hijerarhijski), pretpostavlja se kako su prilike za politički konflikt (P10) iznimno velike (Tablica 8.9.2.1.). Na skali snage konflikta od 0 do 10 unutar lokalne jedinice, oko 18 posto gradonačelnika smatra kako su politički konflikti relativno jaki (razine 8-10), za polovicu su umjereni (4-7), dok je oko 35 posto ispitanika konflikte smatralo marginalnim (razine 1-3). Za kvalitetu demokracije nužna su suprotstavljena stajališta, koja se prema ovim odgovorima i drugim istraživanjima očito događaju sporadično, više s obzirom na trenutne odnose između lokalnih političara i njihovih dodatnih pozicija nego kao konflikt oko suprotstavljenih političkih koncepcija ili odluka. U okolnostima u kojima je gradonačelnik jedini predlagatelj proračuna i odgovorna osoba teško se može na lokalnoj razini u velikoj većini gradova očekivati veći politički i/ili koncepcijski sukob. To se uglavnom očekuje i vjerojatno češće događa u velikim gradovima.

**Tablica 8.9.2.1. P10**

Vrednovanje političkog konflikta	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Udio gradova (%)	5,9	11,8	17,6	5,9	17,6	14,7	8,8	8,8	-	8,8

Napomena: Odgovorila 34 grada

**8.9.3. Neki strateški izbori (C)**

U trećem setu pitanja su kreirana kao da se postavljaju novom CEO *direktoru* kompanije koji je stupio na dužnost i treba povući određene poteze kako bi ispunio očekivanja poslodavca – u našem



slučaju *ispunjenje* političkog programa. Pitanje br. 11 odnosilo se na određivanje redoslijeda važnosti između pet ponuđenih ciljeva (Tablica 8.9.3.1.).

Najvažnijim ciljevima smatraju podići razinu učinkovitosti (82%) i podići kvalitetu demokracije (64%). Oko ostala tri ponuđena cilja gradonačelnici imaju podijeljene ocjene o važnosti ciljeva. Čini se kako su odgovori ipak *politički*. Naime, ako je najvažniji cilj kvaliteta demokracije, onda je nužan bolji pristup informacijama i mogućnosti dijeljenja mišljenja, tj. testiranje prijedloga odluka s građanima – oba su cilja stavljena na drugo mjesto po važnosti.

**Tablica 8.9.3.1. P11**

	Najvažniji	Drugi po važnosti
Podići razinu učinkovitosti uprave	27 (82%)	6
Omogućiti građanima više utjecaja na donošenje političkih odluka	14	15
Osigurati stabilnost vlasti	13	16 (55%)
Jamčiti pristup informacijama	13	14
Podići kvalitetu demokracije	16 (64%)	9

Napomena: 33 odgovora

Važnost uprave u ovom pitanju podudara se s odgovorima gradonačelnika oko najvećih izazova, gdje su lokalni službenici (uprava) bili postavljeni kao najveći izazov. Oboje upućuju na zaključak kako je, u konačnici, kapacitet uprave jamstvo za izvedbu projekata i mogućeg širenja političkog utjecaja, odnosno političkog rejtinga izvršne vlasti.

S obzirom da je promjena modela izbora bila povezana i sa smanjenjem troškova, gradonačelnike se pitalo (P12) kako bi se postavili prema stalnim pritiscima na smanjivanje rashoda, tj. koje bi strategije koristili. Od ponuđenih šest izbora, tri su odbačena (smanjiti lokalne poreze; očekivati pomoć od viših razina; razviti suradnju s drugim jedinicama i privatnim partnerima). Odbačeni izbori upućuju na relativnu zatvorenost lokalnih vlasti prema transparentnijim modelima ulaganja i spoznaji problematike suradnje s drugim jedinicama koja je i istaknuta kao izazov, jednako kao i odbacivanje bilo kakvih promjena u postojećim izvorima prihoda. Odbacivanje varijante pomoći viših razina u stvarnosti ne stoji. Podaci pokazuju kako su županija i središnja država svih dva desetljeća lokalne samouprave glavni pomagači/financijeri lokalnih projekata i programa. Strateški izbori su jednako zanimljivi. Preko 60 posto gradonačelnika izabralo je strategiju privlačenja novih investicija, dakle, gospodarskih aktivnosti. Treba naglasiti kako gospodarski razvoj nije u nadležnosti lokalnih jedinica – što je pogrešno – već jedinica područne razine. Gotovo

trećina ispitanika usmjerila bi projekte i programe prema financiranju iz fondova EU-a. Samo šest posto ispitanika smatra kako je neophodno smanjiti troškove lokalne javne administracije (Tablica 8.9.3.2.). U analizi i izračunu ekonomičnosti kao omjeru rashoda i prihoda poslovanja jedinica vidljiv je rast tekućih rashoda bez obzira na visinu prihoda, što je identično odgovorima o ekonomskim strategijama čelnika izvršne vlasti prema smanjivanju rashoda.

**Tablica 8.9.3.2. P12**

Usmjeriti projekte/programe prema fondovima EU	61,8 %
Smanjiti izdatke gradske uprave, lokalnih službi i/ili upravnog osoblja/troškove	5,8 %
Smanjiti izdatke gradske uprave, lokalnih službi i/ili upravnog osoblja/troškove	32,4 %

Napomena: 34 odgovora

Pitanje br. 13 ponudilo je mogućnost slaganja na ponuđene tvrdnje. U analizi kretanja broja stanovnika u odabranim gradovima (Tablica 8.1.3.) dati su podaci i o strukturi naselja, odnosno prikazana je velika prostorna raspršenost i niski udio centralnog naselja u ukupnoj populaciji jedinica. U ponuđenim tvrdnjama gradonačelnici su odgovorili što misle o prostornom planiranju, problemu njihove jedinice i o mogućem utjecaju veličine na demokraciju (Tablica 8.9.3.3.).

**Tablica 8.9.3.3. P13**

	Uopće se ne slažem	Ne slažem se	Niti se slažem niti se ne slažem	Slažem se	U potpunosti se slažem
(1) Imamo odgovornost za promoviranje ekološke osviještenosti stanovništva	-	2	5	19 (63%)	4
(2) Manja gustoća naseljenosti vodi k boljoj kvaliteti demokracije	3	12	14	1	1
(3) Veća gustoća naseljenosti doprinosi jačanju zajednice i društvenih veza	2	2	16 (53%)	9	1
(4) Lokalne zajednice moraju populacijski rasti kako bi zadržale zadovoljavajuću razinu javnih službi	1	9	7	8	4
(5) Nije moguće povećati gustoću stanovništva u mojoj lokalnoj jedinici	3	16 (53%)	5	1	1

Napomena: 33 odgovora

U tri tvrdnje gradonačelnici se većinom slažu: o prvoj – brizi o okolišu; , trećoj – o veličini i petoj – o promjenama ustroja, dok su vrlo podijeljeni oko promjene strukture naselja, odnosno prostorno planskog razvoja. Na tvrdnje (2) i (4) nemaju u većini jasno stajalište. Analiza izlaznosti na izbore pokazuje stalno opadanje, a pad interesa za izbornu participaciju koja je najjasniji oblik iskazivanja političkih interesa umanjuje kvalitetu demokracije. Možemo zaključiti: drugi oblici političke i

građanske participacije još su slabiji u naseljima u kojima se kontinuirano smanjuje broj stanovnika. No gradonačelnici se podjednako slažu i ne slažu s tvrdnjom o potrebi povećanja broja stanovnika u gradovima: devet je odgovora protiv spajanja jedinica, a osam za spajanje, iako se većina slaže kako postoji *prostor* za rast stanovništva. Pokretanje rasprave o promjeni teritorijalnog ustroja, možda bi imalo i znatan broj zagovornika.

Pitanje br. 14: *Koliko je izmjena i dopuna prostornog plana bilo u vašem mandatu?* Odgovorila su 32 grada: 16 gradova po jedna izmjena; dva grada po dvije; pet grada tri; osam četiri, a deset izmjena imao je jedan grad. Iz iskustva i prispjelih odgovora izmjene prostornih planova su česte, ponekad vrlo česte što može upućivati na nekoliko razloga/uzorka: (1) udovoljiti zahtjevima investitora; (2) nedovoljno dobrim strateškim dokumentima; (3) mogućim promjenama viših razina planiranja. Koji god da su uzroci ili razlozi promjena planskih dokumenata, česte promjene stvaraju svojevrsnu konfuziju u prostoru i nesigurnost od mogućih promjena namjene pojedinih područja. Prostorno planiranje usko je povezano s najvažnijim – planskim razvojem komunalnih usluga, koje su, ili nedostupne, ili su za građane skupe jer su previsoki troškovi održavanja za neoptimalan broj korisnika. Isto tako, planiranje prostora u suštini je povezano s utjecajem na okoliš, odnosno ekologijom, koju su (pitanje br. 13) gradonačelnici smatrali područjem najvišeg značaja. Čini se kako su političke prosudbe o značaju zaštite okoliša jedno, a stvarnost, prema učestalosti izmjena prostornih planova, posve nešto drugo. Jedna od ključnih funkcija upravljanja na lokalnoj razini je upravljanje prostorom. Postavlja se pitanje u kojem smjeru vode promjene prostornog planiranja? Odgovori gradonačelnika su više nego zanimljivi. Naime, većina se slaže kako lokalne jedinice imaju primarni zadatak promoviranja ekološke svijesti građana; gustoću stanovništva ne smatraju utjecajnim faktorom, a još manje povećanje broja stanovnika, iako smatraju kako se može povećati koncentracija stanovništva na lokalnoj razini. Ako ove odgovore povežemo sa strateškim izborima koji su većinom vezani za investicije (gradnju), odgovor o važnosti promoviranja ekološke svijesti je *politički* odgovor – klima je top tema – za koji nisu dali argumentaciju – građevinsko područje se širi, a stanovnika je sve manje. U vrlo malo jedinica lokalne države dobro je uređeno područje gospodarenje otpadom, kako građevinskim tako i komunalnim. Ekološka osviještenost, o čemu se gradonačelnici znatno slažu, u sebi nosi i element osobne odgovornosti za osmišljavanja koncepata i izvedbe. Problematika zaštite okoliša na lokalnoj razini u najvećem broju gradova nije politička, pa niti ekološka tema. Ona se otvara u velikim gradovima u kojima je to stvarni građanski i kulturni problem svakodnevnog života, ili u

slučaju potrebe rješavanja *opasnog* otpada.

Pitanje br. 15 odnosilo se na opis promjena u gradu u posljednjih deset godina. Znatne promjene gradonačelnici vide u transparentnosti funkcioniranja grada i poboljšanju kvalitete lokalnih usluga. Određene pozitivne promjene vide u motivaciji službenika i kapacitetu uprave na izazove. S obzirom da se propituje zadnje desetljeće u kojem je većina istih gradonačelnika vodilo upravu, čini kako se promjene osjećaju u modelu upravljanja i mogućnosti kompeticije unutar uprave. U veličini administracije (prema odgovorima) nije bilo značajnih promjena. U smanjenju troškova vide neke pozitivne promjene (Tablica 8.9.3.4.).

**Tablica 8.9.3.4. P15**

	Znatna pozitivna promjena	Određena pozitivna promjena	Bez značajne promjene	Određena negativna promjena	Znatna negativna promjena
Smanjenje troškova	5	16 (50%)	7	4	-
Transparentnost troškova	21 (62%)	12	1	-	-
Kvalitetu lokalnih usluga	18 (53%)	15	1	-	-
Racionalizaciju broja službenika	5	13	15 (45%)	-	-
Motivaciju lokalnih službenika	6	20 (59%)	6	2	-
Opći kapacitet prilagodbe organizacije	13	19 (56%)	2	-	-

Napomena: 34 odgovora

Podaci o broju zaposlenih pokazuje kako je administracija u gradovima rasla u oba razdoblja starog i novog modela izbora. U odgovorima na 15. pitanje dobiva se određena predodžba o gradonačelnicima i njihovim gradovima, tj. pretpostavke kako vide promjene u funkcioniranju gradske administracije. Na prvom je mjestu transparentnost funkcioniranja (62%), na drugom kvaliteta lokalnih usluga (53%) za koje smatraju kako su oni ta znatna pozitivna promjena. Međutim, kada se govori o kvaliteti usluga, osim velikih gradova najveći broj lokalnih jedinica ne daje neke usluge više razine svojim građanima. Ponajprije komunalne usluge: vodoopskrba i odvodnja slabo su razvijene (isporučuje ih uglavnom *veći* susjedni grad) kao i predškolski odgoj; za sigurnost i zdravlje izdvajaju i ulažu skromna sredstva; gospodarstvo nije u nadležnosti lokalnih jedinica; unapređenje stanovanja svelo se ponajviše na komunalne pogodnosti. Drugim riječima, u znatnom broju manjih gradova stoluju gradonačelnici čiji se glavni problemi kvalitete života *nalaze* u susjednom gradu (odvoz smeća, vodoopskrba, dječji vrtić, osnovna i srednja škola).

Najveća i *najvažnija* zadaća u većini gradova bili su financijski transferi građanima, poduzećima i udrugama, aktivnosti koje možda pomažu u reizboru. No, analiza pokazuje kako ove aktivnosti

nisu doprinijele većoj izlaznosti građana na izbore i nisu povećale legitimitet izvršne vlasti, odnosno ne jačaju participaciju niti podižu kvalitetu demokracije. Smanjiti troškove uprave, urediti sustav motivacije i prilagoditi sustav potrebama, tj. zahtjevima jedinice, gradonačelnici smatraju kako bi to moglo imati neku pozitivnu promjenu, ali smanjenje broja službenika ne smatraju značajnim faktorom (45%), premda to ipak ne misli većina. Možda do promjena ipak može doći!

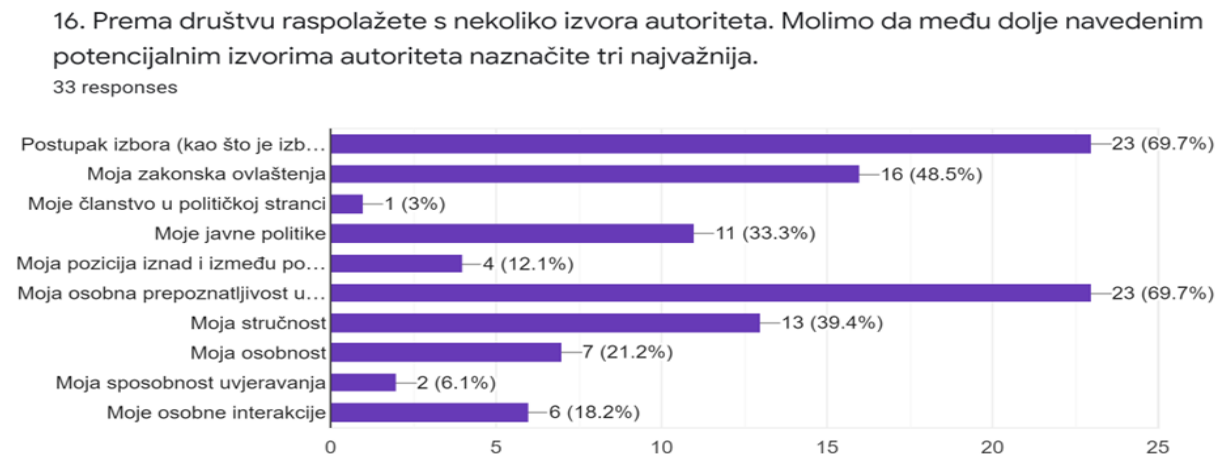
U poglavlju 13 pod naslovom „Mayors and Administrative Reforms“ (Kuhlmann, Seyfried, i Baclija Brajnik, 2018, str. 387-410) povezuju, s jedne strane, opće probleme u društvu i ekonomiji u svijetu, i s druge, potražnju građana za boljom kvalitetom usluga, te spremnosti i sposobnosti izvršne vlasti na te izazove, odnosno spremnosti nacionalnih vlada na institucionalne promjene. Autori ističu neminovnost utjecaja globalnih zbivanja na državi i na njezinu organizaciju: promišljanje o potrebnim promjenama unutar lokalnog sustava nisu niti mogu zaobići i lokalnu razinu države. Ponuđena su tri aspekta promjena: (1) poželjnost, relevantnost i percepcija institucionalnih reformi; (2) unutarnje upravljačke reforme, posebno plaće povezane s uspješnošću, upravljanje učinkom i suradnja te, (3) reorganizacija pružanja lokalnih usluga, posebno eksternalizacija. U odgovorima očituju se znatne razlike u sva tri aspekta osim što se ispitanici slažu o participativnoj izradi proračuna. Gradonačelnici zemalja srednje i istočne i jugoistočne Europe također snažno podupiru izravni izbor gradonačelnika i decentralizaciju, za razliku od gradonačelnika iz skandinavskih, anglosaksonskih i zemalja kontinentalne Europe (str. 403-405). Tamo gdje pada povjerenje u djelotvornost političkih stranaka, raste potpora neposrednom izboru.

#### 8.9.4. Gradonačelnik i građani (D)

U sekciji „D“ upitnika naglasak je bio na pitanjima utjecaja građana na funkcioniranje lokalnog političkog sustava. Prvo se pitanje gradonačelnicima odnosilo na mišljenje o važnosti izvora autoriteta izvršne vlasti (P16). Između ponuđenih deset izvora autoriteta tražio se odgovor o tri najvažnija izvora. Isti postotak odgovora (69,7%) gradonačelnici su dali modelu neposrednog izbora i osobnoj prepoznatljivosti; slijede zakonska ovlaštenja (48,5%), stručnost (39,4%), zatim slijedi važnost javnih politika (33,3%), osobnost gradonačelnika (21,2%) te sposobnost osobne interakcije (18,2%). Najmanju važnost izvoru autoriteta gradonačelnici smatraju sposobnost uvjeravanja (6%) i članstvo u političkoj stranci (3%) (Prikaz 3.). Dva su faktora osobito važna za područje politike i kvalitetu demokracije: politička stranka kao politički okvir za prepoznavanje

preferencija (javnih politika), društva, ekonomije i sposobnost uvjeravanja, ocijenjeni su kao najmanje važnim za stvaranje autoriteta na lokalnoj razini. Ako sposobnost uvjeravanja 'nije važna', demokracija je manje važna jer je ona „propisana mogućnost uvjeravanja i izbora“. Ako su političke stranke manje važan prostor dokazivanja sposobnosti vođenja, prostor za određivanje i izbor kandidata *vodi* prema nekim drugim autoritetima i entitetima.

### Prikaz 3. P16



Ako politička stranka nije važna za izbor, mogli bismo zaključiti kako koncept političkog sustava s političkim strankama nije nužan. Kako i koga izabrati? Odgovori čini se upućuju na položaj, moć kojom raspolaže izvršna vlast, što je puno uvjerljivije od bilo kakvog drugog uvjeravanja, sposobnosti ili pripadanja. Uzmemo li u obzir zakonske ovlasti gradonačelnika, samostalnost i autonomiju djelovanja u izvršenju proračuna, i one druge koje mu daju poziciju gotovo ne smjenjivosti, ideološka, ili stranačka ili svjetonazorska obilježja potisnuta su u drugi plan po važnosti. Ovlasti gradonačelnika su takve da na lokalnoj razini može učiniti gotovo *sve* što želi, tj. samo *on sâ*m je sebi ograničenje izvedbe bilo koje politike.<sup>40</sup>

Na pitanje (P17) da li političke stranke smatraju najprikladnijom institucijom za političku participaciju gradonačelnici su s gotovo podijeljeni. Ipak, većina smatra kako one nisu najprikladnija institucija. Dva se oprečna zaključka mogu iz ovih odgovora izvući. Prvi, većina

<sup>40</sup> Možda je najupečatljiviji primjer gradonačelnik Primoštena i kipa Gospe, toliko velik da se „treba vidjeti iz Italije“. Ili, lokalne jedinice u kojima i krave dobivaju *uskrnicu*. Veliki je broj sličnih javnih politika da bismo govoriti kako se radi o slučaju. Čini se kako su čelnici izvršne vlasti prepoznali izravni sustav i koriste ga na najizravniji način – bez puno skrupula. Dostupno na mrežnoj stranici: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/reporteri-jutarnjeg-obisli-brdo-gaj-i-kip-gospe-ova-kapela-spoj-je-duhovnog-i-materijalnog-i-govori-o-tome-kako-bi-nasa-drzava-trebala-izgledati-5863755>; Dostupno na mrežnoj stranici: <https://m.facebook.com/vecernji/posts/10158424779432606>

gradonačelnika političke stranke smatra pomoćnim sredstvom, više ili manje važnim; drugi, politička je stranka važna u procesu izborne potpore. Iznimno se slažu kako bi građani trebali participirati u procesu odlučivanja i kako bi trebali imati priliku upoznati njihove predstavnike s političkim stajalištima (Tablica 8.9.4.1.). Ovi odgovori mogli bi značiti puno aktivniji rad i komunikaciju s mjesnim odborima. Također se jako slažu (oko 70%) kako bi građanima trebalo osigurati i druge načine izjašnjavanja o lokalnim politikama, osim na redovnim izborima. Jednako smatraju kako odluke predstavničkog tijela trebaju biti odraz stajališta većine stanovništva, dakle, ne odraz rezultata većine, odnosno legitimiteta izvršne vlasti čija je prosječna potpore ispod trećine biračkog tijela. Naime, najveći broj ispitanika nije siguran trebaju li rezultati lokalnih izbora (7) biti osnova za kreiranje javnih politika (55%). Čini se kako je odgovor o lokalnoj decentralizaciji na mjesnu samoupravu i gradske četvrti, koju bi podržalo oko 40 posto ispitanika, zasnovan na prethodnom odgovoru kako rezultat lokalnih izbora nije 'zapis u kamenu' u kreiranju javnih politika, već se treba voditi računa o lokalnoj jedinici kao cjelini (Tablica 8.9.4.1.). Odgovori na ova dva povezana pitanja podijelili su čelnike izvršne vlasti na one sklone *prezidencijalizmu* i na one *parlamentarce*, tj. čelnike sklone politici kompromisa ili konsenzusa s većim dijelom (većinom) populacije, od onih koji se pozivaju isključivo na ishod lokalnih izbora.

**Tablica 8.9.4.1. P17**

	Uopće se ne slažem	Ne slažem se	Niti se slažem niti ne slažem	Slažem se	Jako se slažem
(1) Političke stranke su najprikladnija institucija za participaciju građana.	1	8	10	12 (36%)	2
(2) Stanovnici bi trebali aktivno i izravno participirati u donošenju lokalnih odluka.	-	2	3	24 (73%)	4
(3) Stanovnici bi trebali imati priliku upoznati izabrane predstavnike sa svojim stajalištima prije donošenja važnih lokalnih odluka.	-	-	2	29 (88%)	2
(4) Izuzev putem izbora, građani ne bi trebali imati mogućnost utjecati na javne politike lokalne vlasti.	8	21 (64%)	3	1	-
(5) Odluke vijeća bi trebale biti odraz stajališta većine lokalnog stanovništva.	-	1	2	21 (64%)	8
(6) Lokalni političari bi trebali donositi odluke prema svom mišljenju, neovisno o trenutnim stajalištima lokalnog stanovništva.	10	18 (55%)	3	-	-
(7) Rezultati lokalnih izbora bi trebali biti najvažniji faktor određivanja javnih politika lokalnih vlasti.	1	5	14 (42%)	8	4
(8) Decentralizacija unutar lokalne jedinice na mjesnu samoupravu nužna je za uključivanje građana u javne poslove.	-	5	6	14 (42%)	4

Napomena: 33 odgovora

Pitanje br. 18 odnosilo se na načine upoznavanja/komunikacije izvršne vlasti i javnosti. Najveći broj glasova dobio je instrument osobnog kontakta s građanima, zatim slijede mediji s 52 posto i izbori s oko 48 posto glasova (Tablica 8.9.4.2.). Ove instrumente gradonačelnici smatraju prilično učinkovitim. Umjereno učinkovitim smatraju javne tribine, javno savjetovanje i sustav pritužbi, dok je najlošije prošlo javno savjetovanje i skupštine građana, te okupljanje putem političke stranke. Model javnog savjetovanja putem interneta nije najprikladniji način na koji se mogu raspraviti javne politike, posebice u okolnostima kratkoće vremena i potrebnog ekspertnog znanja o pojedinim područjima. Drugi aspekt javnog savjetovanja je tehničke naravi. Digitalne platforme zahtijevaju tehničke kapacitete i vještinu koje se kod populacije koju politika ipak nešto više zanima od ostalih, često i ne poklapaju. Stoga je odgovor, koji vrlo jasno kaže, kako se odluke stavljaju na web stranicu i stoje tako određeno vrijeme kako bi se zadovoljila zakonska forma javnog savjetovanja, gotovo isključivo radi formalnog poštivanja propisa.

**Tablica 8.9.4.2.**  
**P18**

	Uopće nisu učinkoviti	Nisu dovoljno učinkoviti	Umjereno učinkoviti	Prilično učinkoviti	Jako učinkoviti
Izbori	-	1	5	16 (48%)	10
Skupština političke stranke	3	11 (33%)	11 (33%)	6	1
Javne tribine	-	3	15 (45%)	7	7
Javno savjetovanje	-	8	11 (33%)	6	7
Sustav pritužbi	-	5	14 (42%)	12	1
Kontakti s građanima kao pojedincima	-	1	3	23 (70%)	5
Mediji	-	1	11	17 (52%)	3

Napomena: 33 odgovora

S obzirom na model neposrednog izbora gradonačelnicima je ponuđeno osobno vrednovanje reforme izbora na lokalnoj razini. Više od 79 posto ispitanika smatra neposredni izbor dobrim rješenjem, međutim, stavovi su podijeljeni oko produljenja mandata na više od četiri godine, a ograničavanje na dva mandata smatra nepoželjnim oko 52 posto ispitanika (Tablica 8.9.4.3.). Iako blago prevladava stav protiv ograničavanja broja mandata, odgovor o produljenju mandata na više



od sadašnje četiri godine naznačuje različita gledanja na koncept lokalne samouprave (u kontekstu važnosti političkih stranaka u političkom životu gradonačelnika). Naime, na europskoj razini, tamo gdje pada povjerenje u političke stranke, raste potpora izravnim izborima (Vetter, Heinelt i Rose, 2018). O korištenju obvezujućeg referenduma na lokalnoj razini u kreiranju javnih politika stavovi su vrlo podijeljeni: četvrtina se ne slaže, trećina se slaže, a 39 posto ne smatra važnim. Međutim, savjetodavni referendum podržava gotovo 60 posto gradonačelnika. Participativni proračun ima jednako zagovornika i sumnjičavih. Ovakav pristup ima svoje uporište u odgovoru o decentralizaciji na lokalnoj razini, odnosno izravnom uključivanju mjesnih odbora i gradskih četvrti u kreiranje proračuna (Tablica 8.9.4.1.). O smanjenju broja vijećnika ispitanici su dali različite odgovore: 39 posto protiv, 27 posto za, dok za trećinu ispitanika broj članova predstavničkog tijela nije važan. Veličina gradskog vijeća nema značajan utjecaj na izvršnu vlast, osim, neznatnu u početnoj fazi stvaranja vladajuće većine (konstituiranju) i kasnije u procesu stvaranja potpore oko pojedinih lokalnih politika i proračuna. Međutim, mogli bismo zaključiti kako je gradonačelnicima s manjim brojem vijećnika moguće lakše postići dogovor.

**Tablica 8.9.4.3. P19**

	Jako nepoželjnim	Nepoželjnim	Niti poželjnim niti nepoželjnim	Poželjnim	Jako poželjnim
Obvezujući referendum	-	8	13 (39%)	7	3
Neobvezujući (savjetodavni) referendum	-	-	14	15 (45%)	4
Izravni izbor gradonačelnika	-	2	5	10	16 (48%)
Produljenje mandata	-	4	12 (36%)	11	6
Ograničenje izbora gradonačelnika na dva mandata	6	11 (33%)	8	1	7
Participativni proračun	2	-	13 (39%)	13 (39%)	5
Smanjenje broja vijećnika	3	10	11 (33%)	7	2

Napomena: 33 odgovora

#### 8.9.5. Grad u lokalnom političkom sustavu (E )

Tri su pitanja postavljena za ovo područje interesa i dobiveni su sljedeći odgovori. Prvo, suradnja lokalnih jedinica putem LAG-a donosi sljedeće benefite: veće prilike razvoja (57%) i 43 posto većih prilika za korištenje EU fondova za zajednicu s ostalim gospodarskim subjektima i civilnim

društvom na određenom području. Koncept integriranog upravljanja trebao bi biti posljedica takvog pristupa. U drugu ruku, LAG konceptijski zahtijeva partnerstvo, suradnju, raspravu, ravnopravnost, uvažavanje i strpljenje, koje je možda i najvažnija vrlina u širokim tijelima čije se odluke u konačnici moraju usvojiti dogovorom. Također, nužno je uzeti u obzir veličinu prostora, koja je ključan faktor u razvoju infrastrukturnih projekata jer zahvaća ili počinje iz prostora susjednih jedinica ili LAG-ova. U tom slučaju suradnja postaje višestruko kompleksnija, a kompleksnost dodatno potiču eventualne političke razlike u pojedinoj jedinici ili je konflikt potaknut zbog drugih događaja poput izbora. Stoga, ne iznenađuje odgovor gradonačelnika – suradnju s lokalnim jedinicama smatraju znatnim izazovom.

Pitanjem P20 tražio se odgovor o broju projekata financiranih iz fondova EU. Po jedan projekt financiran je u deset jedinica; u četiri jedinice po dva; u tri po tri; pet jedinica pet, šest projekata u šest jedinica. Gledajući dva razdoblja, odnosno osam godina u 33 grada, broj projekata je skroman.

Pitanjem P21 (Tablica 8.9.5.1.) tražilo se procijeniti utjecaj pojedinaca i institucija na izvršnu vlast u gradu. Gradonačelnici su bez konkurencije s najvećim utjecajem (83%). U kategoriji znatnog utjecaja ističu se službenici gradske uprave, odnosno pročelnici odjela (47%). Umjereni utjecaj imaju ponajviše pojedini vijećnici unutar predstavničkog tijela (56%) i vođe političkih stranaka u gradu (44%). Ispred novinara, na posljednjem mjesto s 29 posto utjecaja stavili su Crkvu (32%). Neku 'prijetnju' gradonačelnici vide u utjecajnim pojedincima unutar predstavničkog tijela – jedini utjecaj s kojim se složilo više od polovice ispitanika (56%). U pravnoj analizi zakonodavnog okvira utvrdili smo kako je gradonačelnik sa svojim ovlastima *de facto* i *de iure* demokratski *monarh* lokalne jedinice. Isto su gradonačelnici potvrdili svojim odgovorima o snazi utjecaja lokalnih faktora. Sve druge skupine nisu po utjecaju ni blizu moćnog gradonačelnika niti imaju neki važan utjecaj na javne politike, odnosno na procese odlučivanja. Tek su s nešto utjecaja profesionalci u upravi i poslovni ljudi s obzirom na eventualna investicijska ulaganja, te saborski zastupnici koji imaju određeni utjecaj u parlamentu koji može gradu, tj. gradonačelniku biti značajan u financijskom smislu. Svi ostali lokalni akteri imaju neznatan utjecaj, pa i sam predsjednik gradskog vijeća. Zanimljivim se čini vrednovanje utjecaja novinara na gradskoj razini stavljanjem na posljednje mjesto, što jasno govori o vrijednosnoj poziciji koju lokalni mediji *imaju* prema 'vlasniku'. Ovo vrednovanje medija samo potvrđuje status koji većina lokalnih medija ima u odnosu na *grad*: grad je vlasnik i glavni financijer lokalnih medija čime se novinari neizravno

stavljaju u 'službu' vlasti. Ne treba zaboraviti kako su u znatnom broju slučajeva gradonačelnici ujedno i predsjednici skupština trgovačkih društava, tj. biraju ili imaju izravan utjecaj na izbor uprava. Ovi nalazi naznačuju kako je gradonačelnik ključna figura lokalnog političkog sustava i sve se 'vrti' oko gradonačelnika. Grad Zagreb je najslikovitiji primjer moći i utjecaja kojeg imaju neposredno izabrani gradonačelnici u ovako definiranom lokalnom političkom sustavu (Đulabić, 2008).

**Tablica 8.9.5.1. P21**

	Nema utjecaja	Slab	Umjeren	Znatan	Jaki utjecaj
Gradonačelnik/ca	-	-	-	5	29 (83%)
Predsjednik/ca Gradskog vijeća	1	5	11	13 (38%)	4
Vođe stranačkih grupacija u Vijeću	1	7	15 (44%)	9	2
Pojedini utjecajni vijećnici	-	5	19 (56%)	9	1
Pročelnici upravnih tijela	1	5	7	16 (47%)	5
Lokalni zastupnici u Hrvatskom saboru ili ministri	5	4	8	14 (41%)	3
Novinari	2	7	10 (29%)	9	6
Poslovni ljudi u gradu	-	4	12	13 (38%)	5
Crkva	5	8	11 (32%)	4	5
Civilno društvo (udruge građana)	-	4	11	13 (38%)	6
Lokalne skupine formirane oko specifičnih pitanja	-	4	14 (41%)	14 (41%)	2
Mjesni odbori/gradske četvrti/gradski kotarevi	2	6	8	11 (32%)	7
Vođe lokalnih ogranaka političkih stranaka	3	8	15 (44%)	7	1
Županije i središnja državna tijela	4	5	8	10 (29%)	7

Napomena: 34 odgovora

Od 34 odgovora na pitanje producira li grad novine ili bilten (P 22), 64,7 posto jedinica odgovorilo je potvrdno. S odgovorima valja biti oprezan. Naime, većina gradova tiska svoju verziju službenog glasnika, a velika manjina neku vrstu lokalnih novina, ili samo prigodno. Sljedeće pitanje (P 23) vezano je za promociju javnih politika na radio postajama, kao svima dostupnom mediju. Povremeno se o javnim politikama govori u radio emisijama u 64,7 posto jedinica; kontinuirano u 23,5 posto i nikako u 11,8 posto jedinica. Dakle, gotovo 90 posto jedinica rijetko obrazlaže javne politike, novine se većinom ne tiskaju, pa se može zaključiti kako je izborni dan, odnosno dva tjedna kampanje prije izbora vrijeme u kojem raste ili postoji veći interes za politička zbivanja u

jedinicama. S obzirom na veličinu jedinica i osobno poznavanje političkih aktera, kampanja je ispunjavanje obveze kojom se pokazuje da je politička stranka 'živa'.

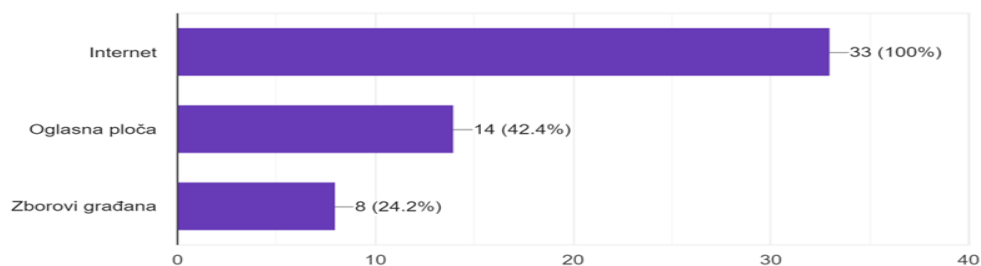
#### 8.9.6. Participativna demokracija (F)

Većina lokalnih jedinica ima osnovanu mjesnu samoupravu. Međutim, u kojoj mjeri i kako ona uistinu funkcionira u političkom životu zajednice, pokušali smo saznati iz odgovora na sljedeća dva pitanja. Pitanje P24 odnosilo se na prosječni broj sjednica mjesnih odbora ili gradskih četvrti. Pristigla su 32 odgovora: u 23 jedinice jednom, u dvije dva, tri ili četiri puta u jednoj, u jednoj jednom godišnje, a četiri jedinice nisu osnovale mjesne odbore. U pravilu je mjesna samouprava organizirana na osnovu broja naselja. Stoga bi broj sjednica mjesnih odbora trebao biti znatno veći od prikazanih. Međutim, odgovori prikazuju stvarno stanje na sublokalnoj razini na kojoj se mjesni odbori možda sastaju jednom godišnje iz razloga predlaganja *projekata* za novi proračun. Model sazivanja (P25) je raznolik: u većinu slučajeva sjednicu saziva gradska uprava u suradnji s predsjednikom mjesnog odbora; manji je broj sjednica na inicijativu mjesnog odbora (21 odgovor).

Savjetovanje sa zainteresiranom javnosti provodi se (zakonska odredba) putem službenih stranica grada u svim gradovima (P 27). Osim toga, 40 posto gradova dokumente na javnu raspravu stavlja na oglasnu ploču, a jedna petina prosljeđuje i u mjesnu samoupravu. Primjedbe dostavljene kroz proceduru javnog savjetovanja usvajaju se s *polovičnim* uspjehom. Iskustvo govori kako je dobar dio primjedbi na dokumente u javnom savjetovanju kreiran od osoba koje o njima odlučuju, ili su sudjelovale u kreiranju prijedloga, računajući prema malom broju prispijelih primjedbi/prijedloga opće zainteresirane javnosti (Prikaz 4.).

#### **Prikaz 4. P27**

27. Upišite način savjetovanja s javnošću.  
33 responses



S obzirom na kompleksnost proračuna i prostornih planova, poteškoće u pregledu takvih dokumenata stvara ozbiljne poteškoće ne samo u tehničkom smislu. Čini se vrlo vjerojatnim kako

savjetovanju više pristupaju osobe koje su i više upoznate sa sadržajem predloženih dokumenata, i zapravo znaju što pitati i gdje treba tražiti odgovore na njihova pitanja. U većini lokalnih jedinica aktivnih građana nema puno. Općenito, osim u velikim gradovima gdje je broj pritužbi i prijedloga vjerojatno veći, u ostatku gradova savjetovanje poprima ispunjavanje zakonske obveze s rijetkim primjedbama građana na predložene dokumente. Jedan od načina participacije su i pritužbe građana koje imaju i svoj institucionalni okvir u predstavničkom tijelu. Na pitanje „Koliko ste zaprimili pritužbi građana?“, odgovorilo je 20 jedinica: ništa u dvije; dvije u dvije; četiri u jednoj; pet u četiri; osam i devet u jednoj; deset u tri, dvadeset u tri. Sveukupno broj pritužbi je skroman i može upućivati na dva zaključka: ili je sve u redu pa za pritužbe nema potrebe, ili na pritužbe nema nikakve reakcije. Odbor za pritužbe građana gradskog vijeća rijetko ili se ni jednom ne sastane u mandatu (četiri godine).

Sljedeće pitanje P31 bilo je vezano za partnerstvo na projektima grada i civilnog društva. U tri jedinice suradnja je bila na jednom, odnosno dva projekta; u dvije u tri; u pet jedinica na pet, odnosno 10 projekata, dok su ostale tri jedinice odgovorile u više desetaka projekata. U većini jedinica suradnja nije velika, ali *postoji* jer je za većinu natječaja suradnja obvezujuća za dobivanje sredstava u određenim područjima. S obzirom da su 33 grada odgovorila na većinu pitanja, broj odgovora na ovaj set pitanja znatno je opao (od 20-23), što može upućivati na obujam i intenzitet suradnje civilnog društva i lokalne vlasti, ili je u pitanju manja važnost.

U poglavlju pod naslovom „Mayors’ Notions of Local Democracy“ (2018) Vetter, Heinelt i Rose, nastojali su objasniti potporu neposrednoj i predstavničkoj demokraciji. Objašnjenja su tražili u individualnim obilježjima gradonačelnika i u obilježjima lokalnih političkih sustava u kojima gradonačelnici djeluju. Ponajprije polaze od tipa lokalnog političkog sustava: u Belgiji i Francuskoj povećala se potpora neposrednoj participaciji; u Italiji i Portugalu objema, za razlika od Grčke, Mađarske i Španjolske u kojima je vjera u demokraciju u opadanju. Neovisno o opredjeljenju (političkom i kulturnom) gradonačelnika potpora predstavničkoj demokraciji ovisi o dizajnu lokalnog političkog sustava. Gradonačelnici kojima je sustav dodijelio moćnu poziciju najmanje podupiru predstavničku demokraciju, odnosno snažno podupiru neposredan izbor. Zanimljivim se čini poveznica između predstavničke demokracije i povjerenja u političke stranke. Autori tvrde, u zemljama u kojima građani više vjeruju u političke stranke njihovi su gradonačelnici skloniji predstavničkoj demokraciji. U pregledu potpore gradonačelnika

predstavničkoj demokraciji prema odgovorima gradonačelnika iz Hrvatske, Hrvatska najmanje podupire predstavničku demokraciju od 29 ispitanih zemalja (2018, str. 181). Međutim, autori nisu propustili istaknuti kolika je ranjivost rezultata s obzirom na koncept istraživanja: „Ponekad možemo objasniti bez mogućnosti predviđanja, a ponekad možemo predvidjeti bez mogućnosti objašnjenja. Istina, u mnogim slučajevima jedna te ista teorija omogućit će nam da radimo oboje, ali vjerujemo da je u društvenim znanostima to iznimka, a ne pravilo“ (2018, str. 201-202).

#### 8.9.7. Gradonačelnik i gradsko vijeće (G)

Uzmemo li u obzir ovlasti koje temeljem zakona imaju predstavničko tijelo i gradonačelnik bilo je za očekivati promjenu ponašanja političkih aktera prema izvršnoj vlasti. Odgovori gradonačelnika potvrđuju tu pretpostavku: u 62,5 posto slučajeva većina čini vladajuću potporu; u 31 posto slučajeva većina u predstavničkom tijelu je pobjednička koalicija, dok je manje od sedam posto slučajeva većina u predstavničkom tijelu suprotstavljena čelniku izvršne vlasti (P32). Zapravo, u 93 posto slučajeva gradonačelnik ima pomirljivu većinu u predstavničkom tijelu i nema većih političkih problema s predstavničkim tijelom oko usvajanja predloženih odluka. To znači da u stvarnosti gradonačelnici *de facto* nemaju značajni otpor ili propitivanje prijedloga javnih politika. Ne imati značajniju političku opoziciju znači imati slabu kontrolu izvedbe javnih politika, pad interesa za promišljanjem o javnim politikama, slijedom toga i opadanje interesa za stvaranje uvjeta za participativnu demokraciju. Prema dostupnim podacima formalno je jedino Velika Gorica imala razrađenu statutarnu mogućnost uključivanja građana u odbore formirane u Gradskom vijeću. Međutim, čini se kako je i taj mehanizam konceptualno stranački podređen izborom članova političkih stranaka (na vlasti). Model uključivanja vanjskih članova formalno nastoji proširiti interes za javne politike, no jednako je politički opterećen lokalno i nacionalno.

U 60 posto gradova koje analiziramo u ovoj studiji ista politička opcija na vlasti je duže od dva mandata, a u 50 posto slučajeva nije se mijenjala od izbora 2005. godine, ili čak i ranije (Tablica 8.9.7.1.). Gotovo da se za dio lokalne samouprave može reći kako nisu 'okusili demokraciju' jer u protekla četiri izborna ciklusa nije došlo do demokratske smjene vlasti. Relativne promjene koje se pojavljuju u pojedinim gradovima odnose se često na iste ljude pod drugim 'kišobranom', najčešće pod nezavisnim listama, listama birača, što bi statistički značilo promjenu, koja u stvarnosti to nije. U polovici od 32 grada koja su odgovorila bila je jedna promjena organizacijskog ustroja, dok su u sedam posto slučajeva bile dvije ili više promjena ustroja uprave.

**Tablica 8.9.7.1. Rezultati izbora**

REZULTATI IZBORA	2005.	2009.	2013.	2017.
ĐURĐEVAC - G1	SDP	→	↓	→
PAZIN	IDS	→	→	→
CRIKVENICA- G2	SDP	↓	→	→
LABIN	IDS	→	→	→
OPATIJA	NL	↓	→	↑
KRAPINA	HDZ	→	→	→
GOSPIĆ	HDZ	→	→	↓
UMAG*	IDS	↓	→	→
MAKARSKA	SDP	↓	↑	↓
ROVINJ	IDS	→	→	→
VRBOVEC	HDZ	→	→	↓
POREČ	IDS	→	→	→
KRIŽEVCI - G3	HSS	→	→	↓
ZAPREŠIĆ	NL	↓	→	→
KUTINA	HDZ	→	↓	↑
VIROVITICA	HDZ	→	→	→
ČAKOVEC	SDP	→	→	→
POŽEGA	SDP	→	↓	→
VUKOVAR	HDZ	↓	→	↓
KOPRIVNICA - G4	SDP	→	→	→
VINKOVCI	HDZ	→	→	→
SAMOBOR	LS	↓	→	→
BJELOVAR	HSLs	→	↓	↑
DUBROVNIK	HDZ	↓	→	↓
VARAŽDIN*	HSLs	→	↓	↑
ŠIBENIK	HDZ	↓	↑	→
SISAK	SDP	↓	→	→
PULA - G5	IDS	→	→	→
KARLOVAC	HDZ	→	→	→
S. BROD*	HSP	→	→	→
VELIKA GORICA	SDP	↓	→	→
ZADAR	HDZ	→	→	→
OSIJEK - G6	NL	↓	↑	→
RIJEKA	SDP	→	→	→
SPLIT	NL	↓	↑	↓
ZAGREB	SDP	→	→	→

\*- Ista osoba u raznim kombinacijama  
 Legenda: ↓ promjena vlasti; → nastavaka; ↑ povratak

U tim promjenama gradonačelnici tvrde: u 50 posto slučajeva osnovano je jedno novo upravno tijelo; u sedam posto slučajeva osnovana su dva ili više novih organizacijskih oblika, dok u 45 posto slučajeva nije osnovano niti jedno (P33-35). Dodamo li tome osnivanja novih pravnih subjekata –trgovačkih društava, broj osoba koje grad neizravno *zapošljava* stalno raste, a s njima raste i utjecaj koji ima izvršna vlast u gradu.

U pravilu bi jedinice lokalne samouprave trebale održati sjednicu predstavničkog tijela jednom u tri mjeseca, tj. najmanje četiri puta godišnje. Odgovori na pitanje o broju održanih sjednica (P36) dani su za jednu godinu odnosno za mandat pa se ne mogu analizirati. Sljedeće pitanje (P37) tražilo je broj održanih izvanrednih sjednica gradskih vijeća: u 15 jedinica nije bilo izvanrednih sjednica; u 8 jedinica jednom; u jednoj jedinici dvije; u dvije tri sjednice te u jednoj pet izvanrednih sjednica (27 odgovora). U 56 posto jedinica koje su odgovorile nije bilo izvanrednih sjednica, u 30 posto odgovora samo jednom, što potvrđuje ranije iznesenu procjenu gradonačelnika o snazi opozicije u gradskom vijeću, tj. institucionalnu poziciju izvršne vlasti. Pokazatelj broja izvanrednih sjednica gradskog vijeća poklapa se s odgovorima o strukturi članova gradskog vijeća, koju u velikoj većini čine koalicije vladajućih ili podupiratelja vladajuće koalicije. S obzirom na slabu opoziciju u gradskim vijećima institut saziva izvanredne sjednice potpisima jedne trećine članova gradskog vijeća rijetko je bio korišten mehanizam, kojim bi se propitivale pojedine odluke ili rezultati izvedbe javnih politika. Izmjene i dopune proračuna (rebalans) na godišnjoj razini gradovi su donosili najmanje jednom (41%), dva puta (44%) i tri puta 15 posto gradova (P40). Rebalans je zapravo način poravnanja lošeg ili nerealnog planiranja, ili neplaniranja rashoda/prihoda proračunske godine. Uobičajen način je da se izvršna vlast uglavnom ne obraća predstavničkom tijelu tijekom godine i ne dovodi se u *opasnost* od prozivanja zbog *lošeg* planiranja, već se krajem godine dostavi predstavničkom tijelu rebalans proračuna i prijedlog proračuna za sljedeću godinu. Prema odgovorima, veća pažnja ne poklanja se planiraju jer se sve može promijeniti izmjenama i dopunama proračuna. U 94 posto slučajeva gradsko vijeće je usvojilo proračun (P42), dok je u šest posto slučajeva donijelo odluku o privremenom financiranju (od 32 grada). S obzirom na posljedice ne usvajanja proračuna – raspuštanje gradskog vijeća – sasvim je jasno kako se u malom broju slučajeva predstavničko tijelo odlučilo na odbijanja prijedloga proračuna gradonačelnika.

U 37,5 posto slučajeva gradsko vijeće ima ustrojenu zasebnu stručnu službu (P41) koja vodi brigu o funkcioniranju predstavničkog tijela (32 odgovora). U velikim gradovima u kojima se održava



gotovo jedna sjednica gradskog vijeća mjesečno, ovakva potpora predstavničkom tijelu je potrebna. Naime, veliki gradovi (iznad 35 000 stanovnika) imaju prema broju vijećnika relativno velika predstavnička tijela te broj i sastav odbora. Ako u njima sudjeluju i vanjski dionici ovakav je pristup nužan. To ne znači da će se troškovi za funkcioniranje političkih tijela smanjiti. Zapravo se fokusom na naknade i smanjivanje rashoda za politička izvršna i predstavnička tijela, posredno umanjuje važnost uloge demokratskih tijela. Možda je zakonodavac problematiku ujednačavanja vrijednosti političkih aktivnosti trebao prepustiti *Udrugi općina i gradova*, tj. prebaciti nadležnost određivanja kriterija za naknade članovima predstavničkih i izvršnih tijela i njihovih odbora na Udrugu. Bilo bi vrlo opravdano da Udruga, tj. njezini članovi rasprave i donesu model vrednovanja istih poslova u nadležnosti gradova, i brane ih pred javnošću.

#### 8.9.8. Gradonačelnik osobno (H)

Zadnji set pitanja upućenih gradonačelnicima odnosio se na njihovu/njezinu osobnost. Prvo pitanje ovog seta bilo je o godinama života. Od prikupljenih 32 odgovora slijedi nalaz: najmlađi je gradonačelnik imao 32, a najstariji 64 godine. Oko 44 posto ispitanika bilo je u dobi do 50, a 44 posto u dobi do 60 godina; 12 posto u dobi 60 i više godina; najmanje do 40 i iznad 60 godina starosti. Možemo reći kako su gradonačelnici prema godinama starosti u velikoj većini iskusni ljudi, a prema tablici 8.9.7.1. i iskusni političari koji se znaju održati na vlasti dva ili više mandata.

Nešto više od 90 posto ispitanika izjasnilo se da ima visoko obrazovanje, a samo njih oko 9 posto srednje obrazovanje. Vrlo je zanimljiva slika područja obrazovanja. Visok udio ispitanika je tehničke struke (31,3%); 12,5 posto je s područja prava i javne uprave; 22 posto s područja političkih i društvenih znanosti; gotovo 28 posto s prirodnih znanosti i po tri posto humanisti i medicinari. Drugim riječima, trećinu gradova vode ljudi čije je područje obrazovanja blisko vođenju projekata, ostvarenja, ljudi koji bi mogli znati planirati i razumjeti važnost planiranja. Nešto manje od trećine gradova (28,1%) vode čelnici eksperti u poljima prirodnih znanosti. Pravnici su relativno slabo zastupljeni u izvršnim vlastima (četiri odgovora). Koliko je politika i na lokalnoj razini vrijedna ukazuje relativno veliki broj liječnika. S druge strane, za razliku od tehničkih znanosti, humanistima možda više odgovara individualizam i tumačenje legaliteta i slobode, koje im zakonodavac daje u novom zakonodavnom okviru. Sva prezentirana analiza, naravno, podložna je dodatnoj provjeri činjenicom da je petnaest posto volontera, pa bi je ocjena atraktivnosti radnog mjesta-političara možda mogla biti i nešto drugačija.

**Tablica 8.9.8.1.**

12,5%	pravo i javna uprava	2,6%	humanističke znanosti (filozofija, književnost, strani jezici)
21,9%	političke i društvene znanosti, ekonomija	2,6%	medicina i srodne znanosti
31,3%	arhitektura, graditeljstvo, tehničke znanosti	28,1%	prirodne znanosti, fizika, matematika

Na europskoj razini Steyvers i Medir (2018) razmatraju zašto neki ljudi postaju i ostaju gradonačelnici, a drugi ne? Odgovor na ovo pitanje, smatraju, zahtijeva ispitivanje procesa kojima određeni pojedinci ulaze, ostaju i funkcioniraju na javnoj dužnosti. Drugim riječima, lokalni politički sustav u najvećoj mjeri potiče ili ograničava, odnosno poziva ukoliko je sustav uključiv i propustan u odabiru. Nastojali su otkriti potencijalne obrasce (dob, spol, obrazovanje, profesiju i sl). Steyvers i Medir nalaze da je velika većina gradonačelnika muškaraca (85%). Neku razliku može se naći u Skandinavskim zemljama (primjerice u Švedskoj) gdje je znatno više žena na mjestu gradonačelnika što ima veze sa tipom lokalne samouprave, odnosno visinom lokalne autonomije. Prema dobi većina (65%) gradonačelnika se nalazi u kategoriji od 40 do 60 godina, što je vrlo blisko odgovorima gradonačelnika u Hrvatskoj. Gotovo polovina ispitanika dolazi iz područja financija i medija, i to u lokalnim političkim sustavima s više autonomije i u urbanim jedinicama (2018, str. 101-108).

Polovica gradonačelnika došla je na poziciju čelnika izvršne vlasti s neke od rukovodećih/menadžerskih pozicija u drugim organizacijama; 11 posto njih je bilo u nekoj od javnih službi ili organizaciji, dok su ostali došli iz različitih pravnih subjekata. No, 81 posto njih bili su članovi političkih stranaka, dok je 19 posto ispitanika odgovorilo kako nisu bili članovi političke stranke. Ovdje se vraćamo na početak ankete, na odgovore o javnim politikama: samo oko 15 posto njih o tome raspravlja na tijelima političkih stranaka, i samo oko tri posto gradonačelnika smatra važnim članstvo u političkoj stranci. Čini se kako je članstvo u političkoj stranci jedino *važno* kako bi se lakše ostvario osobni cilj, ali je manje nužno ili ne važno u kreiranju i izvedbi javnih politika i konačno, još je manje važno ako se mandat može osvojiti na vlastitoj osobnosti bez isticanja političke pripadnosti. Biti istodobno član stranke i kandidat građana pokazalo se pobjedničkom kombinacijom u nekoliko gradova Zagrebačke županije na izborima 2017. godine. Zaključno: Tablica 8.9.7.1. ukazuje da postoji niz unutarnjih i vanjskih razloga zbog kojih se izvršna vlast u pojedinim gradovima ne mijenja više mandata, i gradova u kojima se mijenja na svakim izborima. Primjerice, najveći grad nije imao istog gradonačelnika u dva

uzastopna mandata u dosadašnjem modelu neposrednog izbora. To može značiti da su izvršne vlasti radile loše. Međutim, može se govoriti i o tome da su građani izabrali novu izvršnu vlast pod pretpostavkom da bude radila bolje. Drugo pitanje odnosi se na pitanje *suštine* demokracije (smjene vlasti na izborima). Je li u tri mandata ili više iste vlasti (osobe) izvršna vlast i područje postalo demokratičnije ili problematičnije, stabilnije ili manje stabilno, ili je demokracija jačala u gradovima u kojima u svakom mandatu dolazi do smjene vlasti? Ako bi se demokracija isključivo vrednovala prema tome, čini se kako je Split grad s najsnažnijom demokracijom u Hrvatskoj.

U poglavlju 11. pod naslovom „Mayors and Political Parties Björn“ Egner, Gendźwiłł, Swianiewicz i Pleschberger nastoje objasniti koliko su političke stranke važne na lokalnoj i regionalnoj razini, i zašto je za očekivati da je uloga političkih stranaka u lokalnoj politici drukčija od uloge koju imaju političke stranke na nacionalnoj razini. Istraživači zaključuju da postoje velike razlike između i unutar zemalja u smislu značaja (vrednovanja) političkih stranaka na lokalnoj razini. Autori tvrde kako su u mnogim jedinicama političke stranke vrlo *uspješno* zamijenjene neovisnim lokalnim listama, ali postavljaju vrlo logično pitanje: tko su neovisni, nestranački kandidati u lokalnoj politici (2018, str. 327). Autori ipak otvaraju raspravu o vrijednostima političkih stranaka u demokraciji s pozicije entiteta koji oblikuje, artikuliraju i snaže građanske interese i, vjerujemo, doprinose odlučivanju o alternativama. Premda je lokalna tema (‘ne tema’) manja tema, međutim, osim što je to razina koja je najbliža građanima, vjerujemo, tu se mogu najlakše riješiti svakodnevni problemi, a lokalna samouprava je i prostor za školovanje upravljača za buduće karijere na višim razinama. Autori također zamjećuju kako je uspjeh pojedinih političkih stranaka na lokalnoj razini osnova za preživljavanje stranaka. Međutim, lokalna razina nije samo pitanje komunalne infrastrukture, ona bi trebala biti i izvor novih rješenja. U istraživanju koje su proveli nalaze kako raste broj nestranačkih gradonačelnika u europskim zemljama (2018, str. 329, 334). O fenomenu „stranačkih neovisnih kandidata“ govorili smo na primjeru Zagrebačke županije ne iz razloga mogućnosti ili moralnosti (poštenja), već iz razloga posljedica povjerenja u političke stranke i politiku (istovremeni izbor članova političkih stranaka kao neovisnih kandidata) i ‘štete’ koje nastaju manipulacijom izbornog sustava. Gubitak povjerenja u politički proces i njegove glavne sastavnice – političke stranke – za posljedicu, vjerojatno, ima i kontinuirano opadanje izlaznosti glasača i gubitak ukupne želje za političkim sudjelovanjem (pada broj stranačkih i nestranačkih lista i niža je izlaznost). Osim toga, u nešto više od trinaest posto lokalnih jedinica u Hrvatskoj na lokalnim izborima 2021. godine kandidirala se samo jedna lista za izvršnu vlast.

## 9. ZAKLJUČAK

### 9.1. Glavni nalazi i zaključci istraživanja

Hrvatska je u više navrata mijenjala institucionalni okvir funkcioniranja lokalne samouprave, međutim, konstanta koja je pratila sve promjene bio je teritorijalni ustroj. Teritorijalni se ustroj nije mijenjao bez obzira na cilj i obujam reforme lokalne države pa su osnovne jedinice zadržale svoja temeljna obilježja. Lokalna teritorijalna struktura i dalje je prekobrojna, nedovoljno stabilna, neuravnotežena, nedovoljno efikasna, nedostatnog kapaciteta i sve slabijeg potencijala narušenog stalnim opadanjem broja stanovnika. Funkcionalnu decentralizaciju osnovnog obrazovanja prihvatio je manji broj gradova različitih kapaciteta; veliki broj jedinica su jedinice s posebnim statusom; previše jedinica ne može pokriti rashode za redovnu djelatnost bez pomoći više razine; većina jedinica je s niskom gustoćom stanovništva i velikim brojem naselja, a njihova centralna naselja uglavnom imaju manje od polovice stanovništva jedinice. Sve zajedno daje nam opći uvid u vrlo složenu osnovnu razinu u kojoj je nakon dva mandata predstavničke demokracije, od 2001. do 2009. godine, uveden mješoviti model izbora u kojem se izvršna vlast bira neposrednim modelom koji bi, smatralo se, mogao riješiti probleme (krizu upravljanja, odgovornosti i legitimiteta, tj. demokratskog deficita) u lokalnoj državi. Premda s vrlo različitim lokalnom tradicijama upravljanja i kratkom tradicijom demokracije prišlo se usvajanju institucionalnog rješenja neposrednog izbora čelnika izvršne vlasti, kojim su neke europske zemlje pokušale reformirati njihove lokalne političke institucije. Čini se kako je time ispunjena namjera istovjetnosti (modernosti), dok su drugi ciljevi koji više zadiru u društvene vrijednosti svake pojedine zemlje (tradicionalno) zaboravljeni u zadržanim kapacitetima (mogućnostima) postojećih institucija. Rezultati neposrednog izbora izvršne vlasti na lokalnoj razini u Hrvatskoj analizirani u ovoj studiji potvrđuju sljedeće: učinkovitost nije povećana, a kvaliteta demokracije je u padu.

Na osnovu provedenoga empirijskog istraživanja, koje se uz analizu pravnog okvira oslanja na kvantitativnu analizu sadržaja (izborne participacije i rezultate poslovanja gradova) i provedene ankete po gradovima, moguće je istaknuti nekoliko najvažnijih nalaza. Kada govorimo o gradovima u teritorijalnoj strukturi govorimo o vrlo različitim veličinama jedinicama prema broju stanovnika. Od 128 gradova 20 posto gradova ima do pet tisuća stanovnika; 55 posto ili 70 gradova ima do deset, a samo su tri grada iznad sto tisuća stanovnika. Analizom su obuhvaćeni gradovi s

preuzetim decentraliziranim funkcijama osnovnog obrazovanja, koji prema veličini obuhvaćaju gradove od osam do 180 tisuća stanovnika, tj. zastupljene su sve kategorije gradova prema veličini. Prema broju stanovnika analiza je obuhvatila tri posto gradova do deset tisuća stanovnika; 33 posto do dvadeset tisuća; polovicu gradova do trideset tisuća te sve gradova s više od trideset tisuća stanovnika. Analiza obuhvaća 27 posto gradova u Hrvatskoj. U interpretaciji ukupnih rezultata 27 posto gradova vodi se računa o rezultatima po grupama gradova jer su najmanji gradovi kojih je najveći broj najmanje zastupljeni, a iskazali su značajno drukčije rezultate nakon promjene modela izbora. Prema svim kategorijama mjerenja u ovoj studiji razmjerni model izbora izvršne vlasti pokazao se boljim od modela neposrednog izbora jednog upravljača: na polju ekonomičnosti odnose je 25:10 za razmjerni model; na polju efikasnosti 30:5; na polju učinkovitosti 28:7; prema legitimitetu vlasti 21:14; prema kvaliteti demokracije 17:13 (pet je gradova ostvarilo isti rezultat). Neka promjena dogodila se u području mjerenja razvijenosti: prema indeksu razvijenosti rezultat je 16:19 za model neposrednog izbora izvršne vlasti. Od 35 analiziranih gradova dva su grada povećala broj stanovnika, pet gradova je izgubilo do pet posto, a preostali su gradovi izgubili i do 26 posto stanovništva. U analizi se lokacija pokazala iznimno važnom za manje razvoj gradova smještenih blizu velikog grada.

Izborna participacija u gradovima nakon promjene izbornog modela u stalnom je opadanju: od 49,6 posto izlaznosti 2009. godine na 47,7 posto na izborima 2021. godine. Kvantitativna analiza izborne participacije pokazuje da je u 54 posto analiziranih gradova izlaznost na birališta bila viša u modelu mješovitog izbornog sustava, u 34 u razmjernom, dok je u tri grada izlaznost bila gotovo identična. U gradovima do deset tisuća stanovnika izlaznost je bila veća u razmjernom sustavu; u gradovima do pedeset tisuća stanovnika u većinskom; u gradovima do sto tisuća stanovnika podjednako, dok je u velikim gradovima iznad sto tisuća stanovnika izlazna participacija bila veća u većinskom modelu izbora. S gledišta legitimiteta u 61 posto gradova u drugom krugu izbora izlazi manji broj glasača, osim u gradovima do dvadeset tisuća stanovnika u kojima prevladavaju gradovi s većom izlaznosti u drugom krugu. Možemo reći kako je u većini gradova izvršna vlast ostvarila manji legitimitet od članova predstavničkog tijela izabranih u prvom krugu izbora. I obrnuto, u 39 posto gradova izabrana izvršna vlast dobila je snažniju potporu birača od članova predstavničkog tijela. Korelacija pokazatelja visine izlaznosti i broja stanovnika u gradovima varira od beznačajnog utjecaja 2001. godine; utjecaja od sedam posto u gradovima na izborima 2009. i 2013., i oko 15, odnosno 12 posto utjecaja 2005. i 2017. godine. Veća prosječna izlaznost

u razdoblju 2009.-2017. nije promijenila smjer korelacije; riječ je o negativnoj korelaciji između broja stanovnika i izlaznosti, odnosno što je broj stanovnika izlaznost na birališta bila je veća. U drugom krugu izbora u većini je slučajeva bila manja izlaznost na birališta, što je za posljedicu imalo i umanjen legitimitet izvršne vlasti.

Broj kandidacijskih lista za gradonačelnika na izborima 2013. bio je sedamnaest posto veći od broja listi 2009. godine; na izborima 2017. broj listi je manji za četiri posto i gotovo je identičan na izborima 2021. godine. Karakteristično za ova tri izborna procesa je porast broja gradova s jednim kandidatom (s dva na pet), odnosno manjom izlaznosti u prvom i u drugom krugu izbora. Broj lista za predstavničko tijelo manji je za gotovo 30 posto u odnosu na 2001. godinu, odnosno za osam posto 2021. godine prema broju lista na izborima 2009. godine. Nalaz pokazuje kako veličina grada ima ključan utjecaj na broj kandidacijskih lista; najveći gradovi imali su i najveći broj lista. Najmanje su jedinice sa svakim izbornim ciklusom imale sve manji broj kandidacijskih listi, ali je njihov uspjeh na izborima bio gotovo u cijelosti. U pet izbornih ciklusa od 2001. do 2017. kandidacijske liste u najmanjim gradovima popravile su uspješnost s 56 na 83 posto. Kandidacijske liste ostalih grupa gradova imale su najbolje rezultate u prvoj godini primjene neposrednog izbora; najbolji rezultat ostvarile su kandidacijske liste u gradovima do 30 tisuća stanovnika.

U mjerenju učinkovitosti, veliki gradovi pokazuju bolje rezultate u razmjernom modelu upravljanja. Ukupna učinkovitost ide u korist razmjernog modela u odnosu 80/20. Međutim, treba uzeti u obzir odabrane pokazatelje i činjenicu da su najmanje zastupljeni gradovi do deset tisuća stanovnika koji iskazuju dobre rezultate u većinskom modelu izbora izvršne vlasti. Kod velikih gradova razlike prema učinkovitosti su velike; kod malih gradova male, pa možemo reći da je većinski model izbora upravljača prikladniji manjim jedinicama. Kvalitetu demokracije mjerili smo prema visini izborne participacije i poslovnim rezultatima gradova. Rezultat je 57/43 u korist razmjernog modela izbora. Neposredni izbor, pokazuju nalazi, značajno više odgovara manjim jedinicama. I u ovom vrednovanju valja uzeti u obzir odabrane pokazatelje. Naime, ima gradova u kojima učinak javnih politika i kvaliteta demokracije (prema ovom izračunu) nisu presudna mjerila za porast broja stanovnika.

Rangiranje gradova prema legitimitetu vlasti je na strani razmjernog modela izbora 60/40 posto. Osnovno obilježje u svim gradovima je pad interesa za političku participaciju i pad potpore

izvršnoj vlasti, odnosno manja izlaznost birača na glasovanje bez obzira na visinu financijskih transfera koji se uvećano iz mandata u mandat plasiraju prema građanima i pravnim subjektima u raznim programima. U većim gradovima birači su imali veću ponudu političkog izbora - kandidacijskih lista uz ostvarenje značajno niže izlaznost na izbore. Od 2009. do 2017. u dvije trećine gradova izvršna se vlast nije mijenjala. Od analiziranih gradova, grupacija gradova od 50 do 100 tisuća stanovnika nije mijenjala političku stranku na vlasti. I u gradovima do 20 tisuća stanovnika, većina gradonačelnika ponovila je mandat. Najviše promjena se dogodilo u grupaciji od 20 do 50 tisuća stanovnika. U tom kontekstu demokracija najbolje funkcionira u gradovima srednje veličine. Ako razmotrimo političku ponudu i uspjeh kandidacijskih lista u manjim jedinicama, u kojima je sve je veći broj jedinica s jednim kandidatom za izvršnu vlast, čini se kako bi razmjerni model bio prikladniji manjim jedinicama.

U komparaciji najvećeg i najmanjeg grada bolji rezultat u visini izlaznosti i uspjehu kandidacijskih lista ostvario je najmanji grad; najmanji grad je ostvario manje transfere, što je uz veću izlaznost doprinijelo gotovo dvostruko većem legitimitetu izvršne vlasti; najmanji grad ponudio je manji broj kandidacijskih lista, pa je i manji broj lista ušlo u gradsko vijeće. Najveći je grad ponudio biračima višestruko više kandidacijskih lista; u oba modela izbora uspjeh postiže gotovo isti broj kandidacijskih lista; najveći grad bilježi nižu izlaznost; u svakom izbornom ciklusu promijenila se izvršna vlast. U komparaciji funkcionalnih rashoda gradovi se gotovo ne razlikuju osim u njihovoj visini. U mjerenju ukupne učinkovitosti najmanji grad pokazuje bolji rezultat u većinskom, a najveći u razmjernom modelu izbora izvršne vlasti. Međutim, najmanji grad bez primljene pomoći jedva bi pokrio tekuće rashode vlastitim prihodima, u nekim bi godinama zabilježio veće tekuće rashode od prihoda, za razliku od najvećeg grada koji je i uz manju primljenu pomoć ostvario pozitivan saldo prihoda i rashoda. Prema iskazanim pokazateljima najveći grad može biti primjer visokog stupnja demokracije u smislu ponude kandidata na izborima i mogućih demokratskih promjena. Ali ne i ishodom, niskim stupnjem legitimiteta i još nižom razinom ulaganja u odnosu na kapacitete koje je imao na raspolaganju. U ovom slučaju očito je kako rast demokratičnosti ne ide ruku pod ruku s rastom kapitalnih ulaganja.

Analiza pravnog okvira *novog* izbornog modela upućuje na zaključak o ishitrenom i nedovoljno promišljenom te u politički sustav slabo integriranom konceptu neposrednog izbora, kojim se ideja kreiranja veće odgovornosti i kvalitete na više načina izvitoperila u stalnim promjenama propisa,

posljedično i u praksi. Zakonodavni okvir u smislu nadležnosti je *osakatio* predstavničko tijelo da bi *obogatio* izvršnu vlast. Sama promjena adrese nadležnosti, dakako, nije značilo povećanje odgovornosti i učinkovitosti, a jačanje moći jednog tijela (*jednoga*) bez prikladne kontrole i sankcija još manje je doprinijelo jačanju demokracije. Drugim riječima, radi se o redukciji najmanje tri smjera *nove* odgovornosti: a) prema građanima; b) prema predstavničkom tijelu i c) prema institucijama države (zakonitosti).

Pozitivan pomak neposrednog izbora gradonačelnika u dijelu manjeg broja aktera u procesu predlaganja i odlučivanja više se odnosilo na vremensko razdoblje organizacije procesa odlučivanja i *manjih* izdataka za troškove lokalnih kolektivnih tijela, nego na kvalitetu prijedloga javnih politika i kritičkom pristupu analizi i izvedbi projekata i programa. U tom smislu izvršna vlast (pojedinaac) na krilima neposrednog izbora – izravnog legitimiteta – postala je *de facto* i *de iure* vlasnik (proračuna) grada i njegov jedini i neprikosnoveni ocjenjivač i izvršitelj. Drugim riječima, u smislu stvarnog značenja za grad, manji broj članova lokalne vlade nema prema građanima, predstavničko tijelo neku značajniju ulogu. U posljednja tri ciklusa izbora, osim što je zakonom smanjen broj članova, u stalnom je opadanju i broj kandidacijskih lista za članove predstavničkih tijela.

U postojećem zakonodavnom okviru gradonačelnici su praktički nesmjernjivi. Pa čak i kad su optuženi i nalaze se u pritvoru nisu opozvani, ne pokreće se opoziv, ne skupljaju se potpisi za pokretanje referenduma o opozivu jer su uvjeti koje treba ispuniti pokretač referenduma, a koji bi osigurali opoziv u realnom životu, teško izvedivi. Dakle, provjera i ravnoteža nisu uspostavljeni. Ovo je stanje povezano s obje ključne funkcije izvršne vlasti: 'jedan' je *vlast* u gradu i 'jedini' je *vlasnik* proračuna. U manjim jedinicama (a to je velika većina gradova) uz spomenute uvjete treba voditi računa i o općoj umreženosti aktera po svim tipovima socijalnih veza koje ne samo da sprečavaju propitivanje politika izvršne vlasti ili slične akcije, nego su i prepreka bilo kakvim aktivnostima opozicije prema poziciji, odnosno izvršnoj vlasti i participaciji. Što je jedinica manja to je broj *neovisnih* građana manji. Zaključno, zakonodavac je promjenama modela izbora izvršne vlasti u lokalnoj državi gotovo posve *isključio* predstavničko tijelo iz kreiranja i predlaganja proračuna, iako su članovi vijeća jednako kao i izvršna vlast izabrani na izborima kao predstavnici građana. Valja naglasiti kako je lokalni politički sustav u Hrvatskoj u Ustavu opisan kao predstavnički model, tj. građani svoje pravo na lokalnu samoupravu ostvaruju putem



predstavničkog tijela. Možemo zaključiti kako je prema Ustavu Republike Hrvatske lokalna samouprava u vlasništvu građana (preko predstavnika u vijećima), dok je zakonom ona dodijeljena u *vlasništvo* gradonačelniku (*jednom* predstavniku građana). Pod pojmom neposredne demokracije zapravo se podrazumijeva samouprava, a teorija predstavničke demokracije konzistentna je prema odredbama parlamentarne vlade koja se temelji na uvjerenju o predstavničkom tijelu kao najvišem mjestu predstavljanja građana. Drugim riječima, glavna uloga građana u predstavničkoj demokraciji zasniva se na davanju legitimiteta političkom sustavu izborom predstavnika u predstavničko tijelo koje izabire izvršnu vlast; predstavnički sustav vladavina je naroda putem njegovih izabranih predstavnika. Hrvatska bi se trebala odlučiti koji će izborni sustav imati i njega se konzistentno držati. Uvedeni model polu-parlamentarne ili polu-predsjedničke vladavine na lokalnoj razini u više točaka nije u skladu s odredbama Ustava Republike Hrvatske. Nalazi ove studije nisu utvrdili pomake u povećanju kvalitete demokracije i učinkovitosti koji su bili razlogom za žustru promjenu izbornog modela. Prije bi se moglo reći kako kvaliteta demokracija na lokalnoj razini ima trend opadanja. U sferi učinkovitosti ništa se značajnije nije promijenilo, tj. promjene (pozitivne i negativne) nastale su više zbog zakonskih promjena u opsegu (ograničenja zaduživanja) i načinima djelovanja, a manje ili rjeđe kao posljedica boljeg upravljanja i/ili snažnije participacije. U konačnici, oni kojih se lokalna demokracija najviše tiče svakim danom je sve manje.

## 9.2. Glavni nalazi i zaključci istraživanja kvalitete demokracije

Statistički gledano, interes za bavljenje politikom je u padu na lokalnoj razini prema postocima izlaznosti na izbore i u broju kandidata, odnosno kandidacijskih lista. Analiza vlasti kao posljedica promjene izbornog modela u gradovima u ovoj studiji pokazuje kako većih promjena zapravo nije bilo. U 60 posto jedinica vlast je ostala ista – ista politička opcija na vlasti zadržala se i duže od tri, a negdje i sve mandate. Promjene na lokalnoj razini možemo promatrati i kroz zemljopisne karakteristike ili regionalna obilježja. Ona i dalje pokazuju u većini slučajeva nepromijenjena stajališta građana na sjeverozapadu Hrvatske, istoku, jugu ili u Kvarneru, odnosno Istri. Ta se stajališta nisu značajnije promijenila ni promjenom izbornog sustava. Međutim, u sredinama u kojima je jedna politička stranka imala relativno nešto više potpore među građanima, promjenom izbornog modela pružila joj se prilika za dodatno jačanja prevlasti: s pozicije relativne prve opcije u jedinu realnu snagu na izborima. Ima relativno puno jedinica gdje se demokracija 'ne događa',

odnosno na izborima ne dolazi do promjene vlasti. Ako demokraciju, tj. njezin početak smatramo prvom mirnom promjenom vlasti, u mnogim lokalnim jedinicama demokracija se još nije dogodila. S obzirom da broj mandata izvršne vlasti nije ograničen, u velikom broju jedinica postoje gradonačelnici koji su i dva desetljeća na vlasti. U tom smislu neposredni izbor nije olakšao demokratske promjene (izvršne vlasti), ali je značajno ojačao izvršnu vlast.

Novi model izbora učvrstio je poziciju gradonačelnika u biračkom tijelu (s obzirom na ovlasti koje imaju) i u njihovoj stranci. Odnos gradonačelnika i političke stranke promijenio se promjenom izbornog sustava u korist gradonačelnika. Naime, politička stranka kandidatima za izvršnu vlast više nije nužna osnova za kandidaturu. Mrežu koju su *ispleli* gradonačelnici, čak i za hrvatske prilike u malim gradskim sredinama, sve druge kvalitete i obilježja političke pripadnosti stavljaju u drugi plan. S obzirom na izgled za pobjedu pojedinog kandidata, bez obzira na političku pripadnost, na lokalnoj razini sve su političke kombinacije moguće. Ako su sve kombinacije moguće onda zapravo nema politike. Biti *in* (užem krugu interesa) nije najviše vezan za članstvo u predstavničkim tijelima, već se puno veći interes pokazuje za očekivane pozicije u javnim ustanovama i poduzećima – *izvan* politike. U prosjeku je u mandatu po jedinici otvoren jedan pravni subjekt u vlasništvu grada, koji uglavnom osnivanjem postaje proračunski korisnik, a time vodstvo subjekta podložno  *smanjenoj* odgovornosti za prihode i  *većoj odgovornosti* za političko djelovanje unutar sektora u kojem djeluje. Stalno povećanje broja pravnih subjekata u vlasništvu lokalnih jedinica i stalno povećanje broja zaposlenih uz stalno smanjivanje broja stanovnika jedinica podiže  *vrijednost* lokalne izvršne vlasti s političke na egzistencijalnu razinu. Egzistencijalna vrijednost (radno mjesto) ne može se mjeriti ni s kojom drugom univerzalnom vrijednosti (demokracijom) ili moralom, a na lokalnoj razini još manje ideologijom ili idealima. Međutim, ako članovima zajednice lokalni javni sektor postane egzistencijalna osnova ona tada istovremeno ne može biti i njihova politička tema, a gradonačelnik subjekt propitivanja. Ako tome dodamo razgranate socijalne veze zaposlenih u lokalnom javnom sektoru s političkim moćnicima na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini (kumulacijom funkcija), političko djelovanje svodi se (možda) na nekolicinu neovisnih aktera, eventualno na neku od političkih stranaka u nekoliko većih gradova u Hrvatskoj. Sve ostalo samo nazivamo političkim djelovanjem. U novom modelu izravnog izbora gradonačelnika participacija slabi i kod ključnih nositelja politika – u političkim strankama. Demokratski deficit je veći – produbljen.

Civilno društvo u smislu neovisnosti (nadzora) slabo je razvijeno jer ima vrlo malo *slobodnih* poduzetnika, kapitalista i građana koji nisu vezani na poslovanje s državom, županijom ili lokalnim jedinicama. Civilno društvo trebalo bi moći *živjeti* iz vlastitih izvora prihoda – članarina i donacija poslovnih subjekata. Građani nisu dovoljno bogati kako bi sami financirali svoje vlastite interese, a poduzetnici nisu dovoljno neovisni da bi, u tom smislu, bili slobodni, odnosno ne bi im građanski angažman štetio. Drugim riječima, nije za očekivati da će lokalni poduzetnici pomoći i poticati organizacije na političko ili građansko protestno ili neko drugo djelovanje prema političkim akterima onih institucija koje im omogućavaju poslovanje. Naime, oni su uglavnom već 'rezervirani' na sasvim određene NGO-e u skladu s aktualnom politikom. Neposredni izbor, odnosno vlast *jednoga* olakšava im izravnu komunikaciju i slabiji nadzor. Druga poteškoća u djelovanju, koju smo pokazali u analizi strukture gradova, veliki je broj naselja u jedinicama. To nam ukazuje na suviše slabu koncentraciju ionako malog broja stanovnika pojedine jedinice koje se administrativno zovu *gradovi* da bi se kreirale građanske inicijative, tj. postojao građanski život. U ruralnim okolnostima koji vrijede za veliku većinu gradova život se odvija većinom unutar obitelji i susjedstva, a tipičan gradski život koji za posljedicu i ima građanske aktivnosti – djelovanje u većim grupama – uglavnom ne postoji. Navedeno se ne odnosi samo na izvan političke aktivnosti, nego i na participativnu demokraciju. Sudjelovanje građana tijekom mandata u političkim procesima putem sublokalne razine – u mjesnim odborima i gradskim četvrtima – kao modelu političke participacije može se smatrati da postoji jedino u četiri do pet velikih gradova. U određenom broju lokalnih jedinica mjesni odbori nisu niti osnovani. Drugi vid mogućnosti *sudjelovanja* tiče se objave dokumenata na web- stranicama jedinica u procesu javnog savjetovanja i informiranja, što prakticiraju sve jedinice jer je to zakonska obveza. Međutim, komunikacija s građanima putem e-savjetovanja o dokumentima čiji sadržaji *govore* suhoparnim političkim i pravnim jezikom je siromašna ili je uopće nema. Jer, savjetovanje znači, tj. trebalo bi značiti komunikaciju u svakom pogledu, a ne samo mogućnost pristupa dokumentima i posljedično objavi statističkih podataka o broju zaprimljenih prijedloga, pritužbi ili potvrda elektroničke pošte. Dakle, ne postoji uzajamna komunikacija koja bi omogućila javnu raspravu zasnovanu na argumentaciji. Gradonačelnici (odgovorima u upitniku) smatraju osobne kontakte najboljim načinom iznošenja javnih politika, a model savjetovanja preko web-portala najmanje uspješnim. U osobnim kontaktima pozicija gradonačelnika i sugovornika nije istovjetna, a okolina nema uvida u argumentaciju niti tijekom rasprave. Sažeto: za javnost je gradonačelnik 'razgovarao sa građanima,

koji su iskazali veliki interes<sup>6</sup> za stanje u gradu i predložene projekte ili programe – prenose lokalni mediji.

Kanali kojima se javne lokalne politike iznose su i javni mediji. Dva su pristupa takvoj razmjeni s građanima i oba imaju ograničenja u istom – vlasništvu medija. Privatne medije puno ne zanima lokalna politika ako se to ne (is)plati. Javni mediji, na lokalnoj razini uglavnom se radi o radiopostajama, ovise o dotacijama iz proračuna (ovise o gradonačelniku) inače ne mogu opstati. U oba slučaja o javnim politikama govori samo izvršna vlast i to povremeno, kada smatra da je to za nju korisno. Gradonačelnici se u većini slučajeva povremeno ovim putem obraćaju javnosti, manjina njih izdaje glasilo ili novine, a velika manjina rijetko putem mjesnih odbora organizira skupštine građana na kojima bi se raspravljalo o javnim politikama ili o problemima zajednice. U rijetkim slučajevima organizira se prijenos aktualnog sata sa sjednica predstavničkog tijela, ili se dijelovi rasprave daju u informativnim emisijama ili stavljanju na web-stranicu medija, što bi možda građanima približilo sliku političkog rada njihovih predstavnika. Iz odgovora koje su gradonačelnici dali na pitanja u anketi može se zaključiti: javne politike kao i članstvo u političkoj stranci nisu faktori koji će im donijeti popularnost i pobjedu na izborima. Osobnost je promjenom modela izbora postala ključna vrijednost novog mandata. U doba izostanka (nestanka) politike, *lijepo lice, blagi osmijeh* i dobar odabir trenutka, primjerena količina transfera javnog novca prema građanima uz dobar koalicijski potencijal, *politike* su koje postaju glavni aduti za pobjedu na izborima. (Sve je veći broj jednog kandidata za izvršnu vlast.) Izostanak ideologije, ideja koje bi pokrenule većinu građana na sudjelovanje na izborima, manje se ističu i čini se, manje su važne za politički izbor i život u gradu (postoje 'moji' i oni drugi). Za biti na listi kod raspodjele zajedničkih prihoda puno je važnije 'poznati' gradonačelnika. Sve skupa nije nadmetanje, rasprava, argumentiranje – *nije* demokracija, samo su izbori – jednostavna demokracija.

Drugo obilježje politike i demokracije na lokalnoj razini su područja djelovanja koja lokalne političke elite naglašavaju. Gradonačelnici često naglašavaju područja u kojima ne djeluju, a odgovornost za loše stanje prebacuju drugim razinama vlasti. Suprotno, tamo gdje bi trebali djelovati a dovoljno ne djeluju, ponovno *okrivljuju* višu razinu za nedovoljnu financijsku pomoć iz političkih razloga. Relativno često akcije lokalnih vlasti nisu u nadležnosti lokalnih jedinica. Najbolji primjeri tome su ekonomske aktivnosti, tj. poslovi koji su vezani za gospodarski razvoj koji je u nadležnosti područne jedinice (županije).

Rezultati izbora za izvršnu vlast ukazuju na relativno jednaku dinamiku promjena na čelu gradova u manjim i velikim sredinama. Primjerice, Opatija i Đurđevac od manjih gradova gotovo mandatno mijenjaju izvršnu vlast, kao i Split, Šibenik ili Varaždin, dok u većini gradova izvršna vlast ostaje na poziciji najmanje dva mandata. Rijetki su primjeri (ali ih ima) lokalnih jedinica u kojima se kandidacijske liste natječu samo za izvršnu vlast. Također, relativno je mali broj *nezavisnih* kandidata pobjednika na izborima za gradonačelnika. I ovdje se pojavljuje nekoliko varijanti. Članovi stranke koji procjene da im politička pripadnost smanjuje šanse na izborima, iako ne izlaze iz političke stranke, nastupaju kao nestranački kandidati. Istovremeno, isti se ljudi nalaze na kandidacijskoj listi za članove predstavničkog tijela kao stranački kandidati. U slučaju pobjede izvršne vlasti političke stranke ih broje kao svoj uspjeh na lokalnim izborima. Pojavljuje se situacija dualnog obećanja: jednog danog građanima u procesu kandidiranja (kao nestranački kandidat) i drugog, obećanja stranci s ciljem zadržavanjem rezervne pozicije članstva radi eventualnog napredovanja u političkoj hijerarhiji stranke. U oba slučaja građani su samo posredni medij preko kojih se dolazi do osobnog cilja, a izbori dio procesa u kojem status (politički ili nezavisan) i data obećanja služe kao *argumenti* za izbor u dva tjedna *kampanje*. Nacionalni utjecaj na lokalne izbore je vrlo značajan. Naime, utjecaj središnje vlasti na pomoći i investicije u lokalnim jedinicama može biti presudan ako se 'poklope' politički izbori – ljudi to znaju, prihvaćaju i podržavaju – sve kombinacije su moguće pa izbor (biranje) postaje manje važno. To je proces s najmanje demokracije.

Sklapanjem raznih saveza i stavljanjem ljudi iz različitih političkih stranaka na mjesto zamjenika čelnika izvršne vlasti ne podiže razinu učinkovitosti ili demokratičnosti izbornog procesa. Radi se o zakonskoj odredbi kojom, u većini slučajeva, više stranaka *dijeli* lukrativne položaje. Naime, zamjenici gradonačelnika su bez stvarne zakonske nadležnosti. U stvari, oni ne *služe* javnoj vlasti, već su zakonska 'nagrada' za pobjedu na izborima. Stoga je zakonodavac brzo odbacio ideju o profesionalnim čelnicima izvršne vlasti i odredbu zamijenio osobnim odabirom o načinu obavljanja dužnosti za sve izabrane: profesionalno ili volonterski (promjena je uvijek moguća). Dolazimo do ključnih ciljeva usvajanja modela neposrednog izbora gradonačelnika: odgovornosti i učinkovitosti koji su u izravnom *sukobu* s volonterstvom. Jednako vrijedi i za jačanje demokracije kumulacijom funkcija i volonterstvom. Volontirati znači činiti nešto kad se „stigne“ ili „želi“. Ili je, možda, posao lokalne izvršne vlasti tolikog *obujma* da se može obaviti *povremenim* navraćanjem u grad. No, u *nekim* jedinicama toliko je zahtjevan da zahtijeva profesionalan odnos

svih izabраниh dužnosnika (do četiri): svi mogu izabrati profesionalno obavljanje dužnosti. Dakle, u praksi imamo nekoliko varijanti izvršne vlasti: svi dužnosnici su volonteri; gradonačelnik je volonter, a zamjenik ili zamjenici profesionalci; gradonačelnik je profesionalac, a zamjenik ili zamjenici volonteri i, gradonačelnik i zamjenici su profesionalci. Usporediti ili uspoređivati učinkovitost i jačanje kvalitete demokracije u sustavu u kojem se oboje smatra apsolutno nevažnim (svi su volonteri) i apsolutno važnim (svi su profesionalci), vodi nas prema zaključku da lokalne jedinice, vjerojatno imaju diferenciran sustav nadležnosti. Naravno, nemaju. Od najmanjeg do najvećeg grada opis nadležnosti je isti. Podrazumijeva se kako će civilno društvo u najmanjem i civilno društvo u najvećem, ili u nekom drugom malom ili velikom gradu jednako utjecati na kvalitetu izvršne vlasti, odnosno na jačanje demokracije. Pretpostavka je pogrešna. Veličina jedinice (prema broju stanovnika) nužan je preduvjet za razvoj građanskog života, građanskih sloboda, građanskih zahtjeva i aktivnosti, protesta u ključnim segmentima gradskog života: kulture, rekreacije i stanovanja, tj. komunalne i socijalne infrastrukture. Volonterstvo je povećalo demokratski deficit, smanjilo odgovornost – povjerenje u politički sustav je u opadanju.

Promjena izbornog sustava nastala je na pretpostavci ili tvrdnji o sve većem demokratskom deficitu lokalne samouprave. Međutim, govoriti o demokratskom deficitu u gradovima iznad sto tisuća stanovnika i demokratskom deficitu u gradovima do dvadeset tisuća stanovnika, različiti su *deficiti* i na različite se načine mogu vrednovati i mijenjati. *Blizina* vlasti u gradovima s malim brojem stanovnika je tolika da se većina građana međusobno poznaje, a gotovo većina zna sve pojedinosti o lokalnim političkim *elitama* i kandidatima. Promjenom izbornog modela pala je izlaznost u velikim gradovima (45/41%), dok je u malim gradovima izlaznost ostala ista ili je blago porasla (46/47%). Prosjek izlaznosti promatrane grupacije (35 gradova) je u blagom padu (46% u 2009. – 44% u 2017.), ali je u oba razdoblja ispod polovice biračkog tijela. U tom smislu demokratski deficit ostaje.

Prosječan broj kandidacijskih lista u malim jedinicama nekoliko puta je manji od ponude kandidacijskih lista u velikim gradovima. U gradovima iznad trideset tisuća stanovnika prosječno se natjecalo više od deset kandidacijskih lista, dok je u najmanjim gradovima broj kandidacijskih lista gotovo prepolovljen. Općenito gledajući, zbog manjeg broja lista prosječan uspjeh lista znatno je bolji od početne 2001. godine (s 48% na 66%). U malim jedinicama prosječan uspjeh lista je visok – manji je broj lista i gotovo sve liste ulaze u predstavničko tijelo. Drugim riječima, možemo

govoriti o dvije različite dosegnute vrijednosti izmjenom izbornog sustava. Prva, o većem uspjehu kandidacijskih lista u manjim jedinicama i kvalitetnijoj ponudi javnih politika u velikim jedinicama; druga, o padu interesa za političko natjecanje i slabijoj izlaznosti građana na birališta. Potonje se ponajviše odnosi na većinski model: neposredan izbor gradonačelnika i udio potpore uslijed slabijeg izlaska građana na birališta u drugom krugu izbora umanjuje njihov legitimitet. U većim lokalnim jedinicama veća je ponuda kandidata te izvršna i predstavnička vlast, kao i javne politike, imaju drugu dimenziju utjecaja na javni život. Uspjeh kandidacijskih lista za ulazak u gradsko vijeće prema veličini grupe gradova kretao se: 83-65-59-50-55 posto; kako raste broj stanovnika raste broj lista i pada uspjeh kandidata. U našem slučaju, najmanji grad Đurđevac je u prosjeku imao šest lista, a najveći grad Split 19 kandidacijskih lista. Populacijski aspekt ukazuje na potrebu uvažavanja postojeće administrativne podjele Hrvatske u vrednovanju analize. Dakako, jedinice se mogu mjeriti prema pojedinim pokazateljima, međutim, oni nam pokazuju samo jednu stranu – statistiku/status, dok se politička stvarnost i kvaliteta života njihovih građana značajno razlikuju. Drugim riječima, jesu li manje jedinice demokratičnije od većih jedinica nije moguće jednoznačno tvrditi jer i velike i male jedinice imaju svoje demokratske prednosti i nedostatke u istom izbornom sustavu i nalazima. Kada bi se demokratski sustav (kojem je *duša* izborni sustav) prilagodio veličini jedinice, kao što se organizacijski oblik poduzeća definira/prilagođava prema vrsti proizvoda i količini (kapacitetu) proizvodnje, mogli bismo doći bliže ocjeni o napredovanju ili padu kvalitete demokracije i učinkovitosti u gradovima, te posljedično vrednovati pojedine demokratske institute unutar manjih i većih jedinica. Drugim riječima, izbor izbornog modela trebao bi odgovarati stvarnosti – veličini lokalnih jedinica.

### 9.3. Glavni nalazi i zaključci istraživanja učinkovitosti

Druga mantra koja je bila važna u promjeni izbornog sustava na lokalnoj razini odnosila se na povećanje učinkovitosti lokalne samouprave u sklopu rasprave o općem stanju u javnoj upravi. Podaci pokazuju da je broj zaposlenih u gradovima kontinuirano rastao; rastao je broj novih pravnih subjekata korisnika proračuna; pala je efikasnost kapitalnih ulaganja; rasli su prihodi (zakonski); rasle su pomoći; slaba je iskorištenost EU fondova i veliki je rast novčanih transfera prema pojedincima i organizacijama u gradovima. Zakonsko smanjenje naknada vijećnicima, manji broj vijećnika i utvrđivanje maksimalnog udjela za rashode za zaposlene, zakonske su mjere koje su pokušale ograničiti rast neproduktivnih rashoda na lokalnoj razini, neovisno o

gradonačelniku profesionalcu ili volonteru. U statističkom smislu, udio rashoda za troškove političkih tijela je smanjen. Međutim, analiziramo li udjele rashoda za politička tijela u neproduktivnim rashodima jedinica, isti su gotovo zanemarivi u odnosu na ostale vrste rashoda lokalnih jedinica u promatranim razdobljima oba modela izbora. 'Uštede' na rashodima za članove političkih tijela ne doprinose jačanju demokracije – broj kandidacijskih lista je u stalnom opadanju.

Učinkovitost je ekonomska vrijednost. To znači kako uprava koja želi popraviti stanje nužno treba smanjiti neproduktivne rashode u apsolutom smislu, bez obzira na unutarnje odnose i političku pripadnost. No učinkovitost uopće nije tema izbora niti programa političkih aktera. Učinkovitost je povezana s odgovornosti. Novi je sustav izvršnoj vlasti odredio jednog ili dva zamjenika umjesto lokalne vlade (poglavarstva) te omogućio izbor: profesionalnost ili volonterstvo. Ideja odgovornosti u prvoj inačici modela bio je profesionalni čelnik izvršne vlasti. Vrlo brzo je ovaj institut zamijenjen vrlo fleksibilnim i u suštini 'neodgovornim' konceptom u kojem *izabrani* biraju kako će vršiti odgovornu dužnost – kako će biti 'odgovorni'. U poslovnom svijetu u kojem je odgovornost (novac) za preuzete zadaće ključ zadržavanja radnog mjesta i uspjeha organizacije, u javnom je odbačena kao model definiranja *političke* odgovornosti za poslovanje grada. K tome, izvršna vlast u novom izbornom sustavu nije samo politička, ona je istodobno i izvršna (predstavlja sve politike i stanovništvo): čelnik je izvršni direktor upravne organizacija (menadžer) i skupština svih društava u vlasništvu grada. Drugim riječima, s tog aspekta izvršni direktor je odgovoran 'vlasnicima' za rezultate poslovanja svih subjekata u vlasništvu grada i svih prihoda odnosno rashoda: neposredno predstavničkom tijelu kao osnivaču, a posredno građanima. Prema javnosti izvršna vlast ima *političku* odgovornost prema rezultatima lokalnog javnog sektora i odgovornosti za izvršenje javnih politika. Možda je volonterstvo moguće imati u političkom sustavu *bez* odgovornosti, međutim, u poslovnom svijetu u kojem je novca malo i vrlo je dragocjen, upravljati financijama i imovinom grada na volonterskoj osnovi sve je samo ne model jačanja odgovornosti i učinkovitosti. Ne briga nije ideja demokracije.

U promatranom razdoblju novog izbornog sustava rasli su udjeli neproduktivnih rashoda u ukupnim приходima, rasli su transferi novca prema građanima i značajno su smanjena kapitalna ulaganja. Naime, sustav lokalne samouprave nije doživio *standardizaciju* pa postoje lokalne jedinice s visokim standardom i jedinice s vrlo niskim standardima kvalitete života; lokalne jedinice s komunalnom infrastrukturom u funkciji i drugih u izgradnji, izgrađenom socijalnom



infrastrukturuom i puno više onih bez nje, itd. Osim pomoći, koje su ključni mehanizam veze nacionalne i lokalnih politika u osvajanju biračkog tijela, postoje i trajne privilegije, statusi i slične povlastice koje pojedini gradovi ili/i regije imaju u političkom sustavu. Drugim riječima, mnogi projekti ostvareni u lokalnim jedinicama nisu zasluga lokalnih izvršnih vlasti (kako god bili izabrani), često nisu samoodrživi, upitnih su koristi za sve manji broj njihovih stanovnika. Visina opterećenja koje projekti stvaraju lokalnim proračunima, u konačnici se prenose s lokalne na regionalnu ili nacionalnu razinu, odnosno na državni proračun u čijem odlučivanju često sudjeluju i sami gradonačelnici (vlasnici projekata/dugova) kao saborski zastupnici. U takvim okolnostima nije moguće jasno utvrditi ukupnu učinkovitost i odgovornost čelnih ljudi jedinica. Može li netko nezaposlen u pravnom subjektu biti odgovoran za njegovo poslovanje? – zakonodavac kaže može. No izračun u studiji pokazuje kako su velike jedinice relativno bolje funkcionirale u kolektivnom modelu lokalne vlade kao izvršne vlasti, a male jedinice suprotno. Male jedinice pokazuju bolje rezultate u modelu neposrednog izbora izvršne vlasti. Zapravo, to je logično. Jedna osoba može lakše upravljati s manjim brojem zaposlenika i s relativno skromnim proračunom. U manjim jedinicama *vlada* rutina. U velikim dinamika – demokracija.

#### 9.4. Glavni nalazi i zaključci istraživanja anketnim upitnikom

Anketni upitnik proveden je s ciljem moguće procijene utjecaja neposrednog izbranog gradonačelnika na upravu, demokraciju, suradnju i politički sustav kroz pitanja u osam međusobno povezanih područja. Naime, problematika suradnje se može promatrati s aspekta onoga što vlast/gradonačelnik mora i onoga što želi učiniti za jačanje demokracije i učinkovitosti.

Prvi set pitanja odnosio se na viđenje grada u očima gradonačelnika. Ponajprije, prema odgovorima gradonačelnici su graditelji i vizionari. Dakle, građenje vlastite vizije grada je u fokusu većine čelnika. Drugi podatak pokazuje kako je oko 84 posto čelnika i 56 posto njihovih zamjenika profesionalno zaposleno u upravama gradova. Prema dobivenim odgovorima više od polovice gradonačelnika slaže se u važnosti pet zadaća: osigurati kvalitetu lokalnih službi (60%), poticati nove projekte u zajednici (63%), privući resurse iz vanjskih izvora (63%), osmisliti viziju razvoja (63%) i baviti se organizacijom uprave (64%). Gradonačelnici drže potrebnim održavati dobru suradnju s susjednim jedinicama (48%). Na sedmom mjestu po važnosti stavili su provedbu programa njihove političke stranke, a na osmo mjesto provedbu vlastitih ciljeva. Oko drugih zadaća postoje znatne razlike u vrednovanju. Koliko je narastao lokalni javni sektor pokazuju

podaci poslovanja gradova za 2020. godinu u kojoj su pomoći i subvencije lokalnom javnom sektoru iznosile 37 posto rashoda poslovanja gradova u Hrvatskoj.

Najveće izazove gradonačelnici nalaze u odnosima sa središnjim državnim tijelima i službenicima uprave, odnosno vladajućom strankom, a najslabiji s tijelima EU. Na drugom mjestu izazova u funkcioniranju stavili su stanje vladajuće većine u gradskom vijeću, suradnju s poslovnom zajednicom i upravnom organizacijom. Drugim riječima, tri područja u kojima politička pozicija izvršne vlasti može računati na određenu samostalnost drugih: na prihvaćanje pravila koja vrijede u predstavničkim tijelima, javnim službama i poslovnoj zajednici. Najmanji izazov u kategoriji znatnih izazova, koji su naveli gradonačelnici odnosi se na opoziciju u predstavničkom tijelu (36%). Ovim odgovorom gradonačelnici neizravno potvrđuju svoju moćnu poziciju u odnosu na predstavničko tijelo.

Pitanja u drugom području odnosila su se na gradsku upravu. U prvom setu pitanja gradska uprava nije bila u fokusu gradonačelnika, dok je u drugom setu, 80 posto njih stavilo na prvo mjesto učinkovitost uprave, a na drugo mjesto kvalitetu demokracije. Ako se povećava broj zaposlenih i raste broj proračunskih korisnika znači da se povećava produkcija usluga odnosno investicija, a građani potražuju više i dobivaju bolje. Međutim, podaci pokazuju smanjenje kapitalnih ulaganja, porast tekućih rashoda, dok pad broja stanovnika posljedično umanjuje pritisak na upravu. Gradonačelnicima je čini se dobro poznato kako kapitalna ulaganja nemaju značajnog utjecaja na rezultate izbora niti utječu na izlaznost birača. U suštini demokracija bi trebala biti model u kojem se bolje upravlja javnim novcem i podiže kvaliteta života. Prema mjerenju indeksa razvijenosti rezultati su skromni (16:19) u korist većinskog modela.

Gotovo isti broj gradonačelnika donosi odluke samostalno ili na kolegiju, što je čini se povezano je s činjenicom o broju zamjenika gradonačelnika profesionalaca (56%), koji mogu dobiti ovlaštenje od gradonačelnika za predlaganje odluka iz pojedinog područja. Donošenje odluka s koalicijskim partnerima slabije je zastupljeno, a upoznavanje s odlukama na političkoj strani najmanje je zastupljen način. Odgovori potvrđuju institucionalnu samostalnost izravno izabrane izvršne vlasti. Svoj utjecaj na okolinu gradonačelnik ostvaruje i neizravno putem proračunskih korisnika, financiranjem udruga, ali i aktivnim uključivanjem u druga područja: od županijskih skupština, Hrvatskog Sabora do predsjednika udruga. Samo je jedan čelik izvršne vlasti gradova odgovorio kako nije na nekoj funkciji u drugim političkim, civilnim ili poslovnim organizacijama.

Dakle, velika većina gradonačelnika ima najmanje još jednu funkciju: županijskog vijećnika, saborskog zastupnika i dr., a najveći broj njih su predsjednici skupština trgovačkih društava.

S obzirom da je promjena modela izbora bila povezana i sa smanjenjem troškova, gradonačelnike se pitalo kako bi se postavili na neprestane pritiske na proračun, tj. koje bi strategije koristili. Od ponuđenih šest izbora, tri su odbačena: smanjiti lokalne poreze; očekivati pomoć od viših razina; razviti suradnju s drugim jedinicama i privatnim partnerima. Odbačeni izbori upućuju na relativnu zatvorenost lokalnih vlasti prema transparentnijim modelima ulaganja i spoznaji o problematici suradnje s drugim jedinicama. Gradonačelnici odbacuju ideju o bilo kakvim promjenama u visini izvornih prihoda. Strateški izbori su jednako zanimljivi. Preko 60 posto gradonačelnika izabralo je strategiju privlačenja novih investicija, dakle, gospodarskih aktivnosti. Treba naglasiti kako gospodarski razvoj nije u nadležnosti lokalnih jedinica. Gotovo trećina ispitanika usmjerila bi projekte i programe prema financiranju iz fondova EU. Samo šest posto ispitanika smatra kako je neophodno smanjiti troškove lokalne javne administracije. U analizi i izračunu ekonomičnosti vidljiv je rast tekućih rashoda bez obzira na visinu prihoda, što je identično odgovorima o ekonomskim strategijama čelnika izvršne vlasti. Ekonomičnost i efikasnost jedinica je u opadanju.

U „D“ sekciji upitnika naglasak je bio na pitanjima utjecaja građana na funkcioniranje lokalnog političkog sustava. Između ponuđenih deset izvora autoriteta tri su najvažnija izvora. Isti postotak odgovora (69,7%) gradonačelnici su dali modelu izbora i osobnoj prepoznatljivosti; slijede zakonska ovlaštenja (48,5%), stručnost (39,4%), zatim slijedi važnost javnih politika (33,3%), osobnost gradonačelnika (21,2%) te sposobnost osobne interakcije (18,2 %). Najmanje važnim izvorima autoriteta gradonačelnici smatraju sposobnosti uvjeravanja (6%) i članstvo u političkoj stranci (3%). Neposredni izbor gradonačelnika od strane građana trebao bi doprinijeti kvaliteti demokracije i participacije u procesu usvajanja javnih politika. Međutim, jedno je crpiti autoritet iz neposrednog izbora, a posve drugo primijeniti model participativne demokracije u praksi. Gradonačelnici svoju osobnost i model izbora te zakonske ovlasti smatraju ključnim za njihov autoritet (moć). U drugu ruku, odbacuju i posve umanjuju važnost uvjeravanja i članstvo u političkoj stranci. Potonje upozorava na uspostavljen način donošenja odluka i upravljanja bez argumentirane rasprave, uvjeravanja i uvažavanja, pa čak i traženja mišljenja (neobveznog referenduma). Odbacivanjem značaja pripadnosti političkoj opciji dolazimo do pitanja političkog izbora CEO lokalnog sektora. Naime, ako politička pripadnost nije važna (ili je smetnja), na čemu

se temelji vizija izgradnje zajednice te koga i što predstavlja kandidat kojeg podupiru političke stranke, ili oni koje podupiru građani (grupa birača)? U zemljama EU postoje modeli funkcioniranja na lokalnoj razini koji odvajaju političke funkcije od izvršnog direktora (CEO) uprave koja upravlja izvedbom – izvršenjem proračuna kojeg je skrojilo predstavničko tijelo. U tim slučajevima moglo bi se preciznije mjeriti i govoriti o većoj ili manjoj učinkovitosti gradova sličnih karakteristika i o kvaliteti demokracije. Gradonačelnici ne vide značajnije prijetnje njihovom funkcioniranju, a posebno ne vide prijetnje iz redova predstavničkog tijela. Puno su više usmjereni na druge političke aktere viših razina koji, procjenjuju, vjerojatno mogu utjecati na 'učinkovitost' jedinice iz nacionalnih izvora (državnog proračuna) i utjecati na njihovu političku poziciju u stranci – percepciju političke *učinkovitosti*. Usluge su mjerljive – politička potpora koalicijskih ili pridruženih partnera na nacionalnoj razini – građani nisu u fokusu, a demokratski deficit je u porastu.

Participativna demokracija na lokalnoj razini u najvećem broju jedinica ne funkcionira. Pojedine akcije i događaji mogu se svesti pod ideju participacije, međutim, osmišljeni planovi i aktivnosti za stvaranje uvjeta za izvan izbornu participaciju nisu uočene. Možda su izuzetak najveći gradovi, primjerice Zagreb, čije su gradske četvrti brojem stanovnika veličine većeg grada u Hrvatskoj i s velikim proračunom, a koje sudjeluju u nekoj mjeri u upravljanju gradom, tj. možemo reći da postoji neka razina decentralizirane vlasti i pristup građanima. Međutim, gradonačelnici se jako slažu (njih oko 70%) kako bi građanima trebalo osigurati i druge načine izjašnjavanja o lokalnim politikama osim na redovnim izborima. Jednako smatraju kako odluke predstavničkog tijela trebaju biti odraz stajališta većine stanovnika, dakle, ne odraz rezultata (relativne) većine, odnosno legitimiteta izvršne vlasti. Najveći broj ispitanika nije siguran trebaju li rezultati lokalnih izbora biti osnova za kreiranje javnih politika (55%). Čini se kako je odgovor o lokalnoj decentralizaciji na mjesnu samoupravu i gradske četvrti, koju bi podržalo 40 posto ispitanika, zasnovan na prethodnom odgovoru kako rezultat lokalnih izbora nije 'zapis u kamenu' u kreiranu javnih politika, već se treba voditi računa o lokalnoj jedinici kao cjelini. Zadnji set odgovora približio nam je čelnike izvršne vlasti osobno. U odgovorima upozoravaju na postojanje dva suprotstavljena koncepta njihovog političkog djelovanja u različitim situacijama. U jednim su političke stranke važne kao model organizacije i zastupanja političkih interesa, a u drugima su one smetnja. Ova stajališta su posljedično povezana sa suradnjom i participacijom. Suradnja u određenim

slučajevima je pod okriljem političke stranke i politike, a participacija je izborna (na svim vrstama izbora) i eventualno u određenim aktivnostima koje organizira politika.

Od prikupljenih odgovora o životnoj dobi najmlađi je gradonačelnik imao 32, a najstariji 64 godine. Oko 44 posto ispitanika bilo je u dobi do 50; 44 posto u dobi do 60 godina; 12 posto u dobi 60 i više godina; najmanje je bilo odgovora do 40 i iznad 60 godina starosti. Možemo reći kako su gradonačelnici prema godinama starosti u velikoj većini iskusni ljudi i iskusni političari. Nešto više od 90 posto ispitanika izjasnilo se da ima visoko, a samo njih 9,4 posto srednje obrazovanje. Vrlo je zanimljiva slika područja obrazovanja. Visok udio ispitanika je tehničke struke (31,3%); 12,5 posto je s područja prava i javne uprave; 22 posto s područja političke i društvenih znanosti; gotovo 28 posto prirodnih znanosti i po tri posto su humanisti i medicinari. Drugim riječima, trećinu gradova vode ljude s obrazovnim karakteristikama za projekte, ostvarenja, ljudi koji bi mogli znati izračunati i razumiju što znači učinkovitost. Nešto manje od trećine gradova (28,1%) vode čelnici eksperti u poljima prirodnih znanosti. Pravnici su relativno slabo zastupljeni u izvršnim vlastima (četiri odgovora). Koliko je politika i na lokalnoj razini vrijedna ukazuje relativno veliki broj liječnika. S druge strane, za razliku od tehničkih znanosti, humanistima možda više odgovara individualizam i tumačenje legaliteta i slobode, koje im zakonodavac daje u novom zakonodavnom okviru prema javnosti i prema predstavničkom tijelu. Prema odgovorima i dobnoj strukturi gradonačelnika, pada povjerenje u političke stranke i jača vjera u neposredni model izbora. U tom smislu, demokratski deficit se neće smanjiti.

#### 9.5. Zaključak o postavljenim hipotezama

Prva hipoteza odnosila se na rezultate izvedbe izvršne vlasti u novim uvjetima upravljanja gradom neposredno izabranog gradonačelnika.

*Neposredni izbor gradonačelnika povećao je učinkovitost izvršne vlasti u gradovima.* Nalaz ne ukazuje na povećanje učinkovitosti u gradovima. Većina gradova ostvarila je slabiji učinak u odnosu na razmjerni model izbora izvršne vlasti.

Prema definiranim pokazateljima i analizi poslovanja odabirom određenih faktora za koje pretpostavljamo da pokazuju određenu učinkovitost, može se reći kako je velikim gradovima više odgovaralo kolektivno upravljanje gradskim poslovima, dok je manjim gradovima više odgovaralo individualno vođenje poslovanja. Pozadinu ovih nalaza čini veličina grada, odnosno obujam

pojedinih poslova koje obavljaju službe u velikim, za razliku od malih gradova. U velikim gradovima neophodan je nekih oblik integrativnog upravljanja, s obzirom na broj pravnih subjekata koji sudjeluju u pripremi i izvedbi pojedinih poslova, a što zahtijeva više konzultacija, delegiranje izvršnih ovlasti i odgovornosti te drukčiju organizaciju. K tome, veliki gradovi imaju znatno veću upravu i veći broj upravnih poslova i procedura jer je broj i intenzitet aktivnosti kudikamo veći od dinamike života u malim gradovima. Dinamika i obujam razvoja malih gradova ima svoja ograničenja s obzirom na broj stanovnika i njihove aktivnosti, njihov stil života, potrebe i zahtjeve. Statistički gledano, prema odabranim faktorima male jedinice imaju prosječno veće neproduktivne rashode od većih jedinica. Međutim, s obzirom na obujam pojedinih poslova mogu puno izravnije upravljati izvedbom i reagirati na ishode, jer ih zapravo odmah vide na terenu u realnom vremenu. Manji broj pravnih subjekata u obavljanju javnih poslova i manji obujam i raznovrsnost istih utječe na veću vidljivost izvršnih čelnika u malim gradovima, pa se u cijelosti mogu posvetiti pojedinoj izvedbi i *de facto* voditi projekt od početka do kraja. Takvo nešto je gotovo neizvedivo u velikim gradovima. Stoga je tvrdnja o većoj ili manjoj učinkovitosti u većim ili manjim gradovima bila samo izračun određenih faktora poslovanja. Naime, gradovi u Hrvatskoj niti po jednom od pretpostavljenih faktora nisu jednaki: nemaju isti status, nemaju istu razinu pomoći, nemaju istu visinu decentraliziranih sredstava, isti broj stanovnika, stupanj urbanizacije, stupanj razvoja civilnog društva niti su na istoj razini razvoja da bi se pojedine djelatnosti mogle uspoređivati i jednoznačno vrednovati. Ono što je vidljivo iz rezultata je prikladnost modela upravljanja: za manje jedinice izravna izvršna vlast jednoga – za veće jedinice kolektivna izvršna vlast. Ovo je posebno važno spomenuti s obzirom na mogućnost izbora modela odgovornosti izvršne vlasti: profesionalno ili amaterski i dodati, kako su to u suštini ipak političke funkcije za koje se u izboru ne traže dokazi o vještinama upravljanja i iskustva na rukovodećim pozicijama istog ili sličnog sektora. Rezultati ukazuju na bolje i lošije rezultate, međutim, prema odabranim pokazateljima mjerenja u većini promatranih gradova učinkovitost je bila bolja u razmjernom sustavu. U novom izbornom modelu bolje rezultate pokazuju manji gradovi.

Druga hipoteza evaluira institucionalni okvir djelovanja neposredno izabranog gradonačelnika prema građanima – biračima i u odnosu na njihovo predstavničko tijelo – instituciju građana. Jesu li usvojene politike i programi bili poticajni za porast participacije građana?; jesu li građani više utjecali/sudjelovali u kreiranju javnih politika, odnosno da li je vlast imala kontinuitet i postala stabilnija u novom institucionalnom okviru?

*Neposredni izbor gradonačelnika podigao je kvalitetu demokracije u gradovima.* Neposredni izbor gradonačelnika nije podigao kvalitetu demokracije u gradovima. Nalaz ukazuje na pad kvalitete demokracije u većini analiziranih jedinica.

Hrvatska ima veliki broj lokalnih jedinica svrstanih u dvije kategorije: općine i gradove. Unutar kategorije gradova postoje gradovi i veliki gradovi te gradovi sjedišta županija, koji uz to mogu biti sa ili bez preuzetih decentraliziranih funkcija. Ta šarolikost u ovom radu sažeta je na istraživanje gradova koji su preuzeli decentralizirane funkcije osnovnog obrazovanja kako bi empirijske analize bile što vjerodostojnije. Analiza pokazuje kako je izlazak na izbore prosječno veći u manjim jedinicama, za razliku od velikih gradova iako je ponuda političkog izbora puno je manja u malim od većih jedinica. Demokratska smjena vlasti – suština demokratskih izbora – jednako se događa ili ne događa u malim i velikim jedinicama. Promjene vlasti izvan redovnih izbora su rijetke. Politička je ponuda slabija u manjim gradovima; s vremenom se ustalila i pokazuje ponegdje i potpun uspjeh – sve stranke ulaze u gradska vijeća. U velikim gradovima ponuda je nekoliko puta veća i njihova je uspješnost znatno slabija od lista stranaka u manjim gradovima. Općenito gledajući, trend broja kandidacijskih lista je u padu kao i postotak izlaznosti građana na birališta. U jedinicama s manjim brojem stanovnika izbori ne predstavljaju samo političke razlike. Naime, male jedinice brojem stanovnika gotovo se međusobno poznaju i puno nepolitičkih faktora utječe na potporu jednoj ili drugoj političkoj opciji i izvršnoj vlasti. Ono što je vrlo vidljivo u analizi, sve je veći utjecaj izvršne vlasti na socijalne odnose u zajednici i time sve veći izravni utjecaj vlasti na politički odabir, odnosno sve je manje političkog sučeljavanja. Na izborima 2021. godine u oko trinaest posto lokalnih jedinica pojavio se na izborima za izvršnu vlast samo jedan kandidat. U tim jedinicama izbori su riješeni bez obzira na broj dobivenih glasova – pobjednik ima legitimitet izbora i s jednim dobivenim glasom. U manjim jedinicama političko je postalo egzistencijalno pa je *slobodno* bavljenje politikom na izravan ili neizravan način rezervirano za manji broj građana – politika je postala *ekskluzivna*. Stalan rast broja zaposlenih u gradovima, rast broja poslovnih subjekata proračunskih korisnika čiji su prihodi sigurni i osiguravaju siguran dohodak zaposlenika, postaju u malim zajednicama puno važniji cilj od političkog opredjeljenja i moralnog idealizma. Ideologija se gotovo izgubila, a *političko* stanje poprima oblike sveopće mogućnosti suradnje. Konflikt pozicije i opozicije u manjim sredinama je zanemariv. Poraz pozicije se može očekivati samo ako napravi neviđenu 'glupost', zbog koje će ih građani sankcionirati. Da je i tada uspjeh opozicije upitan najbolje pokazuju događaji u gradu

Zagrebu. Prema tome, kvaliteta demokracije ponajprije ovisi o 'slobodnim' građanima: slobodnim po pitanju prihoda i utjecaja izvora prihoda na njihovu političku aktivnost – slobodu djelovanja. Nažalost, toga i u velikim gradovima ima nešto malo, a kada i ako postoji dijelom je ta *sloboda* financirana iz vanjskih izvora. U manjim sredinama baviti se bilo kakvim poslovnim aktivnostima i istovremeno biti učinkovita opozicija vrlo je rijedak i vrlo zahtjevan slučaj. Naime, ako se i pojavi u manjim sredinama poduzetnik političar koji s obzirom na izvore prihoda može biti neovisan, vrlo često su njegove (političke) aktivnosti izravno usmjerene na poslovne ambicije i vrlo vidljivo se preklapaju ili pretvaraju javno u privatno. Problem s kojim se suočavaju mlade demokracije povezan je s društvenim vrijednostima i političkom ideologijom koja društvo vodi kroz socijalni i ekonomski svijet, što ima posljedice i na politički odabir sustava, posljedično i na model višestranačja. Istraživanja ukazuju na pad povjerenja u institucije demokracije, pada potpora političkim elitama. Ako je model neposrednog izbora imao kao posljedičnu namjeru 'vratiti' politiku koja se otuđila od građana, prema pokazateljima izlaznosti i političkoj ponudi, nije se pokazao uspješnim. Čini se kako je izabrani izborni model učvrstio uvjerenje kako je politika stvar onih 'gore' na lokalnoj ili nacionalnoj razini, koji se uglavnom brinu samo o svojim interesima. Lukrativnost položaja gradonačelnika i nešto smanjeni politički prostor djelovanja članstvom u političkoj stranci, usmjerava ih prema prisvajanju oba statusa: člana stranke za vrijeme mandata i neovisnog u vrijeme izbora. Posljedica tako koncipiranog političkog života, tj. nestanak političkog u javnom diskursu, gubitak političkog u vrijednosnom smislu, nedostatak ideja i tolerancije u komunikaciji, za posljedicu ima pad socijalne kohezije, pad ekonomske učinkovitosti i porast nepravde. Drugim riječima, kreira se politički sustav 'bez politike'. Politički sustav bez *politike* – za postizanje učinkovitosti ne bi trebao imati političare kao izvršne direktore na menadžerskim funkcijama. Prema angažmanu članova zajednice veća je uključenost u manjim nego u većim jedinicama, a prema ponudi političkih opcija veće jedinice nude veći izbor. Veći gradovi ipak pružaju više demokracije.

Sljedeće dvije hipoteze odnose se na korelaciju veličine i demokracije odnosno učinkovitosti.

*Najveće jedinice postižu najveći stupanj učinkovitosti.* Hipoteza nije potvrđena. Učinkovitost je bolja u manjim gradovima.

*Najmanje jedinice postižu najveći stupanj kvalitete demokracije.* Hipoteza nije potvrđena. Demokracije je kvalitetnija u većim gradovima.



Kao što smo naglasili, kvaliteta demokracija ovisi o kvaliteti života; kvaliteta života o visini prihoda; političke slobode ovise o izvoru i visini prihoda; nepristranost o veličini jedinice; kvaliteta izvedbe o kapacitetima jedinica; sve zajedno zahtijeva na kvalitetan politički sustav i obrnuto. Hrvatska je vrlo centralizirana zemlja. Lokalna država ima niske prihode i slabe kapacitete za snažniju političku ulogu u političkom sustavu. U stvarnosti, desetak gradova ima poslovne prihode koji mogu jamčiti neku razinu neovisnosti i političke ambicije njihovim političarima i utjecati na politički sustav u cjelini. Međutim, koncept kumulacije funkcija i u tim je sredinama gotovo *zabetonirao* status quo. Model u kojem gradonačelnici mogu istovremeno biti i parlamentarni zastupnici i članovi drugih političkih razina vlasti, stavlja njihove gradove na niže mjesto prioriteta, a njihova se pozicija (lojalnost) nagrađuje izravnim financiranjem lokalnih projekata iz nacionalnih izvora. Ili, kako je to jedan od lokalnih političara otprilike javno iznio: ako vlast u gradu želi prosperirati mora biti jednaka onoj na državnoj razini. Ova rečenica je odavno u primjeni u manjim jedinicama u kojima se sklapaju interesni savezi svih političkih opcija, kojima je za cilj dobiti nešto novca s viših razina i na tome graditi politički mandat.

Prema istraživanju u ovoj studiji i ranijoj studiji istog autora (iz 2016.), gradovi od 30-ak do oko 50 tisuća stanovnika pokazuju relativno najbolje rezultate u demokratskom i ekonomskom aspektu funkcioniranja. To su uglavnom gradovi (jedinice) s određenom tradicijom gradske sredine i poduzetništva (ekonomijom), lokacijski vrlo blizu jačih urbanih sredina gdje je većina potrebne socijalne infrastrukture. Dakle, blizu su ekonomski, obrazovno i kulturno jakim središtima, središtima sa širom ili boljom ponudom radnih mjesta, dok istovremeno nude ugodniju životnu sredinu, socijalno povezaniju i mirniju u odnosu na dinamičan i nesigurniji veliki grad. Ti su gradovi iskazali porast broja stanovnika u promatranom razdoblju. Zanimljivim se čini situacija da su u tim gradovima stabilne političke prilike, tj. ista je izvršna vlasti u više (od dva) mandata. Premda ni ti gradovi nisu 'odoljeli' rastu neproduktivnih rashoda i povećanju broja zaposlenih, čini se kako je socijalna kohezija koju produciraju javne politike izvršne vlasti, puno važnija u odabiru mjesta za život od vrijednosti političkog izbora ili učinkovite izvedbe. Drugim riječima, u svim gradovima javne su politike više-manje iste, međutim, nisu iste lokacije gradova a prevagu u rezultatu čine građani s većim *slobodama* (dohotkom). Može se reći kako je okolina i povezanost s velikim centrom postala ključni faktor za odabir životne sredine. U konačnici, demokracija se na kraju dana kod većine razmatra oko stola za ručkom.

U analizi gradova s preuzetim decentraliziranim funkcijama možemo zaključiti kako promjena modela izbora izvršne vlasti nije povećala učinkovitost niti je unaprijedila kvalitetu demokracije. Neposredni izbor izvršne vlasti i promjena odnosa izvršne vlasti prema predstavničkom tijelu, značajno je narušila ili gotovo urušila mehanizam provjere i ravnoteže koji je postajao u ranijem modelu razmjernog izbora izborom izvršne vlasti u predstavničkom tijelu, uz istu razinu 'nestabilnosti' (izvanrednih izbora). Dakle, ako pretpostavimo da je u novom modelu izbora izvršne vlasti jasno definirana odgovornost za javne politike i njihovu izvedbu, možemo reći kako je mogućnost provjere oslabljena, a mehanizam uravnoteženja (uloga predstavničkog tijela) izostala. Ako ne postoji mogućnost provjere (uspješnih referenduma za opoziv nije bilo), odgovornost bez provjere dobiva dimenziju autoritarnosti, a lokalne demokracije polako dobivaju obilježja autokracije. S tom konstatacijom povezani su podaci o stalnom rastu rashoda poslovanja, financijskih transfera i smanjenih ulaganja. Gradonačelnici su jasno u anketi odgovorili kako njihov autoritet proizlazi iz ovlasti i načina izbora, tj. njih osobno. Predstavničko tijelo, tj. opoziciju ne smatraju prijetnjom za njihov rad. Rezultati analize ne ukazuju da najmanji gradovi postižu najveći stupanj kvalitete demokracije (politička ponuda se smanjuje), niti da najveće jedinice postižu najveći stupanj učinkovitosti (ulaganja su skromna). Mogli bismo na uzorku 35 gradova s decentraliziranim funkcijama reći: učinkovitost je bila bolja u manjim gradovima, a demokracija u većim gradovima. Najbolji odnos kvalitete demokracije i učinkovitosti možemo vidjeti u jedinicama srednje veličine – dovoljno male za upravljanje i dovoljno velike za natjecanje.

*Konačni zaključak* o izbornom sustavu može se koncipirati kao promjena koja je puno *obećavala*, često se mijenjala i nažalost, teško se može procijeniti vrijednost izvornog prijedloga jer nije u izvornom obliku primijenjen. Nizom izmjena i dopuna osnovna ideja je prilagođavana dionicima, umjesto da je natjerala političke aktore na prilagodbu, tj. na prihvaćanje šire i veće političke i zakonske odgovornosti za političko i poslovno funkcioniranje u lokalnim jedinicama. Dopuštena kumulacija funkcija, način obavljanja dužnosti, umanjenje uloge i značaja predstavničkog tijela, postojeći model izbora više liči na 'privatno javno partnerstvo' političkih dužnosnika na putu prema nekoj drugoj politički značajnijoj funkciji, nego na model kojim se želi ojačati lokalna demokracija i poboljšati funkcioniranje (bolje upravljanje) lokalne samouprave. Drugi dio lokalne političke elite u svakom je pogledu shvatio koju moć zakonski okvir pruža i lokalnu jedinicu posve podredio vlastitim (neovisnim) idejama. Obje ideje: jačanje kvalitete demokracije i podizanje učinkovitosti nužno trebaju utjecajnog (snažnog) gradonačelnika, ali trebaju i učinkovit sustav

provjere i ravnoteže. U postojećem modelu potonje izostaje. Izbori se u Hrvatskoj dobivaju na posve materijalnim očekivanjima. Ideali demokracije i druge univerzalne vrijednosti vezani su za slobodne, samostalne građane, građane čiji su izvori prihoda izvan utjecaja političkih elita, čija im zvanja i zanimanja dopuštaju određenu razinu neovisnosti (slobode), građane koji natjecanje smatraju potragom za boljim rješenjima, a ne procesom stvaranja neprijatelja – rijetka su pojava jer većina jedinica *nisu* gradovi. Postojeći izborni model ima potencijala, ali u posve drugom lokalnom institucionalnom okviru i političkom sustavu, tj. političkoj tradiciji. U postojećem institucionalnom okviru model neposrednog izbora izvršne vlasti u lokalnoj državi ne pokazuje se kao model koji će osigurati nacionalnu integraciju u demokratskom ozračju, povećati kvalitetu demokracije i biti učinkovit faktor razvoja i napretka osnovane razine države. Lokalna samouprava ostaje prostor opstanka političkih stranaka.

#### 9.6. Preporuke za poboljšanje postojećeg modela izbora

Za poboljšanje postojećeg modela izbora trebalo bi uravnotežiti položaj predstavničkog tijela i izvršne vlasti. Najočitija neravnoteža je u načinu usvajanja ključnog dokumenta za funkcioniranje lokalne jedinice – proračuna. Drugim riječima, proračun je glavni politički dokument lokalne jedinice i trebao bi imati istu vrijednost za sve izabrane grane vlasti na lokalnoj razini. Ako se proračun ne usvoji, izabrani predstavnici u vijeću i izvršna vlast više ne bi mogli vršiti svoje dužnosti. Također, izvršnoj vlasti treba ukinuti pravo *veta* na odluke predstavničkog tijela. Izvršna vlast (nije zakonodavno tijelo) kao i svaki drugi građanin, može, ako smatra da se odluka kosi s postojećim propisima, poduzeti korake prema nadležnim institucijama za provjeru zakonitosti i ustavnosti usvojenih odluka predstavničkog tijela. Treća promjena trebala bi omogućiti predstavničkom tijelu da sudjeluje u imenovanju predstavnika u trgovačka društva i ustanova s obzirom da je ono osnivač (vlasnik) i jednih i drugih. To bi omogućilo protok informacija o stanju lokalnog javnog sektora na sve predstavnike građana i stvorilo uvjete za suradnju ili konflikt o razvoju lokalnog javnog sektora – u svakom slučaju proširilo bi utjecaj većem brojem dionika – snažilo lokalnu demokraciju. Četvrto, izvršna vlast trebala bi profesionalno obavljati svoju dužnost. Peto, trebalo bi onemogućiti kumulaciju funkcija. Uz to, trebalo bi ograničiti izbor na najviše dva mandata. Ove dvije promjene fokusirale bi izvršnu vlast na jedinicu na ishode javnih politika, što bi vrlo vjerojatno imalo pozitivne posljedice na učinkovitost uprave i na kvalitetu demokracije. Sigurna promjena vlasti nakon dva mandata potaknula bi neke druge motive i ideje

ulaska u politiku, druge ljude, a možda i veći interes za sudjelovanje u politici, ili bi, možda, neki drugi na drukčiji način poticali sudjelovanje u odlučivanju o javnim politikama. Sedmo, zamjenici čelnika mogli bi se imenovati iz redova vijećnika. Time bi, s jedne strane, neposredan izbor bio posve jasan, a problem kohabitacije s vijećem funkcioniranje učinilo lakšim. S druge strane, profitirala bi i izvršna i predstavnička vlast: izvršna u lakšoj komunikaciji, a predstavnička u većem nadzoru – demokracija na kvaliteti. Osmo, kao konstitutivni odbor (veliki) gradovi bi trebali formirati *revizorski odbor* koji bi većinu članova imao izvan redova članova predstavničkog tijela. Najvažniji financijski dokument – proračun i neki drugi (koncesije i sl.) dokumenti trebali bi dobiti mišljenje revizorskog odbora nakon čega bi predstavničko tijelo i izvršna vlast donosili konačne odluke. Proračun je kompleksan materijal koji zahtijeva nešto šire poznavanje problematike financija i prava. Revizorski odbor mogao bi doprinijeti poboljšanju kvalitete ključnih financijskih dokumenata, a možda i smanjiti broj rebalansa, odnosno posljedično unaprijediti planiranje. Deveto, u velikim gradovima političkim profesionalcima bilo bi dobro pridružiti CEO - izvršnog direktora organizacije, operativnu funkciju koja bi omogućila političkom čelniku bavljenje promocijom javnih politika za koje je izabran. U tom smislu, vjerojatno bi parlamentarni koncept izbora čelnika u manjim jedinicama više odgovarao stvarnim zahtjevima i potrebama građana. Deseto, mogućnost opoziva gradonačelnika na referendumu vezati na razinu dobivenog povjerenja, tj. dobivenog broja glasova na izborima. S obzirom da kod izbora izvršne vlasti nije 'određen' broj glasova, ne bi trebao biti *određen* niti kod opoziva – koliko je građana izabralo izvršnu vlast toliko bi je moglo moći i opozvati. Jedanaesto, izvršna vlast ne bi trebala moći obustaviti od primjene odluku predstavničkog tijela (odluka se može odnositi i na raspisivanje referenduma o opozivu). Ova *mogućnost* povezana je i s odredbom kojom se je mogao pokrenuti postupak opoziva čelnika putem referenduma ako ne izvršava odluke predstavničkog tijela (odredba je ukinuta) – odredbu bi trebalo vratiti u zakon. I posljednji prijedlog, suština završetka uloge privremenog upravitelja ne bi trebao biti čin konstituiranja predstavničkog tijela ili izbora izvršne vlasti, već čin donošenja proračuna. Naime, nakon što izvršna vlast predloži i predstavničko tijelo usvoji proračun – stekli su se uvjeti za funkcioniranje jedinice – time bi trebala završiti uloga povjerenika Vlade RH u lokalnoj jedinici.

## 9.7. Prijedlozi daljnjih znanstvenih istraživanja

Doprinos ove studije je u dobivanju nekih odgovora na stvarne učinke promjene modela izbora izvršne vlasti u gradovima u nekoliko dimenzija. Istraživanje je obuhvatilo četvrtinu od ukupnog broja gradova, međutim, obuhvatilo je jedinice koje su preuzele decentralizirane funkcije osnovnog obrazovanja i s tog aspekta su više od ostalih jedinica mogle pokazati kolike i kakve su promjene nastale u kvaliteti upravljanja i demokraciji, kao posljedice promjene modela izbora izvršne vlasti.

Daljnja istraživanja mogla bi ići prema specifičnim ciljevima. Prvo, istraživanje je moguće usmjeriti na gradove između dvadeset i pedeset tisuća stanovnika. Ove dvije grupe gradova pokazuju relativno bolje rezultate od ostalih gradova i možda se njihov stil upravljanja može primijeniti i na ostale jedinice. Drugi smjer istraživanja bio bi u odabiru onih gradova koji su u prethodnom razdoblju povećali broj stanovnika, kao ključni kriterij za analizu dobrog upravljanja i kvalitetu demokracije. Treći smjer istraživanja može ići prema jedinicama koje su imale najveću izbornu participaciju, smatrajući izbornu participaciju ključnim kriterijem za organizaciju lokalne države. U metodološkom aspektu to bi bila kvalitativna istraživanja. Preferiram istraživanje gradova od dvadeset do pedeset tisuća stanovnika, koje bi moglo voditi prema odgovoru na ključno pitanje o funkcionalnosti teritorijalne organizacije države. Na toj ideji, četvrti smjer istraživanja bio bi modeliranje novog teritorijalnog ustroja, novo stupnjevanje, što bi imalo za cilj uravnotežiti lokalnu državu na načelima jednakosti šansi na čitavom području, tj. u svim osnovnim jedinicama. U sklopu ovog istraživanja bio bi i prijedlog primjerenog izbornog sustava u novoj teritorijalnoj organizaciji. Postojeća veličina osnovnih jedinica i na njihovoj veličini definiranih predstavničkih tijela ne jamči građanima jednaka prava u izboru njihovih predstavnika. Prema nalazu studije neposredni izbor nije unaprijedio demokraciju, niti povjerenje u političke stranke, nije povećana učinkovitost: s tim rezultatima pada povjerenje u demokraciju. Prema dosadašnjim pokazateljima i rezultatima ove studije gradovi između dvadeset i pedeset tisuća stanovnika mogli bi biti najprikladniji za novi teritorijalni dizajn lokalne države i političku decentralizaciju zemlje.

## Literatura

- Abrutyn, S. i Turner, J. H. (2011) The old institutionalism meets new institutionalism. *Sociological Perspective*, 3 (54), 283-306.
- Acemoglu, D. i Robinson, J. (2006). *Economic Origins of Dictatorships and Democracy*. Massachusetts, USA: Harvard University
- Acemoglu, D. i Robinson, J. A. (2012) *Why nations fail. The origin of power, prosperity and poverty*. New York: Crown Publishers.
- Acemoglu, D., Simon, J., and Robinson, J. (2004) Institutions as the fundamental cause of long-run growth. *Working Paper 10481*. Cambridge: NBER.
- Alarcón, P. et al. (2018) *Influencing politics with signatures? Models and experiences of local citizens' initiative*. Barcelona: OIDP.
- Albert, R. (2009) The fusion of presidentialism and parliamentarism. *Research Paper 190*, Boston College Law. Dostupno na mrežnoj stranici:  
<https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1515&context=lsfp&httpsredir=1&referer=>
- Albert, R. (2010) Presidential values in parliamentary democracies. *International Journal of Constitutional Law*, 21 (8), 207-236.
- Almond, G. A. i Verba, S. (2000) *Civilna kultura: politički stavovi i demokracija u pet zemalja*. Zagreb: Politička kultura.
- Amenta, E. (2005) State-centred and political institutionalist theory: Retrospect and prospect. In: T. Janoski, R. Alford, A. Hicks, and M. A. Schwartz (eds.). *The Handbook of Political Sociology*. New York: Cambridge University Press, 91-130.
- Amenta, E. i Ramsey, K. M. (2009) Institutional theory. Dostupno na mrežnoj stranici:  
<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.175.2592&rep=rep1&type=pdf>.
- Anckar, C. (2010a) Size and party fragmentation. *Party Politics*, 3 (6) 305-328.
- Anckar, D. (2010b) Small is democratic, but who is small? *Arts and Social Sciences Journal*,
- Andrews, R. i Boyne, G. A. (2009) Size, structure and administrative overheads. An empirical analysis of English local authorities. *Urban Studies*, 4 (46), 739-759.
- Asatryan, Z. i K. De Witte (2014) Direct democracy and local government efficiency. Manheim: *ZEW, CEER, Discussion Paper 14-017*.
- Bačić, A. (2019) Institucije neposredne demokracije u mreži političkog, pravnog i populističkog konstitucionalizma. Zagreb: *HAZU 54*, 1-32.
- Barković Bojanić, I. (2013) Teorija igara i pravo. *Pravni vjesnik*, 1(29), 59-76.
- Bäck, H. (2005) The institutional setting of local political leadership and community involvement. In: M. House, H. Heinelt, and H. Stewart (eds.), *Urban governance and democracy: leadership and community involvement*. London: Routledge, 65-101.
- Bell, S. (2002) Institutionalism: old and new. Dostupno na mrežnoj stranici:  
<https://espace.library.uq.edu.au/>
- Beyme, K. von (2006) Political institutions – old and new. In: R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman (eds.) *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 743-758.

- Beyme, K. von (2007) Suvremeni oblici predstavničke demokracije. *Anali hrvatskog politološkog društva*, 7-26.
- Beramendi, V. et al. (2008) *Direct democracy*. Stockholm: IDEA.
- Best, E., Augustyn, M. i Lambermont, F. (2011) *Direct and participatory democracy at grassroots level: levels for forging EU citizenship and identity?* EU: Committee of the Regions.
- Birch, S. (2007) Electoral systems and electoral misconduct. *Comparative Political Studies*, 12 (40), 1533-1556.
- Blom-Hansen, J. (2010) Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007. *Scandinavian Political Studies*, 1 (33), 51–73.
- Blom-Hansen, J. et al. (2016) Jurisdiction size and local government policy expenditure: assessing the effect of municipal amalgamation. *American Political Science Review*, 1-20.
- Blondel, J. (2006) About institutions, mainly, but not exclusively political. In: R. A. W. Rhodes, S. A. Binder, and B. A. Rockman (eds.) *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 716-730.
- Boix, C. (1999) Setting the rules of the game: the choice of the electoral system in advanced democracies. *American Political Science and Review*, 3 (93), 609-624.
- Bolfiková, E., Hrehová, D. i Frenová, J. (2012) Normative institutionalism, institutional basis od organizing. *Sociologija i prostor*, 1 (50), 89-108.
- Bowler, S. (2006) Electoral systems. In: R. A. W. Rhodes, S. A. Binder, and B. A. Rockman (eds.) *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 577-598.
- Boyne, G. A. (1995) Population size and economies of scale in local government. *Policy and Politics*, 3 (23), 213-222.
- Boyne, G. A. (2003) Sources of public services improvement. A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3 (13), 367-394.
- Bulmer, E. (2017) *Presidential legaslative powers*. Stockholm: IDEA.
- Campbell, J. L. (2010) Institutional reproduction and change: In: G. Morgan, Campbell, J. L., Crouch, C. O. K. Pedersen, and R. Whitley, *The Oxford handbook of comparative institutional analysis*. Oxford: Oxford University Press, 87-115.
- Campbell, J. L. i Pedersen, O. K. (2007). The Varieties of Capitalism and Hybrid Success: Denmark in the Global Economy. *Comparative Political Studies* (vol. 40/3) (str. 307-332), Sage Publications. Preuzeto sa: <http://cps.sagepub.com/cgi/content/apstract/40/3/307>.
- Cheneval, F. i Ferrín, M. (2018). Referendums in the European Union: Defective by Birth? *Journal of Common Market Studies*, 5(56), 1178-1194.
- Crnković, M. (2014) Raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela. U: I. Koprić (ur.) *Europeizacija hrvatske javne uprave*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Čepo, D. i Nikić Čakar, D. (2019) Direct democracy and the rise of political entrepreneurs: an analysis of citizens' initiatives in post 2010-Croatia. *Anali hrvatskog politološkog društva*, 1 (16), 27-48.

- Čepulo, D. (2001) Izgradnja hrvatske moderne uprave i javnih službi 1874-1876. *Hrvatska javna uprava*, 1(3), 89-126.
- Čepulo, D. (2012) *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Čular, G. (2013) Političko predstavništvo u Hrvatskoj: predstoji li korjenita promjena stranačkog sustava? *Političke analize* 13, 3-11.
- Dahl, A. R. (2000) *O demokraciji*. Zagreb: Politička kultura.
- Dahl, A. R. (2005) What political institutions does large-scale democracy require? *Political Science Quarterly*, 2 (120), 187-197.
- Dahl, R. A. i Tuftes, R. E. (1973) *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Denters, B. et al. (2014) *Size and local democracy*. UK: Edwards Edgar Publishing.
- Deren-Antoljak, Š (1992) Elections and electoral system. Zagreb: *Društvena istraživanja*, 2 (1), 215-230.
- Diamond, L. (2015) Facing up to the democratic recession. *Journal of Democracy*, 1(26), 142-155. Dostupno na mrežnoj stranici: [https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2015/01/Diamond-26-1\\_0.pdf](https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2015/01/Diamond-26-1_0.pdf)
- DiMaggio, P. J. i Powell, W. P. (1983) The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 2 (48), 147-160.
- Džinić, J. i Škarica, M. (2017) Uloga neposredno biranih načelnika i župana u poboljšavanju kvalitete odnosa između građana i lokalne i regionalne samouprave. U: I. Koprić, A. Musa i T. Giljević (ur.) *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Đulabić, V. (2007) *Regionalizam i regionalna politika*. Zagreb: Društveno veleučilište.
- Đulabić, V. (2008) Građani i javna uprava na primjeru Grada Zagreba: sudionici u demokratskom procesu ili korisnici usluga. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. 1, (8), 135-169.
- Đulabić, V. (2011) Razvoj i modernizacija regionalne samouprave u Hrvatskoj. U: J. Kregar i dr. (ur.). *Decentralizacija*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, 35-61.
- Đulabić, V. (2012) Apsorpcijski kapaciteti i korištenje sredstava fondova Europske unije: izazovi i prilike za Hrvatsku. U: 2. *Forum za javnu upravu*. Zagreb: FES i IJU, 7-38.
- Đulabić, V. (2017) Kvaliteta demokracije u Hrvatskoj. *Forum za javnu upravu: Lokalna demokracija u Hrvatskoj: trebaju li nam promjene*. Zagreb; FES i IJU, 37-40.
- Đulabić, V., Škarica, M. i Giljević, T. (2015) Izbor i opoziv lokalnih izvršnih čelnika u svjetlu koncepta dobrog upravljanja. *Fighting corruption: From Good Governance and Prevention Measures to Law Enforcement and International Cooperation*. Ljubljana, Slovenija.
- Đulabić, V., Džinić, J. i Manojlović, R. (2017) Utjecaj instrumenata javnog menadžmenta na odnose građana i uprave. U: I. Koprić, A. Musa i T. Giljević (ur.) *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*. Zagreb: IJU, 437-460.
- Eggersston, T. (2000) Neoinstitucionalna ekonomija. *Financijska teorija i praksa*, 1(24), 145-157.



- Egner, B., Gendźwiłł, A., Swianiewicz, P. i Pleschberger, W. (2018) Mayors and Political Parties. In: H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, and H. Reynaert (eds.). *Political leaders and changing local democracies. The European mayor*. London: Palgrave MacMillan, 327-358.
- Fabbrini, S. (2000) Presidentialization of Italian local government? The nature nad the effects of semiparliamentarism. ECPR Joint Sesion of Workshop (14.-19. april) *The presidential of parliamentary democracies*, Denmark: Copenhagen.
- Franičević, V. (1995) Problemi s racionalnim ekonomskim čovjekom: prema institucionalističkoj rekonstrukciji ekonomske teorije. *Revija za sociologiju*, 3-4 (XXVI), 151-168.
- Fukuyama, F. (2018) *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*. New York, USA: Farar, Straus & Giroux.
- Fukuyama, F. (2000). *Povjerenje-društvene vrline i stvaranje blagostanja*. Zagreb, Hrvatska: Izvori d.o.o.
- Gardašević, Đ. (2015) Constitutional Interpretations of Direct Democracy in Croatia. *Iustinianus Primus Law Review*, 7 (12), 1-50.
- Garthland, J. (2009) The merits of normative institutionalism. Dostupno na mrežnoj stranici: [https://www.academia.edu/9449118/The\\_Merits\\_of\\_Normative\\_Institutionalism](https://www.academia.edu/9449118/The_Merits_of_Normative_Institutionalism).
- Gasper, D. (2005) Policy evaluation. In: A. S. Huque and H. Zafirullah. *Handbook of International Development Governance*, 655-670.
- Granovetter, M. (1985) Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 3 (91), 481-510.
- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K. i Suddaby, R. (2008) 'Introduction', in R Greenwood, C Oliver, K Sahlin & R Suddaby (eds.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, , London: SAGE Publications.
- Harari, Y. N. (2016) *Homo sapiens. Kratka povijest čovječanstva*. Zagreb: Fokus komunikacije.
- Haveri, A., Paananen, H. i Airaksinen, J. (2018) Narratives on complexity: Interpretations on local government leadership change. *Administrative Culture*, 1 (19), 37-53.
- Hedges, C. (2011) *Carstvo opsjena. Kraj pismenosti i trijumf spektakla*. Zagreb: Algoritam.
- Heinelt, H., Hlepas, N., Kuhlmann, S. i Swianiewicz, P. (2018) Local Government Systems: Grasping the Institutional Environment of Mayors. In: H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, and H. Reynaert (eds.). *Political leaders and changing local democracies. The European mayor*. London: Palgrave MacMillan, 19-78.
- Hodgson, G. M. (2000) What is essence of institutional economics? *Journal of Economic*, 2 (34), 317-329.
- Huntington, S. P. (1968) *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University.
- Ivanišević, S. (2007) Demokratizacija odlučivanja i stabilnost izvršne vlasti u Gradu Zagrebu- rezultati istraživanja. Zagreb: *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2 (7), str. 377-393.
- Ivanišević, S. (2008) *Izvršne institucije u lokalnoj samoupravi. Tipologija strukturnih oblika i komparativni pregled*. Zagreb: IJU.

- Jackson, G. (2010) Actor and institutions. In: G. Morgan, Campbell, J. L., Crouch, C. O. K. Pedersen, and R. Whitley (eds.). *The Oxford handbook of comparative institutional analysis*. Oxford: Oxford University Press, 63-86.
- Jambrač, J. (2012a) Fiskalni kapacitet lokalnih jedinica na brdsko-planinskom području. Zagreb: *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 3 (12), str. 837-859.
- Jambrač, J. (2012b) Upravljanje kvalitetom u u javnoj upravi. Specijalistički rad. Zagreb: Ekonomski fakultet sveučilišta u Zagrebu.
- Jambrač, J. (2013) Lokalna država i konkurentnost. U: I. Koprić i V. Đulabić (ur.) *Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj*. Zagreb: IJU, 101-141.
- Jambrač, Josip (2015) Ljudi, ekonomija i teritorijalni ustroj. U: J. Barbić, (ur.) *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske*. Zagreb: HAZU (Okrugli stol: Nova upravno-teritorijalna organizacije Hrvatske), vol. 27/2015., str. 91-137.
- Jambrač, J. (2016a). Lokalna samouprava u Hrvatskoj: veličina i ekonomska skala. U D. Jurić (ur.), *Zbornik Pravnog fakulteta u Sveučilišta u Rijeci* (vol. 37/2) (str. 981-1009). Rijeka, Hrvatska: Pravni fakultet
- Jambrač, J. (2016b). *Ljudi, ekonomija, država: Perspektiva lokalne samouprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Izvori.
- Jambrač, J. (2017a) Funkcionalna decentralizacija u Hrvatskoj: petnaest godina poslije. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2(17), 189-216.
- Jambrač, J. (2017b) Participacija kao mehanizam lokalnog razvoja: studija slučaja-grad Vrbovec. U: I. Koprić, A. Musa i T. Giljević (ur.) *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*. Zagreb: IJU, 229-258.
- Jambrač, J. (2017c) Perspektiva lokalne samouprave: ljudi, ekonomija, država. U: M. Boban i I. Vukušić (ur.) *Zbornik: Pametna lokalna samouprava (Znanstveno stručni skup) Novalja-Split-Zagreb*: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, str. 95-118.
- Jambrač, J. (2020) Croatian Post-Socialist Transition or Transformation: Lost in translation. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 4 (20), 2020, str. 649-676.
- Jambrač, J. (2021) Pristup vrednovanju izvedbe i komparaciji javnih uprava. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 1 (21), 155-180.
- Jambrač, J. (2022) *Porijeklo hrvatskih institucija: kultura zaborava*. Varaždin: Mini-print-logo i Udruga „Misli i djelu“.
- Jessop, B. (2006) State and state-building. In: R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman (eds.) *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 111-130.
- Jung, F. i Sunde, U. (2010) Lipset reconsidered: A rational theory of the stability of democracy. Dostupno na mrežnoj stranici: <https://www.aeaweb.org> > conference > retrieve.
- Jurlina Alibegović, D. i Slijepčević, S. (2010) Uloga vijećnika gradskih vijeća u upravljanju i razvoju gradova u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2 (19), 399-426.
- Kamel, L. (2009) Rational choice and new institutionalism, a critical analysis. Dostupno na mrežnoj stranici:

[http://www.eurostudium.it/rivista/interventi/Rational\\_Choice\\_and\\_New\\_Institutionalism\\_Lorenzo\\_Kamel.pdf](http://www.eurostudium.it/rivista/interventi/Rational_Choice_and_New_Institutionalism_Lorenzo_Kamel.pdf).

- Kasapović, M. (1992) Izborni modeli i politički sustav. *Politička misao*, 2 (XXIX), 12-22.
- Kasapović, M. (1995) Segmented or “entrenched“ electoral system. Zagreb: *Politička misao*, 5 (XXXII), 173-186.
- Kasapović, M. (1996) Parliamentarism and presidentialism in Easter Europe. *Politička misao*, 5 (XXXIII), 120-135.
- Kasapović, M. (2004) Personalizacija izbora: mit ili stvarnost? *Društvena istraživanja*, 2 (13), 363-381.
- Kasapović, M. (2013) Što su kombinirani izborni sustavi? *Politička misao*, 1 (50), 87-103.
- Kaufmann, B. i Waters, D. M. (2004) *Direct democracy in Europe: Comprehensive reference guide to the initiative and referendum process in Europe*. Durham: Carolina Academic Press.
- Kersting, N. (2015) Local political participation in Europe: Elections and referendums. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2 (15) 319-334.
- Klarić, M. (2017) Izvršna tijela u lokalnoj samoupravi: komparativni primjeri i hrvatsko iskustvo. *Pravni vjesnik*, 3-4 (33), 93-117.
- Kollmorgen, R. (2010) Transformation theory and socio-economic change in Central and Eastern Europe. A conceptual framework. *Emecon*, 1, 1-17. Dostupno na: [www.emecom.eu](http://www.emecom.eu).
- Koprić, I. (2005) Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 1 (5), 35-80.
- Koprić, I. (2007) Independent Local Lists in Croatia: In Search for a Composite Theoretical Frame. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2(7), 335-375.
- Koprić, I. (2009a) Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. Zagreb: *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 1(09), str. 69-78.
- Koprić, I. (2009b) Roles and styles of local political leaders on the territory of the former Yugoslavia. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 1 (9), 79-105.
- Koprić, I. (2009c) Neposredno birani načelnici: institucionalno oblikovanje, tradicija i kultura javnog sektora. *Anali hrvatskog politološkog društva 2008*, 399-416.
- Koprić, I. (2009d) Neposredni izbor načelnika: prednosti i ograničenja. U: Vašiček, D. (ur.) *Hrvatski javni sektor u aktualnim gospodarskim uvjetima*. Opatija: Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, str. 161-168.
- Koprić, I. (2009e) Directly Elected Mayors on the Territory of the Former Yugoslavia: Between Authoritarian Local Political Top Bosses and Citizen-Oriented Local Managers. In: H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit, and J-B. Pilet (eds.) *Local Political Leadership in Europe: Town Chief, City Boss or Loco President?* Vanden Broele and Nomos, str. 335-365.
- Koprić, I. (2010a) Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. Zagreb: *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 4 (10), str. 941-959.
- Koprić, I. (2010b) Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. Zagreb: *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 3 (10), str. 665-681.,
- Koprić, I. (2010c) Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj. Zagreb: *Hrvatska i*

- komparativna javna uprava*, 2 (10), 371-386,
- Koprić, I. (2010d) Kriteriji za prosudbu racionalnosti teritorijalne organizacije lokalne i regionalne samouprave. Zagreb: Riznica 12/2010., str. 40-47.
- Koprić, I. (2011) Nezavisni lokalni politički akteri u Hrvatskoj. U: J. Barbić (ed.) *Izbori zastupnika u Hrvatski sabor i referendum*. Zagreb: HAZU, 87-112.
- Koprić, I. (2012) Lokalna samouprava u Hrvatskoj: Pokvarena igračka u rukama politike. U: N. Zakošek (ur.), *G1. Forum o javnoj upravi: Lokalna samouprava i decentralizacija*. Zagreb: FES i IJU, 6-28.
- Koprić, I. et al. (2014) *Upravna znanost*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Koprić, I. (2015a) Teritorijalna organizacija Hrvatske: prema novom uređenju. U J. Barbić (ur.), *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske* (vol. 27/2015) (str. 21-44). Zagreb, Hrvatska: HAZU.
- Koprić, I. (2015b) Hrvatska javna uprava i ekonomska kriza: velika očekivanja i velika razočaranja. U A. Musa i N. Zakošek (ur.), *Gospodarstvo i država u krizi* (str. 25-40). Zagreb, Hrvatska: FES i IJU
- Koprić, I. (2015). Hrvatska javna uprava i ekonomska kriza: velika očekivanja i velika razočaranja. U A. Musa i N. Zakošek (ur.), *Gospodarstvo i država u krizi* (str. 25-40). Zagreb, Hrvatska: FES i IJU
- Koprić, I. (2016a) Evaluacija, novi zakonski okvir i važnost upravljanja učinkovitošću u lokalnoj i regionalnoj samoupravi te u državnoj i javnoj upravi Republike Hrvatske. In: I. Koprić, J. Džinić i R. Manojlović, ur. 2016. *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi*. Zagreb: IJU, 3-38.
- Koprić, I. (2016b) Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova paradigma. *Političke analize*, 26, 1-12.
- Koprić, I. (2016c) Public Administration Reforms in Eastern Europe: Naïve Cultural Following, Hesitating Europeanization, or Search for Genuine Changes? In: Kovač, P. & Bileišis M. (eds.) *Public Administration Reforms in the new Eastern EU Member States. Post Accession Dimensions of Public Governance Convergence and Divergence*. Ljubljana: Faculty of Administration, University of Ljubljana; Myklos Romeris University, str. 2-26.
- Koprić, I. et al. (2016a) Control of local governments in Croatia: many components, still weak control. Konferencija OLA-CEMR. A treat of autonomy? Control and supervision of local and regional government activities“, Nürnberg, 2015.
- Koprić, I. et al. (2016b) Local government and local public services in Croatia. U: Wollman, H. i dr. (eds.) *Public and social services in Europe: from public and municipal to private sector provision*. Basingstoke: PalgraveMcMillan, 199-213.
- Koprić, I. et al. (2016c) Local democracy development in Croatia: from experimental self-management to weak local democracy. Prag: Godišnja konferencija ECPR-a.
- Koprić, I. (2017a) Demokracija, decentralizacija, povjerenje građana i ponos javnih službenika: stari i novi koncepti između građana i javne uprave. U: I. Koprić, A. Musa i T. Giljević (ur.) *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*. Zagreb: IJU, 3-28.
- Koprić, I. (2017b) Revitalizacija lokalne demokracije u Hrvatskoj. Forum za javnu upravu: *Lokalna demokracija u Hrvatskoj: trebaju li nam promjene*. Zagreb; FES i IJU, 7-22.
- Koprić, I. (2018) Public characteristics and performance in EU28: Croatia. In: Thijs, N.,

- Hammerschmit, G. and Palaric, E. (EC), 2018. *A comparative overview of public administrations characteristics and performance in EU 28*. Bruxelles, Belgium: European Commission (EC), 101-140.
- Koprić, I. i Đulabić, V. (2017) Local democracy development in Croatia: from experimental self-magement to weak local democracy. In: I. Koprić, H. Wollmann , G. Marcou (eds.) *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results*. Basingstoke: Palgrave Macmilan.
- Koprić, I. i Klarić, M. (2015) New developments in local democracy in Croatia. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2(15), 389-414.
- Koprić, I. i Škarica, M. (2017) Evaluacija neposrednog izbora načelnika i župana u Hrvatskoj nakon dva mandata: korak naprijed, dva nazad. U: Gongeta, S.i Smoljić, M. (ur.). Zbornik radova 7. međunarodne konferencije 'Razvoj javne uprave. Vukovar: Veleučilište 'Lavoslav Ružička' u Vukovaru, str. 156-172.
- Koprić, I. i Vukojičić Tomić, T. (2013) Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika – stanje i prijevori. U: I. Koprić (ur.) *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu, 155-188.
- Koprić, I. et al. (2018) Institutional environments and mayors' role perceptions. In: H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, and H. Reynaert (eds.). *Political leaders and changing local democracies. The European mayor*. London: Palgrave MacMillan, 149-172.
- Krajnović, A. (2018) Institucionalna teorija i izomorfizam. *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, 1(16), 129-140.
- Kregar, J. (2011) Legitimnost prava. *Studia lexicographica*, 1(8), 17-43.
- Krstić, B. i Krstić, M. (2016) Teorija racionalnog izbora i društvena istraživanja. *Sociologija*, 4 (58), 598-611.
- Kuhlmann, S., Seyfried, M. i Baclija Brajnik, I. (2018) Mayors and Administrative Reforms. In: H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, and H. Reynaert (eds.). *Political leaders and changing local democracies. The European mayor*. London: Palgrave MacMillan, 387-410.
- Kuković, S. i Brezovšek, M. (2015) E-democracy i e-participation in Slovenian local-self-government. *Hrvatska javna i komparativna uprava*, 2 (15), 451-474.
- Kuster Lipicer, S. (2012) *Vrednovanje javnih politika*. Zagreb: Disput.
- Kymlicka, W. (2004) *Liberalizam, zajednica i kultura*. Zagreb: Naklada Deltakont.
- Lalić Novak, G. (2012) Pojmovnik. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 4 (12), 1293-1300.
- Lane, J-E. (2014) Institutionally: "Institutions" and "institutions matter". *Open Journal of Political Science*, 1 (4), 23-30.
- Lang, T. (2018) Institutional theory, new. *The Blackwell Enciklopedia of Sociology*. Leibnez Institute for Regional Geography.
- Lammers, J. C. i Barbour, J. B. (2006). An institutional theory of organizational communication. *Communication Theory*, 16(3), 356–377
- Lammers, J. C. i Garcia, M. A. (2017) Institutional theory. In: C. R. Scott, J. R. Barker, T. Kuhn, J. Keyton, P. K. Turner, and L. K. Lewis (eds.). *The International Encyclopaedia of Organizational Communication*. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc., 1-10.

- Larsen, H. O. (2002) Directly elected mayors – democratic renewal or constitutional confusion? U: J. Caulfield, H. O. Larsen (eds.) *Local government at the millennium*. Opladen: Leske + Budrich.
- Lawrence, T. B. i Suddaby, R. (2006) Institutions and institutional work. In: S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence and W.R.Nord (eds.) *Handbook of organization studies*. London: Sage.
- Levin, Y. (2017) *Ljevica i desnica: kako su nastale, u čemu se razlikuju i zašto je to važno*. Split: Verbum.
- Lijphart, A. (1992) *Demokracija u pluralnim društvima*. Zagreb: Globus i Školska knjiga.
- Lijphart, A. (2012) *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. (2.ed.) New Haven&London: Yale University.
- Lijphart, (2014) *Modeli demokracije*. Zagreb: Političke analize.
- Lipnicka, M. i Verhoeven, J. C. (2014) The application of new institutionalism and resource dependence theory for studying changes in universities within Europe. *Roczniki Nauk Społecznych*, 4 (42), 7-30.
- Magnier, A. (2006) Strong mayors? On direct election and political entrepreneurship. U: H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier (eds) *The European mayor. Political leader in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Magre, J. i Bertrana, X. (2007) Exploring the Limits of Institutional Change: The Direct election of Mayors in Western Europe. *Local government studies*, vol. 33, br. 2, 181-194.
- Maguire, S., Hardy, C. i Lawrence, T. B. (2004) Institutional entrepreneurship in emergent fields. *Academy of Management Journal*, 5(47), 657–679.
- Manojlović Toman, R. (2018) Sustav upravljanja učinkovitošću u Hrvatskoj i mogućnost njegova unapređenja. U: A. Musa (ur.), 16. *Forum za javnu upravu: Upravljanje učinkovitošću u javnoj upravi*. Zagreb: FES, 19-36.
- Manojlović Toman, R. i Vukojičić Tomič, T. (2018) Načelo demokracije Europske povelje o lokalnoj samoupravi i sudjelovanje građana u hrvatskoj lokalnoj samoupravi. U: I. Koprić (ur.) *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi*. Zagreb: IJU, 343-371.
- Manojlović Toman, R., Vukojičić Tomič, T. i Koprić, I. (2019) Neuspješna europeizacija hrvatske mjesne samouprave: nedovoljna atraktivnost ili loše institucionalno oblikovanje. *Godišnjak akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 1 (10), 185-210.
- March, J. G. i Olsen, J. P. (1984) New institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, v.78, 734-749.
- March, J. G. i Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- March, J. G. i Olsen, J. P. (1995) Potraga za prikladnim institucijama. U: E. Pusić (ur.), *Upravna znanost*. Zagreb: Naklada Naprijed, 364-403.
- March, J. G. i Olsen, J. P. (2006) Elaborating the „new institutionalism“. In: R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman (eds.) *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 3-22.
- Marčetić, G. (2007) *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Zagreb: Društveno

- veleučilište u Zagrebu.
- Marčetić, G. i Rančić, N. (2018) Novi institucionalizam u društvenim znanostima i njegova primjena u analizi društvenih pojava i procesa. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti*, 1 (9), 111-139.
- Marčetić, G. i Giljević, T. (2010) Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 1 (10), 67-79.
- Matei, A. et al. (2011) General framework of administrative convergence provided by the reforms of national public administrations in South-eastern European states. U. A. Matei i P. Grigoriu (eds.), *Administrative convergence and reforms in South-eastern European states*. Editura Economica, 7-53.
- Matějová, L. et al. (2014) Economies of scale – empirical evidence of Czech Republic. Conference; Enterprise and the Competitive Environment ECE-2014 (6-7. March) Brno.
- Merkel, W. (2004) Ukotvljene i manjkave demokracije. *Politička misao*, 3 (41), 80-104.
- Merkel, W. (2009) Transformacija političkih sustava. Teorije i analize. *Politička misao* 62 Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Milardović, A. (2021) *Simulacija demokracije. Svijet politike kao predstava i hiperzbilja*. Zagreb: AGM.
- Mladenović, N. (2013) Stranke kao uniformni akteri: Odbrana koncepta iz perspektive teorije racionalnog izbora. *Političke perspektive*, 3(3), 29-40.
- Mokyr, J. (2017) *A culture of growth: the origins of the modern economy*. New Jersey: Princeton.
- Monod, C. J. (2014) *Što je vođa u demokraciji: politika karizme*. Zagreb: TIM press.
- Moore, J. D. (2013) *Uvod u antropologiju*. Zagreb: Jesenski i Turk.
- Mora Imas, L. G. i Rist, R. C. (2009) *Put do rezultata: Dizajniranje i provođenje efektivne razvojne evaluacije*. Sarajevo: IMF and WB.
- Morgan, G. i Hauptmeier, M. (2010) Varieties of institutional theory in comparative employment relations. In: g. Morgan et al. (eds.) *The Oxford handbook of comparative institutional analysis*. Oxford: Oxford University Press, 190-221.
- Mouritzen, P. E., Lawrence, E. R. i Denters, B. (2009) Size and local democracy: A summary of findings from Switzerland, Norway, Denmark and Netherlands. *Working Paper*, 21<sup>TH</sup> IPSA World Congress (12.-16. July), Santiago.
- Musa, A. (2011) Lokalna samouprava u kontekstu europskih integracija: trendovi i izazovi. U: J. Kregar, V. Đulabić, Đ. Gardašević, A. Musa, S. Ravlić i T. Rogić Lugarić (ur.). *Decentralizacija*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
- Musa, A. (2015) Od pristupa do ponovne uporabe informacija: nove perspektive u kontekstu europeizacije. Zbornik radova: Pravo na pristup informacijama i zaštita osobnih podataka. Zagreb, 105-137.
- Musa, A. (2018) Participacija na lokalnoj razini kao standard Vijeća Europe: Uloga EPLS i protokola o pravo na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti. U: I. Koprić (ur.), *Europeizacija lokalne samouprave: Dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi*. Zagreb: IJU, 273-342.
- Musa, A., Đurman, P. i Hadaš. P. (2021) Otvoreni podaci javne uprave i lokalne samouprave. U:

- I. Koprić i F. Staničić (ur.), *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj*. Zagreb: IJU, 273-313.
- Nikić Čakar, D. (2009) Prezidencijalizacija parlamentarnih sustava: komparativni analitički okvir. *Politička misao*, 2 (46), 140-165.
- Nemec, J. i de Vries, M. S. (2015) Local government structure and capacities in Europe. *Public Policy and Administration*, 3 (14), 249-267.
- North, D. C. (2003) *Institucije i institucionalna učinkovitost*. Zagreb, Hrvatska: Masmedia.
- Nureev, R. (2005/17) The evolution of institutional theory and its structure. In: A. N. Oleink (ed.), *Institutional economics of Russia's transformation*. London: Routledge, 4-20.  
Dostupno na mrežnoj stranici: Nureev, R. (2005/17) The evolution of institutional theory and its structure. In: A. N. Oleink (ed.), *Institutional economics of Russia's transformation*. London: Routledge, 4-20.
- Omejec, J. (2001) O izbornim sustavima za lokalna predstavnička tijela. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 3 (2), 461-493.
- Olsen, J. P. (2007) Understanding institutions and logisc of appropriateness: introductory essay. *Working Paper*, No. 13. Dostupno na mrežnoj stranici: [www.arena.uio.no](http://www.arena.uio.no).
- Olsen J. P. (2010). *Governing through institution building: Institutional theory and recent European experiments in democratic institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Osmanagić Bedenik, N. (2002) *Operativno planiranje*. Zagreb: Školska knjiga.
- Otrusinova, M. i Pastuszkova, E. (2012) Concpet of 3E's and public administration performance. *International Journal of Systems Applications, Engineering & Development*, 2 (6), 171-178.
- Pateman, C. (1970) *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Palić, M. (2012) Učinci primjene razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 1 (49), str. 49.-58.
- Perišić, A. i Wagner, V. (2015) Development indeks: analysis of the basic instruments of Croational regional policy. *Financional Theory and Practice*, 3 (39), 205-236.
- Petak, Z. (2008) Dimenzije javnih politika i javno upravljanje. Zagreb: *Politička misao*, br. 2, XLV.
- Petak, Z. (2014) Javne politike i djelotvornost javnog upravljanja u Hrvatskoj. U: A. Musa i N. Zakošek (ur.), *Gospodarstvo i država u krizi*. Zagreb: FES i IJU, 41-58.
- Petak, Z. (2019) Upravljanje prirodnim resursima kao zajedničkim javnim dobrima: teorijski pristup razlikovanju javnih dobara i zajedničkih resursa. U: A. Musa (ur.), *17. Forum za javnu upravu – Upravljanje javnim dobrima*, 7-20.
- Peters, B. G. (2000) Institutional theory: problems and prospects. Dostupno na mrežnoj stranici: [https://www.researchgate.net/publication/242269946\\_Institutional\\_Theory\\_Problems\\_and\\_Prospects](https://www.researchgate.net/publication/242269946_Institutional_Theory_Problems_and_Prospects).
- Peters, B. G. (2012) *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. NY: Continuum.
- Podolnjak, R. (2005) Neposredan izbor (grado)načelnika i župana: europska iskustva i hrvatski



- izazov. Varaždin: Stanek.
- Podolnjak, R. (2008) Hrvatsko izborno zakonodavstvo: moguće i nužne promjene. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2 (45), 305-343.
- Podolnjak, R. (2010a) Institutional Reform of the Croatian Local Government: From Cabinets to Directly Elected Mayors and County Governors. *Politička misao*, 5(47), 117-143.
- Podolnjak, R. (2010b) *Mayor and council: new institutional framework of Croatian self-government in comparative perspective*. Varaždin: Piprom.
- Podolnjak, R. i Gardašević, Đ. (2013) Directly elected mayors and the problem of cohabitation: The case of the Croatian capital Zagreb. *Revus*, 20, 79-96.
- Polašek, D. i Bovan, K. (ur.) (2014) *Uvod u bihevioralnu ekonomiju*. Zagreb: Institut za društvene znanosti Ivo Pilar.
- Powell, W. W. (2007) The new institutionalism. In: *The International Encyclopedia of Organizations Studies*. London: Sage Publishers.
- Prebilič, V. i Kukovič, S. (2013) *Mayor, Director of Municipal Administration and Deputy Mayor: A Love Triangle*. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 1 (13), str. 231-258.,
- Pusić, E. (1989) *Društvena regulacija*. Zagreb: Globus i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Pusić, E. (1995) Modernizacija uprave – obrati i trajanja. U: E. Pusić (ur.), *Upravna znanost*. Zagreb: Naklada Naprijed, 7-102.
- Putnam, R. D. (2003) *Kako demokraciju učiniti djelotvornom*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Ravlić, S. (2007) Transformacija predstavničke funkcije političkih stranaka. *Zbornik PFZ*, 6 (57), 979-1004.
- Ravlić, S. (2011) Lokalna demokracija. U: J. Kregar i dr. (ur.). *Decentralizacija*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, 85-106.
- Ravlić, S. (2017) *Liberalna demokracija: izazovi i iskušenja*. Zagreb: Plejada.
- Reynolds, A., Reilly, B. i Ellis, A. (2008) *Electoral system design: The new international IDEA Handbook*. Stockholm: IDEA.
- Rhodes, R. A. W. (2006a) Old institutionalism. In: R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman (eds.) *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 90-108.
- Rhodes, R. A. W. (2006b) Executives in parliamentary government. In: R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman (eds.) *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 323-343.
- Rhodes, R. A. W. (2011) Old institutionalisms: an overview. In: R. E. Godin (ed.) *The Oxford Handbook of political science*. Oxford: Oxford University Press, 90-108. Dostupno na mrežnoj stranici:  
<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-007>
- Rocha Menocal, A. (2011) Why electoral systems matter: an analysis of their incentives and effects on key areas of governance. Dostupno na mrežnoj stranici:

<https://odi.org/en/publications/why-electoral-systems-matter-an-analysis-of-their-incentives-and-effects-on-key-areas-of-governance/>.

- Rodrik, D. (2011) *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the world economy*.
- Rossi, P. H., Freeman, H. E. i Lipsey, M. W. (1999) *Evaluation: a systematic approach*. London: SAGE Publications (6.ed.)
- Rousseau, J-J. (1978/2012) *Društveni ugovor*. Zagreb: Školska knjiga/Feniks knjiga.
- Samulels, D. J. i Shugart, M. S. (2003) Presidentialism, elections and representation. *Journal of Teoretical Politics*, 1(15), 33-60.
- Sancino, A. and Castellani, L. (2016) New development: Directly elected mayors in Italy- creating a strong leader doesn't always mean creating strong leadership. *Public Money and Management*, V. 36, No. 2, pp. 153-156.
- Schiller, T. (2017) Local referendum: A comparative assessment of forms and practice. In: L. Morel, and M. Qvourtrup (eds.) *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 60-80.
- Schemeil Y. (2011). Dynamism and resilience of intergovernmental organizations in a world of persisting state power and rising non state actors. In: Reinalda Bob (Ed.), *The Ashgate companion to non-state actors* (pp. 237–250). London: Ashgate
- Sellers, J. M. (2016) Urban governance and institutions in the developed and developing world: toward a comparative and historical perspective. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 3 (16), 459-478.
- Sen, A. (2012). *Razvoj kao sloboda*. Zagreb, Hrvatska: Algoritam.
- Sen, A. (2017) *Ideja pravednosti*. Zagreb: Jesenski i Turk.
- Seferagić, D. (2007) Akteri društvenih promjena u urbanom prostoru Hrvatske. *Sociologija i prostor*, 3-4 (45), 361-376.
- Siedentop, L. (2001) *Democracy in Europe*. London: Penguin Books.
- Smerdel, B. (2013) *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Zagreb: Narodne novine.
- Smerdel, B. (2014) Pregled (tužne) povijesti referenduma građanske inicijative u Hrvatskoj. In: R. Podolnjak i B. Smerdel (ur.). *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji: Ustavnopravno uređenje, iskustva i perspektive*. Zagreb: Hrvatska udruga za ustavno pravo, 15–45.
- Smerdel, B. (2019a) Projekt demokratske Hrvatske nije uspio. U: H. Arbutina, et al. (ur.) *Zbornik PFZ*, 1(69), 5-35.
- Smerdel, B. (2019b) Ustav, populizam i kraj liberalne demokracije - "referendumanija" ugrožava temelje ustavnog poretka. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 56 No. 4.
- Steinmo, S. (2001) New institutionalism. In: P. B. Clarke and J. Foweraker (eds.). *Encyclopedia of democratic thought*. London: Routledge, 570-574.
- Steyvers, K. (2013) A knight in whitw satin armour? New institutionalism and mayoral leadership in the era of governance. *European Urban and Regional Studies*, 1-17.
- Stoker, G. (2006) Comparative local governance. In: R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman (eds.) *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 496-513.

- Sumpor, M. (2013) Kako povezati kolektivne procese participativnog strateškog planiranja i političku (samo)volju vodstva? U: A, Musa (ur.). *4. Forum za javnu upravu*: Zagreb: FES i IJU, 27-46.
- Svetlić, R. (2007) Ontološki uvjeti nastanka pravnog pozitivizma. *Filozofska istraživanja*, 1 (27), 113-125.
- Swianiewicz, P. (2014) An empirical typology of local government system in Eastern Europe. *Local Government Studies*, 2 (40), 292-311.
- Škarica, M. (2013) Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija i uloga lokalne samouprave. U: I. Koprić (ur.) *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: IJU i Pravni fakultet, 55-98.
- Škarica, M. (2019) Interplay between the tiers in Croatin local government: who is winning the interdependence game. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2(29), 297-240.
- Thoenig, J-C. (2003) Institutional theories and public institutions. Traditions and appropriateness. In: G. Peters and J. Pierre (eds.) *Handbook of public administration*. London: Sage, 127-148.
- Thoenig, J-C. (2006) Teritorial institutions. In: R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and, B. A. Rockman (eds.) *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 281-302.
- Thoenig, J-C. (2011) Institutional theories and public institutions. In: G. B. Peters and J. Pierer (eds.) *Handbook of Public Administrations*, London: Sage, 85-101.
- Tolber, P. S. i Zucker, L. G. (1996) The institutionalization of institutional theory. In S. Clegg, C. Hardy and W. Nord (eds.), *Handbook of organization studies*. London: SAGE, 175-190
- Thomas, J. C. (1993) Public Involvement and Governmental Effectiveness: A Decision-Making Model for Public Managers. *Administration & Society*, 4 (24), 444-469.
- Thomas, D. C. (2008) The negotiation of EU foring policy: normative institutionalism and alternative approaches. *Working Paper 08-4*. Dublin: UDC Dublin European Institute.
- Toskić, A. i Njegač, D. (2015). Urbani sustav kao osnova nove upravno-teritorijalne podjele Hrvatske. U: J. Barbić (ur.), *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske (27/2015)* Zagreb, Hrvatska: HAZU, 47-64.
- Trnski, M. (2015) Prilog pojmovnom određenju europeizacije. *Međunarodne studije*, 4 (15), 9-28.
- Twersky, F. i Lindblom, K. (2012) *Evaluation principles and practices*. The Willam and Flora Hewllet Fondation. Dostupno na mrežnoj stranici: <https://hewlett.org/about-us/>.
- Vailatti, J. L., Da Silva Rosa, F. i Vicente, E. F. R. (2017) Institutional theory applied to management accounting: analysis of theoretical and methodological contribution of international publicitations occurred in the 2006-2015 period. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 47 (16), 91-104.
- Vargas-Hernández, J. G. (2008) Insitutional and neo-institutionalism theory in the international management of organization. *Vision de Futuro*, 2 (9) Dostupno na mrežnoj stranici: <https://dialnet.unirioja.es › descarga › articulo>.
- Velički, D. (2008) Ostvarivanje neposredne demokracije u Njemačkoj i Austriji. *Politička misao*,

- 3-4 (XLV), 119-135.
- Vetter, A. i Kersting, N. (2003) Democracy versus efficiency? Comparin local government reforms across Europe. In: N. Kersting i A. Vetter (eds.) *Reforming local government in Europe*. Opladen: Leske&Budrich, 11-29.
- Vetter, A., Heinelt, H. i Rose, L. E. (2018) Mayors' Notions of Local Democracy. In: H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, and H. Reynaert (eds.). *Political leaders and changing local democracies. The European mayor*. London: Palgrave MacMillan, 173-208.
- Villey, M. (2002) Pravo i prava čovjeka. Zagreb: Disput.
- Vujević, M. (2006) *Uvođenje u znanstveni rad u području društvenih znanosti*. Zagreb: Školska knjiga.
- Vukojičić Tomić, T. (2016) Dobra vladavina: od konceptualizacije do realizacije. *Politička misao*, 2 (53), 105-130.
- Vuković, V. (2017) The political economy of local government in Croatia: winning coalitions, corruption, and taxes. *Public Sector Economies*, 4 (41), 387-420.
- Wollman, H. (2000) Local government modernization in Germany: Between incrementalism and reform vawes. *Public Administration* 78 (4), 915-936.
- Wollman, H. (2004) Urban leadership in German local politics, the rise, role, and performance of the directly elected (chief executive) mayor. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1 (28), 150-165.
- Wollman, H. (2005) Directly elected executive mayor in German local government. In: R. Berg, and N. Rao (eds.) *Transforming local political leadership*. London: Palgrave MacMillan, 29-41.
- Wollmann, H. (2007) Policy evaluation and evaluation research. In: F. Fischer, Miller, G. J., and Sidney, M. S. (eds.) *Handbook of public policies analysis. Theory, politics and methods*. London: CRC Press, 393-405.
- Wollman, H. (2014) The directly-elected mayor in German Lander – introduction, implementation and impact. *Public Money&Management*, 5(34), 331-338.
- Zelenika, R. (2000) *Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela*. Rijeka: Ekonomski fakultet
- Žugaj, M., Dumičić, K., Dušak, V. (2006) *Temelji znanstvenoistraživačkog rada: metodologija i metodika*. 2. dopunjeno i izmijenjeno izdanje. Varaždin: Sveučilište u Zagrebu, Fakultet organizacije i informatike

### **Ostali izvori:**

- Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.
- CEMR (2016a) *Local and regional government in Europe: structure and competences*.
- CEMR (2016b) *Local and regional government in Europe: structure and competences*.

- CLRAE (2002a) Report on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy).
- CLRAE (2002b) Resolution 139 on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy).
- CLRAE (2002c) Recommendation 113 on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy) with Appendix (Principles governing relations between the public, the local assembly, and the executive in local democracy).
- CLRAE (2004) Advantages and disadvantages of directly elected local executive in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government.
- CLRAE i CE (2020) Europska povelja o lokalnoj samoupravi.
- CLDR (2001) Relationship Between the Size of Local and Regional Authorities and their Effectiveness and Economy of their Action, Bruxelles, Report by the CLDR to Council of Europe.
- DUR (2021) Izvješće o radu Državnog ureda za reviziju za 2020. Dostupno na mrežnoj stranici: [https://www.revizija.hr/UserDocsImages/izvjesca-novo/Revizije%20-%202020/I\\_IZVJESCE\\_O\\_RADU\\_DRZAVNOG\\_UREDA\\_ZA\\_REVIZIJU\\_2020/IZVJESCE\\_O\\_RADU\\_DRZAVNOG\\_UREDA\\_ZA\\_REVIZIJU\\_ZA\\_2020.pdf](https://www.revizija.hr/UserDocsImages/izvjesca-novo/Revizije%20-%202020/I_IZVJESCE_O_RADU_DRZAVNOG_UREDA_ZA_REVIZIJU_2020/IZVJESCE_O_RADU_DRZAVNOG_UREDA_ZA_REVIZIJU_ZA_2020.pdf)
- DZS (2001) Popis stanovništva 2001.
- DZS (2011) Popis stanovništva 2011.
- DZS (2011) Model diferencijacije urbanih, ruralnih i prijelaznih naselja u Hrvatskoj.
- DZS (2019) Procjena stanovništva gradova.
- DZS (2019) Statistički ljetopis 2019.
- EU et al. (2011) Concepts and principles of democratic governance and accountability. Kampala: KAS.
- Europska povelja o lokalnoj samoupravi. Dostupno na mrežnoj stranici: <https://rm.coe.int/16802eaf60>
- Europskog gospodarskog i socijalnog odbora SOC/605 iz 2018. godine - Mišljenje.
- EUROSTAT: Prihodi i rashodi država EU 28. Dostupno na mrežnoj stranici: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government\\_finance\\_statistics/hr&oldid=359713](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics/hr&oldid=359713).
- Hrvatski sabor (2005) PZ 330 Prijedlog zakona o izboru župana, gradonačelnika Grada Zagreba, gradonačelnika i načelnika.
- Hrvatski sabor (2006) PZ 330 Konačni Prijedlog zakona o izboru župana, gradonačelnika Grada Zagreba, gradonačelnika i načelnika
- Izvješće o provedenom istraživanju s preporukama za poboljšanje usluga koje pruža javna uprava (2016). Dostupno na mrežnoj stranici: [https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Etika/Izvje%C5%A1taj%20o%20provedenom%20istra%C5%BEivanju%20zadovoljstva%20grana%C4%91ana%20uslugama%20javne%20uprave%20\(rujan%202016.\)pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Etika/Izvje%C5%A1taj%20o%20provedenom%20istra%C5%BEivanju%20zadovoljstva%20grana%C4%91ana%20uslugama%20javne%20uprave%20(rujan%202016.)pdf)
- LDWG (2019) Local democracy review. *Working Group*.
- Legatum Institute (2019) The Legatum prosperity indeks 2018. Dostupno na mrežnoj stranici:

- <https://www.prosperity.com/rankings>
- MRRFEU (2010a). Vrijednosti indeksa razvijenosti i pokazatelja za izračun indeksa razvijenosti na lokalnoj razini [pdf]. Available at: <<http://www.mrrfeu.hr/default.aspx?id=405>>.
- MRRFEU (2010b) Vrijednosti indeksa razvijenosti i pokazatelja za izračun indeksa razvijenosti na županijskoj razini [pdf]. Available at: <<http://www.mrrfeu.hr/default.aspx?id=405>>.
- MRRFEU (2013a) Vrijednosti indeksa razvijenosti i pokazatelja za izračun indeksa razvijenosti na lokalnoj razini [pdf]. Available at: <<http://www.mrrfeu.hr/default.aspx?id=405>>.
- MRRFEU (2013b) Vrijednosti indeksa razvijenosti i pokazatelja za izračun indeksa razvijenosti na županijskoj razini [pdf]. Available at: <<http://www.mrrfeu.hr/default.aspx?id=405>>.
- MRRFEU (2013c) Glavne novine koje donosi Nacrt prijedloga Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske [online]. Available at: <[www.mrrfeu.hr/default.aspx?id=1674](http://www.mrrfeu.hr/default.aspx?id=1674)>.
- OECD i EC (2018) Key data on local and regional government in the EU.
- OECD (2021) Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises
- OECD (2021) Subnational governments in oeCD Countries: KeY Data 2021 edition.
- Pilarov barometar hrvatskog društva – proljeće 2014. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar. Dostupno na mrežnoj stranici: <http://barometar.pilar.hr/rezultati/2014-06-30-07-57-31/upotreba-računala.html>
- Povjerenik za informiranje (2021) Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020. Dostupno na mrežnoj stranici: <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2021/04/1.-Izvjescje-o-provedbi-ZPPI-za-2020.pdf?x66719>
- RIK 2013 - Regionalni indeks konkurentnosti. Dostupno na mrežnoj stranici: [http://konkurentnost.hr/wp-content/uploads/2018/01/RIK2013\\_finalno\\_07072014.pdf](http://konkurentnost.hr/wp-content/uploads/2018/01/RIK2013_finalno_07072014.pdf)
- SDSN&IEEP (2020) (SDG) Europe sustainable development report 2020. Dostupno na mrežnoj stranici: [https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2020/europe\\_sustainable\\_development\\_report\\_2020.pdf](https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2020/europe_sustainable_development_report_2020.pdf)
- UN (2015) Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee, 30<sup>th</sup> ses., A/HRC/30/49. Dostupno na mrežnoj stranici: [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/\\_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A\\_HRC\\_30\\_49\\_ENG.docx&action=default&DefaultItemOpen=1](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A_HRC_30_49_ENG.docx&action=default&DefaultItemOpen=1)
- UNDP (2020) Human development indeks (HDI)-ranking. Dostupno na mrežnoj stranici: <http://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking>
- Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne): NN 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16, 73/17 na snazi od 27.07.2017.

Zakon o proračunu NN 87/08, 136/12, 15/15, na snazi od 14.02.2015.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20 na snazi od 24.12.2020.

Zakon o lokalnim izborima NN 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20, 37/21 na snazi od 10.04.2021.

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj NN 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15.

Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (»Narodne novine«, broj 33/01), njegove izmjene i dopune 10/02., 155/02., 45/03., 43/04. i 40/05.

Zakon o lokalnim izborima, NN 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20, 37/21.

Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba NN 109/2007, 150/11.

Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave NN 117/93, 33/00, 73/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 73/08, 25/12, 147/14, 100/15, 115/16.

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 127/17, 138/20.

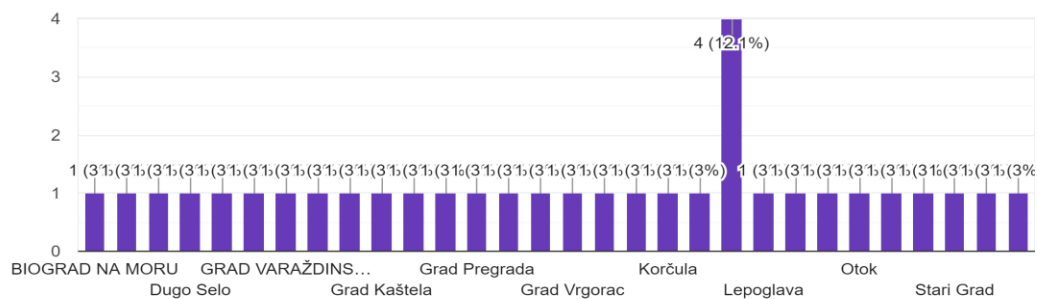
Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi NN 14/97, 5/08.

## Prilozi:

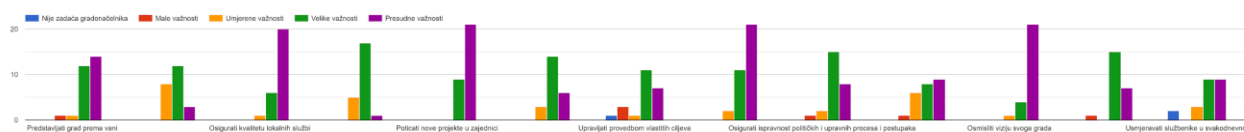
## Upitnik-analiza

Navedite naziv Vašeg grada:

33 responses

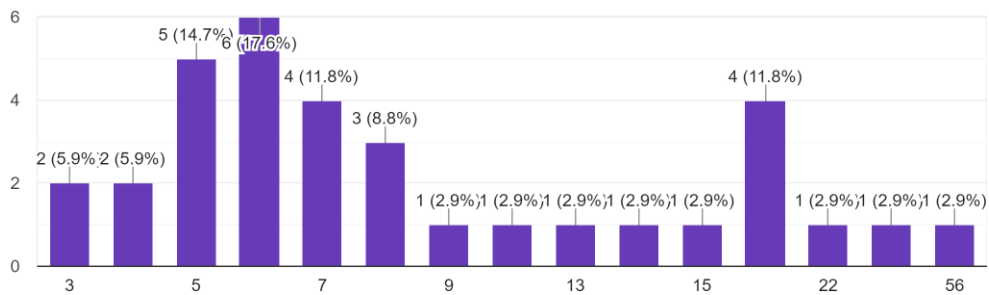


1.5 položajem gradonačelnika povezane su mnoge različite zaduče. Koliko su, prema Vašem mišljenju, važne sljedeće zaduče? (molimo, ograničite na 3 odgovora)



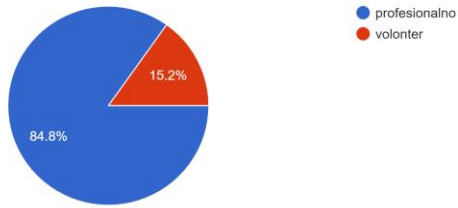
2. Koliko poslovnih subjekata/pravnih osoba pod vašom ingerencijom, pruža neke javne usluge (npr. dječji vrtić, škola, komunalno poduzeće, razvojna agencija...), bez obzira na izvore financiranja). Upisati broj.

34 responses

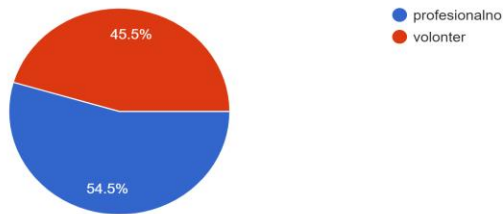




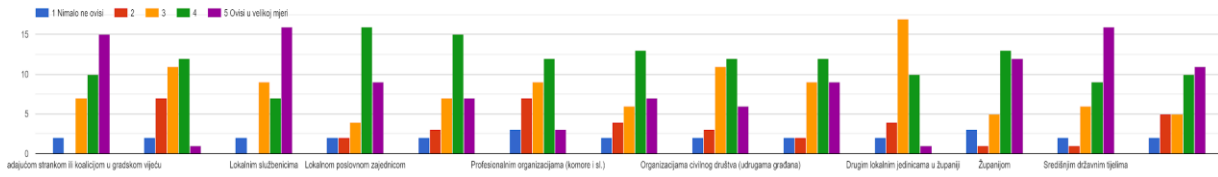
3. Kako obavljate svoju dužnost gradonačelnika/ce?  
33 responses



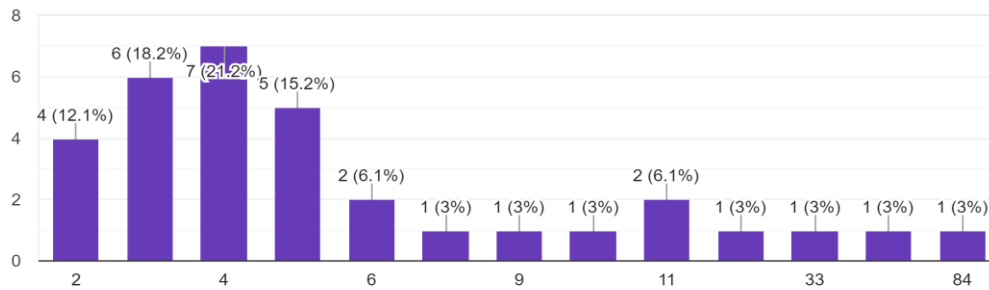
4. Kako svoju dužnost obavljaju zamjenici/ce?  
33 responses



5. Ako razmotrite izazov koji smatrate najvažnijim: u kojoj mjeri biste rekli da rješavanje tog problema ovisi o suradnji s različitim akterima navedenima u donjoj tablici ili potpori tih aktera? Ovisi o suradnji ili potpori s...

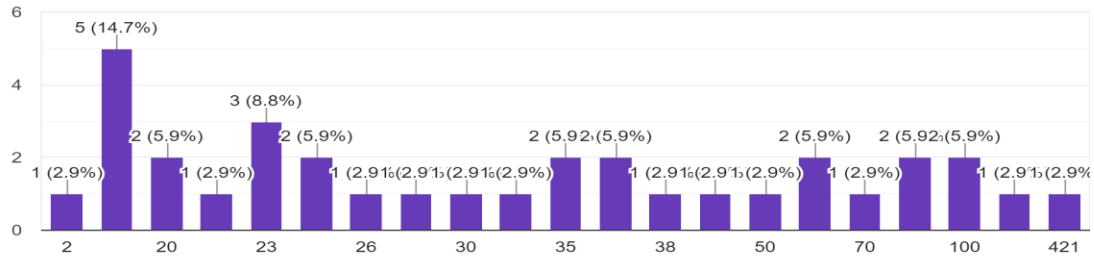


6. Koliko imate pravnih osoba proračunskih korisnika?  
33 responses



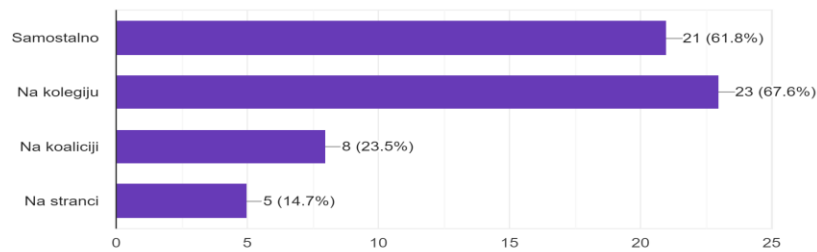
### 7. Koliko udruga se financira iz proračuna?

34 responses



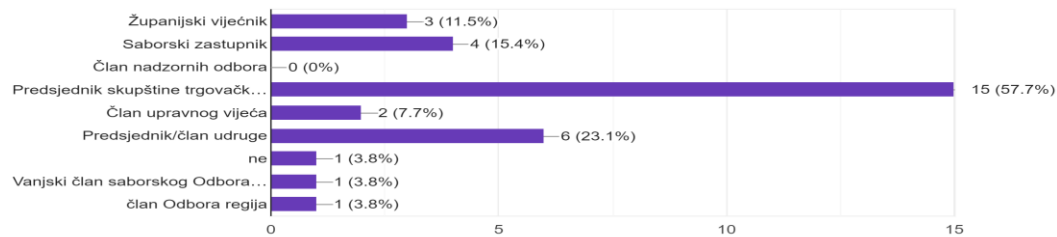
### 8. Na koji način(e) donosite odluke?

34 responses



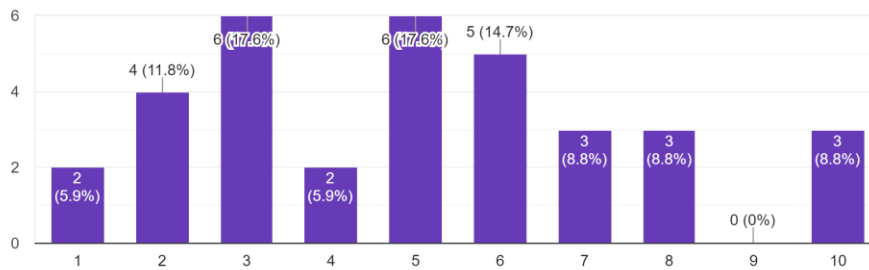
### 9. Imate li još neku političku i/ili drugu funkciju?

26 responses

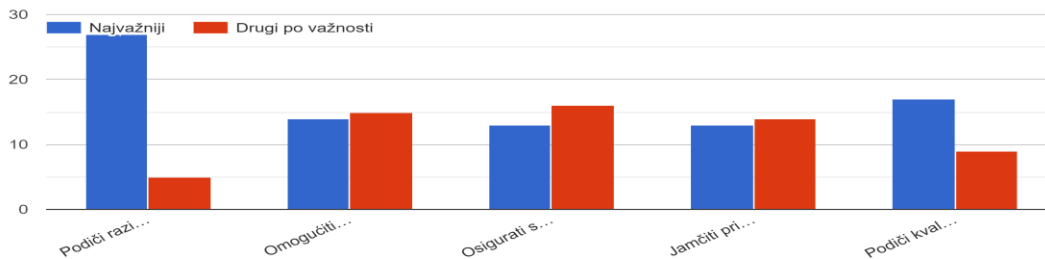


### 10. Želimo istražiti do koje mjere odnose i veze u Vašoj lokalnoj jedinici karakterizira politički konflikt. Kako biste ocijenili stupanj konflikta na ... 0 (bez konflikta) do 10 (potpuno konfliktni odnosi)?

34 responses

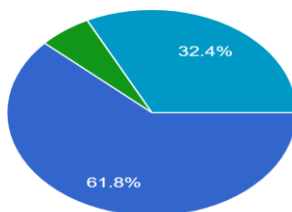


11. U donjoj tablici nalazi se lista četiri cilja koje različiti ljudi smatraju najvišim prioritetima. Molimo da označite koji od njih smatrate najvažnijim, a koji drugim po važnosti.



12. U slučaju neprestanih pritisaka na proračun, koja je, po Vašem mišljenju, najbolja strategija za koju se kao gradonačelnik/ca možete odlučiti?

34 responses



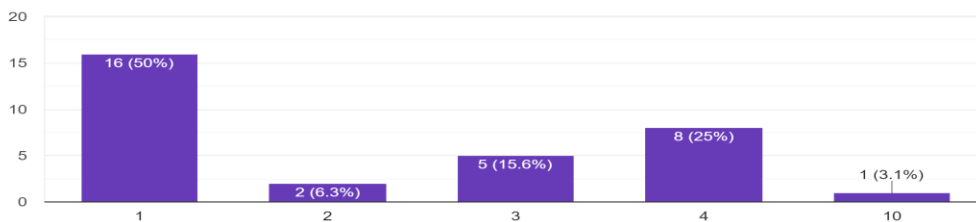
- Privući nove investicije / gospodarsku aktivnost / populaciju
- Smanjiti lokalni porez
- Moliti i nadati se pomoći viših razina vlasti (proračunska ravnoteža ne bi se...)
- Smanjiti izdatke gradske uprave, lokalnih službi i/ili upravnog osoblja/tro...
- Razviti suradnju s drugim lokalnim jedinicama i/ili s privatnim sektorom kr...
- Usmjeriti projekte/programme prema fo...

13. Temeljem Vašeg gradonačelničkog iskustva, koliko se slažete sa sljedećim izjavama?

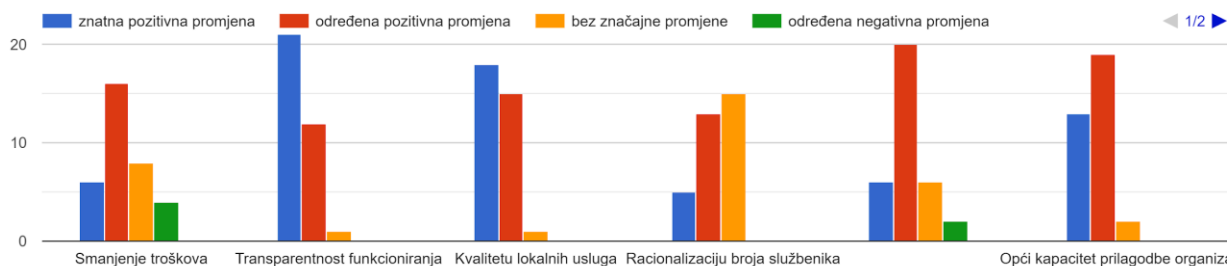


14. Koliki broj izmjena i dopuna prostornog plana je bilo u Vašem mandatu?

32 responses

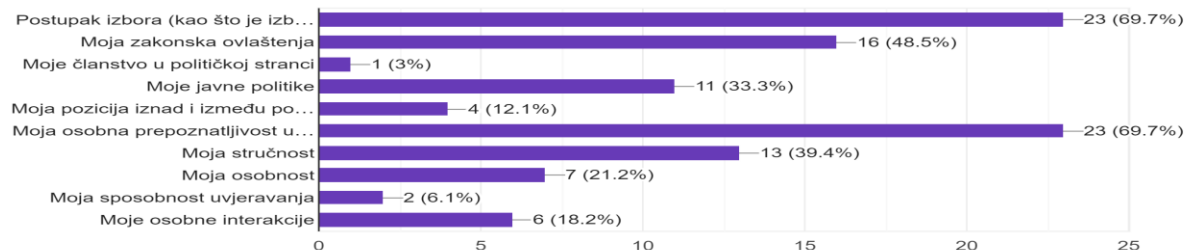


15. Kako biste opisali promjene koje su se dogodile tijekom zadnjeg desetljeća u organizaciji Vašeg grada? U odnosu na...



16. Prema društvu raspoložete s nekoliko izvora autoriteta. Molimo da među dolje navedenim potencijalnim izvorima autoriteta naznačite tri najvažnija.

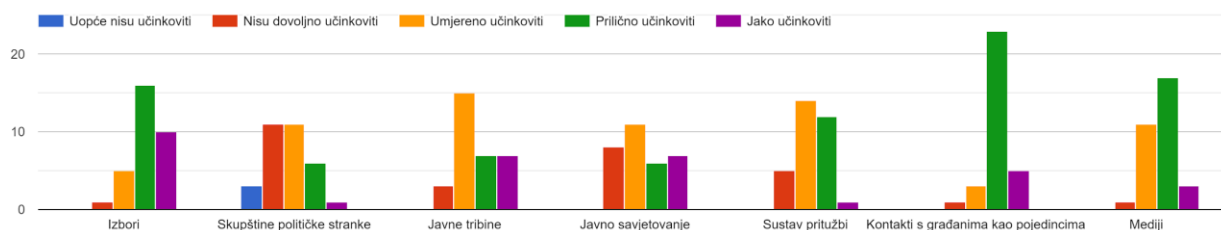
33 responses



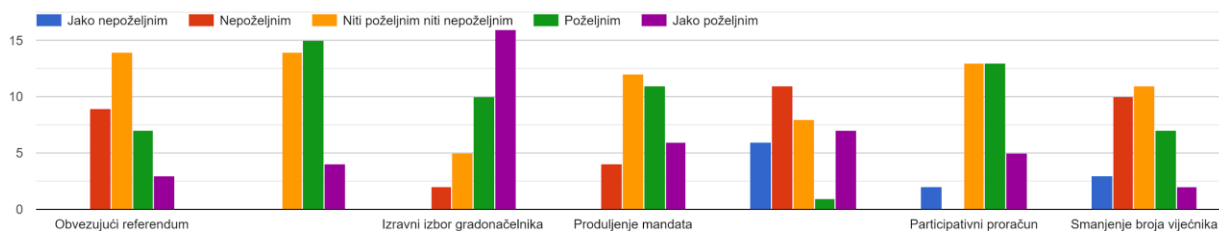
17. U kojoj mjeri se slažete ili ne slažete sa sljedećim tvrdnjama?



18. Koliko su sljedeći instrumenti učinkoviti u upoznavanju gradonačelnika s javnim mnijenjem (neovisno o postojanju tih instrumenata u Vašem gradu)?

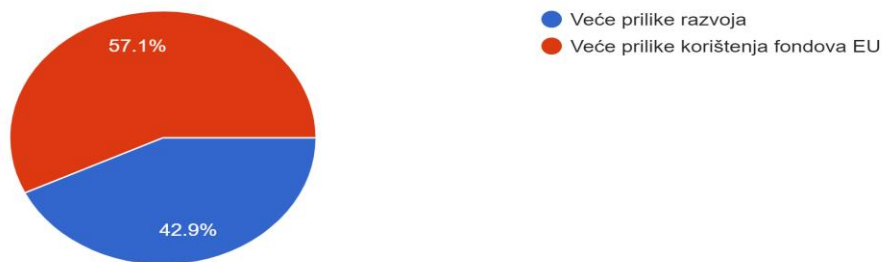


19. Koliko poželjnim ili nepoželjnim smatrate sljedeće reforme?



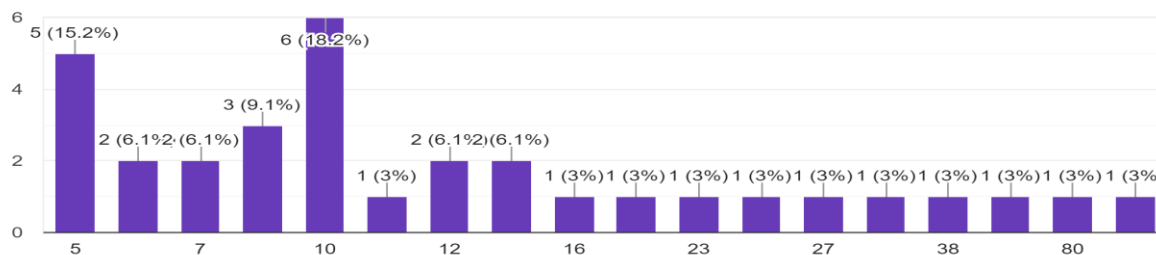
20. Suradnja lokalnih jedinica putem LAG-a donosi sljedeće rezultate:

35 responses

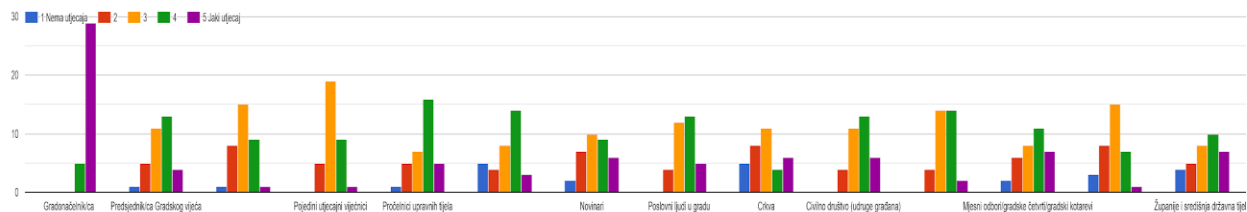


Koliko ste projekata financirali iz fondova EU?

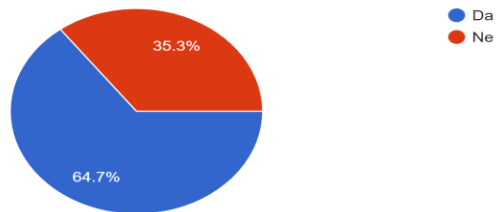
33 responses



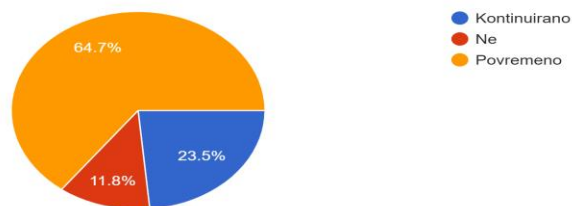
21. Zaključno, na temelju Vašeg iskustva gradonačelnice u ovom gradu i neovisno o formalnim procedurama, molimo navedite koliko utjecaja svaki od navedenih aktera ima na aktivnosti lokalne jedinice.



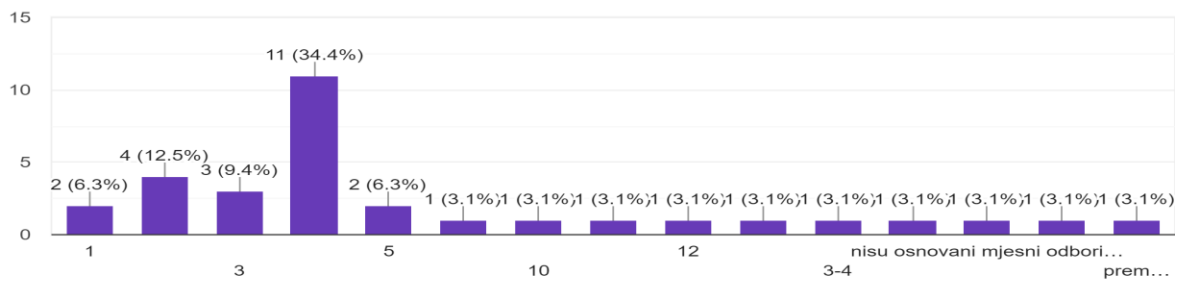
22. Da li grad producira službene novine/bilten grada?  
34 responses



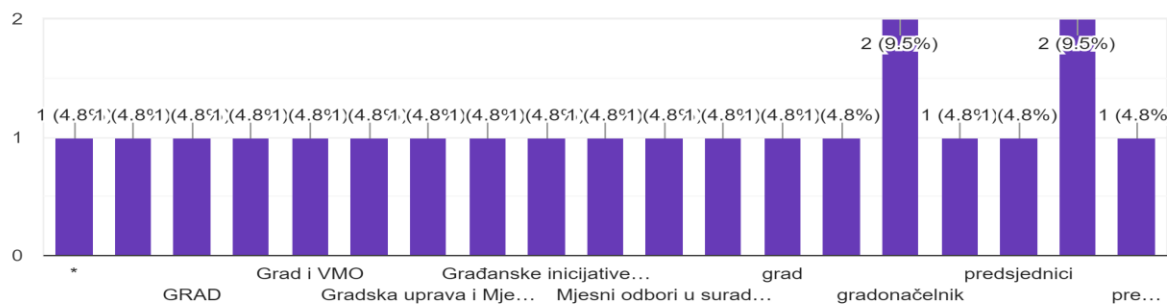
23. Imate te li radio emisiju o javnim politikama?  
34 responses



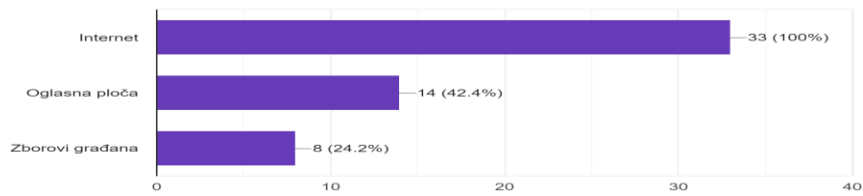
24. Koliko prosječno godišnje mjesni odbori/četvrti održe sjednica?  
32 responses



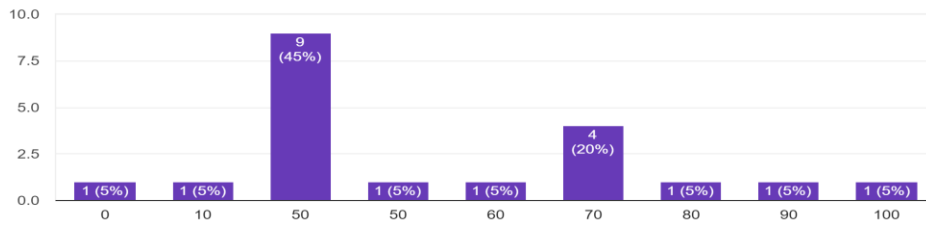
25. Ako da, tko organizira zbor građana?  
21 responses



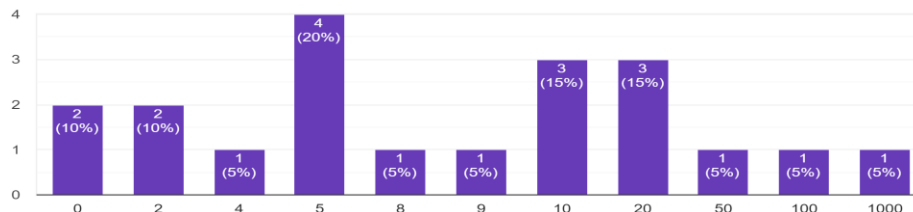
27. Upišite način savjetovanja s javnošću.  
33 responses



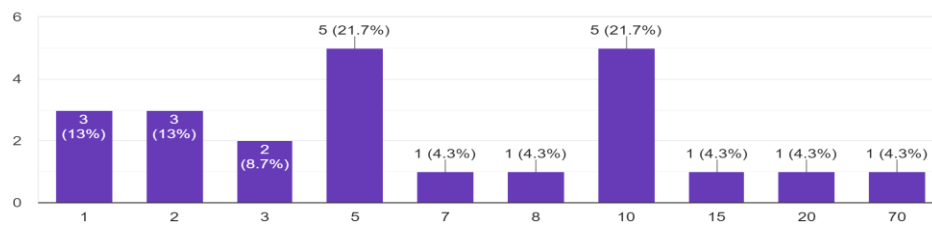
29. U kojem se postotku usvajaju primjedbe?  
20 responses



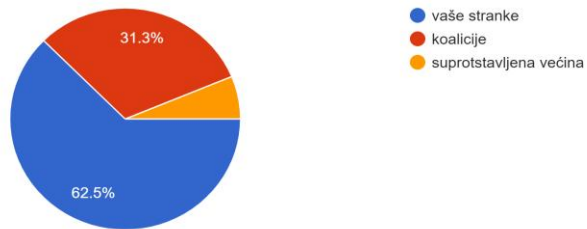
30. Koliko ste zaprimili pritužbi građana? (broj)  
20 responses



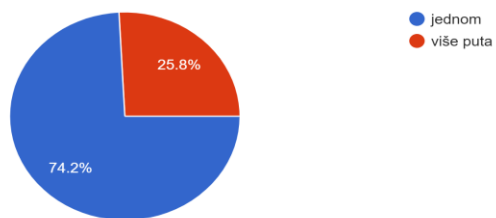
31. U koliko je projekata gradu partner civilno društvo?  
23 responses



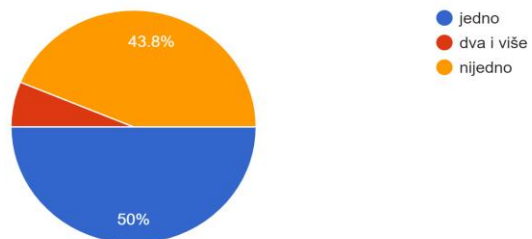
32. U gradskom vijeću većinu čine vijećnici...  
32 responses



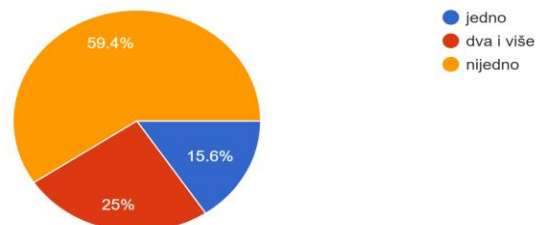
33. Od početka mandata jeste li mijenjali organizacijski ustroj uprave:  
31 responses



34. Od početka mandata osnovali ste novo tijelo unutar gradske uprave:  
32 responses



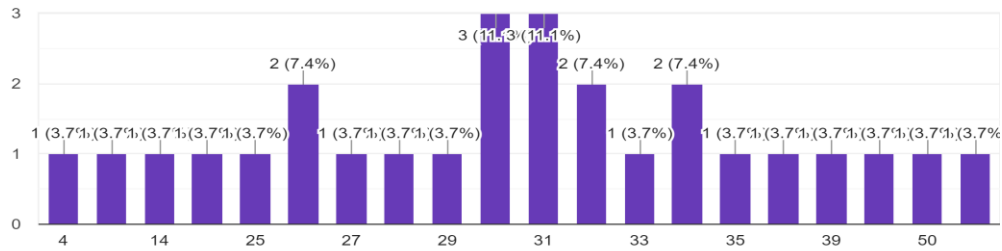
35. Od početka mandata osnovali ste novu ustanovu ili trgovačko društvo:  
32 responses





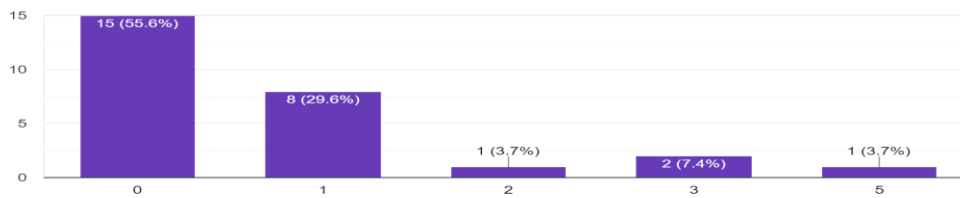
36. Održano je sjednica gradskog vijeća u prošlom mandatu.

27 responses



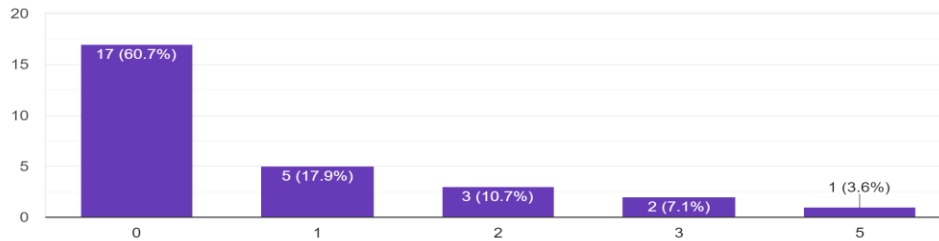
37. Koliko je bilo izvanrednih sjednica gradskog vijeća na traženje vijećnika?

27 responses



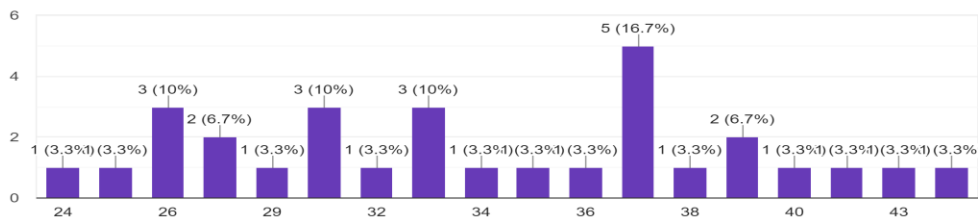
38. Koliko je bilo izvanrednih sjednica gradskog vijeća na traženje gradonačelnika?

28 responses



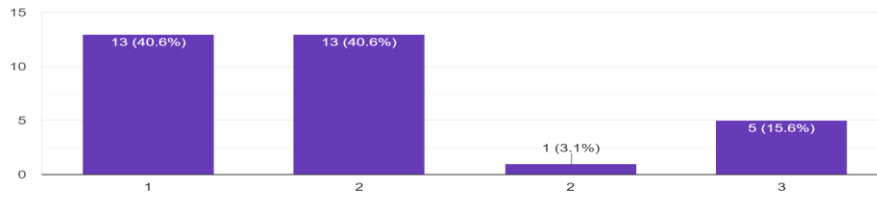
39. Održano je sjednica gradskog vijeća u tekućem mandatu.

30 responses



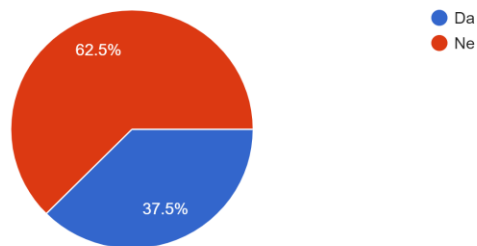
40. Koliko puta prosječno godišnje donosite rebalans proračuna?

32 responses



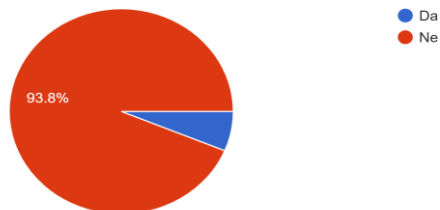
41. Ima li gradsko vijeće ustrojenu zasebnu službu za potrebe gradskog vijeća/vijećnika?

32 responses



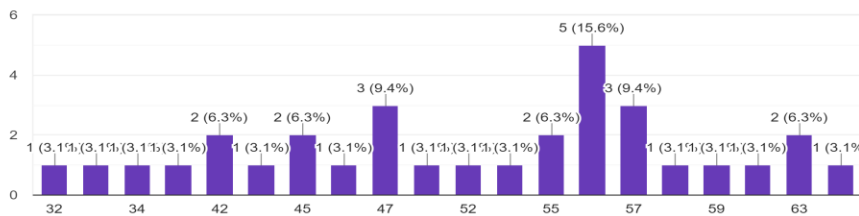
42. Da li je u vašem mandatu gradsko vijeće odbilo usvojiti proračun/odnosno usvojilo odluku o privremenom financiranju?

32 responses



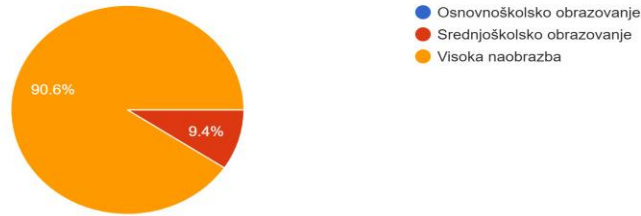
Starost:

32 responses



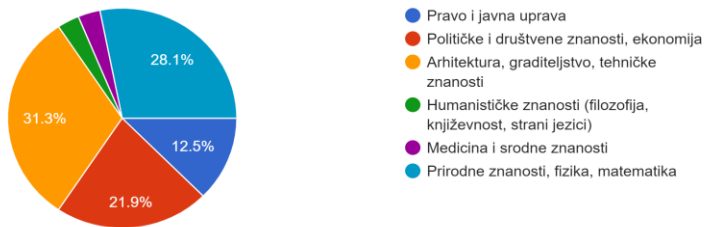
Koja je najviša razina Vašeg obrazovanja?

32 responses

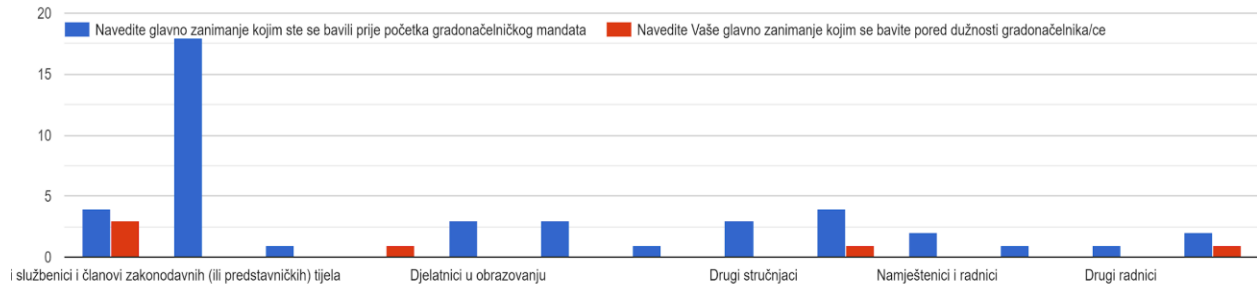


Polje obrazovanja:

32 responses

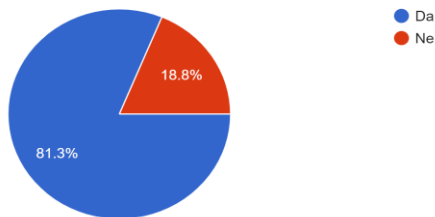


Na temelju prethodnog odgovora, molimo navedite svoje sadašnje/prijašnje zanimanje (glavni izvor dohotka).



Jeste li trenutno član/ica političke stranke?

32 responses



## O autoru:

Rođen 18. ožujka 1957. u Luki, Grad Vrbovec, gdje JE pohađao osnovnu školu. Srednju strojarску školu završio u Zagrebu, gdje JE pohađao strojarski fakultet te diplomirao na Prometnom fakultetu. S obzirom na zanimanje za javnu upravu, završio je poslijediplomski specijalistički studij na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu, područje organizacija i upravljanje, te na Pravnom fakultetu u Zagrebu, javna uprava i javno pravo. Na oba specijalistička studija tema završnih radova bila je lokalna država, odnosno lokalna samouprava: s aspekta ekonomije – kvaliteta upravljanja, s aspekta javne uprave – organizacija. Sve snažnije zanimanje za funkcioniranje države odvelo ga je do upisa na doktorski studij javne uprave i javnog prava. Doktorska disertacija bavi se institucionalnom analizom najvažnije razine vlasti u lokalnim jedinicama – izborom izvršne vlasti. Član je Instituta za javnu upravu.

U više od četrdeset godina radnog staža, u mirovini od rujna 2019. godine, imao je prilike iskusiti sve aspekte radnog odnosa u društvenom sektoru, privatnom sektoru i na kraju radnog vijeka, u javnoj upravi i javnom sektoru. Naime, dva mandata obavljao je funkciju zamjenika župana Zagrebačke županije. U vrijeme obavljanja političke funkcije, zanimanje za znanjem o državi i njenom funkcioniranju sve ga je više zaokupljalo, što je dovelo do odluke da političku organizaciju pokuša razumjeti s oba aspekta: ekonomskog i pravnog. Njegovo intenzivno praćenje funkcioniranja javne uprave za posljedicu je imalo niz znanstvenih radova i monografija, u kojima su analize posvećene odnosu i funkcioniranju čovjeka i njegove političke organizacije. U 2022. godini, tiskano je njegovo kapitalno djelo naslova *Porijeklo hrvatskih institucija*, studije koja razmatra pet glavnih institucija u razdoblju od Rimskog Carstva do današnjih dana.

Popis znanstvenog doprinosa: Fiskalni kapacitet lokalnih jedinica na brdsko-planinskom području // Hrvatska javna i komparativna uprava (2012); Lokalna država i konkurentnost // Zbornik: Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj. Konferencija: Institut za javnu upravu (2013); Ljudi, ekonomija i teritorijalni ustroj // Zbornik: Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske. Okrugli stol: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (2015); Lokalna samouprava u Hrvatskoj: veličina i ekonomska skala // Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (2016); Ljudi, ekonomija, država // Zagreb: Izvori (2016) (monografija); Funkcionalna decentralizacija u Hrvatskoj: deset godina kasnije // Hrvatska javna i komparativna uprava (2017); Perspektiva lokalne samouprave: ljudi, ekonomija, država // Zbornik: Pametna lokalna samouprava. Konferencija: Pravni fakultet u Splitu i Grad Novalja (2017); Participacija kao mehanizam

lokalnog razvoja: studija slučaja-Grad Vrbovec //Zbornik: Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora. Konferencija: Institut za javnu upravu (2017); Demokracija iz dana u dan // Vrbovec: Avis Rara Studio & Mini-print-logo d.o.o. (2019); Croatian Post-Socialist Transition or Transformation: Lost in translation // Hrvatska i komparativna javna uprava, 4 (20), 2020, str. 649-676.; Pristup vrednovanju izvedbe i komparaciji javnih uprava // Hrvatska i komparativna javna uprava, 1 (21), 2021, str. 155-180.; The Concept of Effective Organization for Quality Performance of Public Administration: For New Democracies // International Journal of Multidisciplinary Research and Analysis, Volume 04 Issue 12 December 2021; Porijeklo hrvatskih institucija: Kultura zaborava // Varaždin-Vrbovec: Mini-prin-logo & MiD (2022) (monografija).

U poslovnom aspektu sudjelovao je u projektiranju i izvedbi niza tvorničkih projekata: Projektiranje transportne linije za utovar žitarica „Luka Split“; Projektiranje Distributivnog centra „Borac“ Travnik; Projektiranje transportne linije za hlađenje kruha i peciva „Mlinar“ Zagreb; Projektiranje transportne linije za hlađenje bombona „Kraš“ Zagreb.

Također, održao je niz izlaganja/predavanja: „Mogućnosti korištenja fondova EU“ – HGK Krapina; „Robne marke“ seminar u Glini; „Robne marke“ konferencija u Varaždinu; „Robne marke“ seminar u Požegi. Kreirao sam model uspostave i funkcioniranja „Regionalnog vodoopskrbnog sustava Zagreb“ – predstavljanje projekta u Parizu; Izradio „Studiju o mogućnostima financiranja projekata Zagrebačke županije iz fondova EU i drugih izvora“, održao predavanje pod naslovom „Utjecaj lokalne i regionalne samouprave na regionalni razvoj“ u Šibeniku i Osijeku, sudjelovao na konferencijama i okruglim stolovima: Konferencija-izlaganje: „Reforma javne uprave“ – održana u studenom 2011. u Zagrebu, izlaganje s temom „ Reforma javne uprave – novi teritorijalni ustroj“; Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (2015) Okrugli stol: Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske (izlaganje); Pravni fakultet u Splitu i Grad Novalja (2017) Konferencija: Perspektiva lokalne samouprave: ljudi, ekonomija, država; Institut za javnu upravu (2017) Konferencija: Participacija kao mehanizam lokalnog razvoja: studija slučaja-Grad Vrbovec.

Doktorska disertacija na neki je način kruna života i truda, političkog i znanstvenog doprinosa uspostavi i razvoju dobrog društva.

U mirovini, živi i piše na adresi Brčevac 16 u Vrbovcu.