

Sveučilište u Zagrebu

Filozofski fakultet

Odsjek za sociologiju

DIPLOMSKI RAD

**Razvoj lokalne demokracije u Hrvatskoj:  
Institucionalna reforma izbora lokalne izvršne vlasti kao  
instrument demokratskog razvitka hrvatskog društva**

Student: Ivan Išgum

Mentor: dr. sc. Dragan Bagić, doc.

Zagreb, 2014.

## **Sadržaj:**

- 1. Uvod**
- 2. Osnovni teorijski pojmovi i modeli**
  - 2.1. Demokracija i demokratizacija**
  - 2.2. Lokalna vlast i arena lokalne demokracije**
  - 2.3. Supsidijarnost i decentralizacija**
  - 2.4. Empirijski problemi lokalne politike**
  - 2.5. Kontekst lokalne demokracije i lokalne politike u Republici Hrvatskoj**
- 3. Određenje institucionalnog okvira lokalne politike u Republici Hrvatskoj**
  - 3.1. Normativni okvir**
  - 3.2. Akteri na lokalnoj razini**
  - 3.3. Teorijske pretpostavke prednosti i nedostataka neposredno izabrane lokalne izvršne vlasti**
- 4. Analiza rezultata uvođenja neposredno izabrane lokalne izvršne vlasti**
  - 4.1. Izborna participacija na lokalnim izborima**
  - 4.2. Analiza broja izabranih nezavisnih kandidata**
  - 4.3. Stabilnost lokalne i regionalne samouprave**
- 5. Zaključak**
- 6. Popis literature**

## 1. UVOD

Izbori predstavljaju direktan dodir građana kao birača s političkim elitama kao kandidatima za predstavnike u izvršnim i zakonodavnim tijelima države. Kao takvi, oni su temelj svake demokratske države, a lokalna razina izbora može se smatrati polaznom točkom tog temelja. Neki od najvećih mislilaca liberalne tradicije poput J. S. Milla i A. de Tocquevilla, pronalazili su glavne vrijednosti političkih sustava u njihovoj decentralizaciji i lokalnoj samoupravi, gdje individualne slobode i slobode izbora najviše mogu doći do izražaja. Mill je još 1861. argumentirao kako je lokalna demokracija ne samo pružatelj većih mogućnosti za političku participaciju, nego da je isto tako instrument socijalne uključenosti; a od Tocquevilla nadalje, prisutan je snažan normativan argument unutar političke teorije kako je lokalna samouprava fundamentalna komponenta šire demokratske strukture i prakse (Pratchett, 2004:358-360). Pravo građana na konstituiranje vijeća i skupština kao predstavničkih tijela rezultat je izbornog procesa na lokalnoj razini pa su lokalni izbori konstitutivni dio lokalne demokracije.<sup>1</sup> Sukladno tome, promjene u modelima izbornog zakonodavstva igraju presudnu ulogu u razvitku lokalne demokracije. U ovom radu analizirat će se rezultati posljednje institucionalne promjene načina izbora lokalnih čelnika kao instrumenta demokratskog razvitka hrvatskog društva.<sup>2</sup> Provjedit će se doprinose li neposredni izbori izvršne vlasti na lokalnoj razini jačanju demokratskih procesa i institucija.

Rad je podijeljen u četiri cjeline. Prva cjelina posvećena je uvodu u kojem se postavljaju očekivanja samog rada i njegova struktura.

U drugoj cjelini analiziraju se pojmovi koji su nužni za razmatranje lokalne demokracije i lokalne politike. Predstavit će se pojmovi kao što su lokalna vlast, demokracija i decentralizacija. Nadalje, biti će analiziran i filozofski koncept koji se smatra temeljom lokalne uprave, koncept supsidijarnosti. Za Hrvatski slučaj važno je istaknuti kako su lokalna demokracija i lokalna politika područja koja nisu dovoljno istražena od strane društvene znanosti i sociologije politike. Nekoliko razloga će se navesti koji objašnjavaju takvu nezainteresiranost. Naposljetku, potrebno je lokalnu zajednicu i demokraciju smjestiti u

---

<sup>1</sup> Građanima Hrvatske Ustavom je zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu U Članku 132. navodi se: „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 općeg biračkog prava.“

<sup>2</sup> Hrvatski sabor na sjednici 17. listopada 2007. godine donio je odluku o proglašenju Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, u kojem je navedeno da se čelnici biraju neposredno na mandat od četiri godine.

kontekst Republike Hrvatske i vidjeti koji su osnovni segmenti koji utječu na stanje i razvoj lokalne demokracije i lokalne politike u državi.

Treća cjelina posvećena je analizi lokalne demokracije u Republici Hrvatskoj. Prvi dio bavi se normativnim okvirom koji uređuje područje lokalne samouprave, njene ovlasti i financiranja, te izbore za njene dužnosnike. Kontekst Hrvatske imao je težinu na normativni segment kojim se definira lokalna samouprava. Stoga, promjene i reforme koje su kasnije donešene u skladu su s okolnostima u kojima se Hrvatska tada nalazila. Drugi dio razmatra relevantne aktere koji imaju utjecaj na lokalnu politiku i koji svojim djelovanjem mogu i trebaju doprinijeti razvoju demokracije. Ovdje je iskorištena podjela koja vidi političke aktere kao one na vlasti i one izvan strukture vlasti. U posljednjem dijelu predstaviti će se teorijske pretpostavke prednosti i nedostataka neposredno izabrane lokalne izvršne vlasti.

Posljednja cjelina ostavljena je za analizu rezultata nakon uvođenja neposredno izabrane lokalne izvršne vlasti. U prvom dijelu analizirat će se legitimni sadržaj demokracije kroz izbornu participaciju – povećava li se legitimitet lokalnih izvršnih vlasti većim uključivanjem birača u proces. U drugom dijelu analizom broja izabranih nezavisnih kandidata provjerit će se slabljenje političkih stranaka na lokalnoj razini. U posljednjem dijelu promotrit će se stabilnost izvršnih vlasti na lokalnoj razini kroz analizu broja raspuštenih predstavničkih tijela lokalne i regionalne samouprave te razloga za njihovo raspuštanje. Posebna pozornost biti će usmjerena na jedinice lokalne samouprave u kojima su neposredno izabrani čelnici koji nisu bili stranački kandidati.

## 2. OSNOVNI TEORIJSKI POJMOVI I MODELI

### 2.1. Demokracija i demokratizacija

Demokracija je kao pojam kroz stoljeća izazivala niz interpretacija i niz tumačenja od strane najuglednijih političkih filozofa i politologa u svijetu. Kod niza autora se može pronaći najuži smisao koji sa sobom nosi pojam demokracije, a to je mogućnost izbora onih koji će vladati. U knjizi *Transformacija političkih sustava*, Merkel (2011) navodi kako je u demokracijama pristup vlasti otvoren, njena struktura je pluralistička, pretenzija na opseg vlasti je ograničena, vlast se obavlja u skladu s pravnom državom, a pravo na vlast temelji se na načelu narodne suverenosti. Monopol na vlast, pa tako i uporabu sile, imaju samo demokratske i ustavno legitimirane institucije (Merkel, 2011:11). Dakako, ovo je tek jedno od mnoštva shvaćanja demokratskih sustava, no vrlo je korisno za dimenzije ovoga rada.

Demokracije imaju stanovitu prednost nad ostalim tipovima vladavine, a to je da su pomoću općih i slobodnih izbora institucionalizirale mehanizam *feedbacka* (pristup vlast) koji ih u znatnoj mjeri prisiljava na stalan proces učenja (Ibid, 2011:61). Birači konstantno drže vlast na oku, te ako njihova očekivanja nisu zadovoljena, vladajuća elita to će osjetiti na sljedećim izborima kada može biti opozvana. Pomoću izbora u politički je sustav ugrađen mehanizam konkurencije koji prisiljava na fleksibilnost, prilagodbu i inovativnost (Ibid, 2011:61). Građani u demokratskim sustavima imaju više prilike da sudjeluju u politici. Takva prilika stvara opći pritisak na demokratski sustav, te na taj način iskazati nezadovoljstvo vlašću.

S obzirom da je u ovom radu fokus na demokraciji u Hrvatskoj, nužno je u kratkim crtama vidjeti u kojoj je mjeri hrvatski sustav demokratski, odnosno na koji način je transformiran iz autoritarnog i komunističkog sistema u demokratski. Kada je proces demokratizacije u pitanju, Hrvatska spada u treći val koji je zahvatio istočnu Europu nakon 1989. godine. Glavno obilježje tog vala jest pad komunističkih sustava u tom djelu svijeta. Merkel (2011) nudi četiri tipa promjene režima koje su tada zahvatile srednju i istočnu Europu: pogodbeni tranzicija (Mađarska, Poljska), tranzicija kojom su upravljale elite staroga režima (Albanija, Bugarska, Rumunjska), odozdo iznuđena tranzicija (DR Njemačka, Čehoslovačka), te osnutak novih država (nove države proizašle iz Jugoslavije i SSSR-a). Hrvatska dakako spada u četvrtu kategoriju. Međutim, Merkel (2011) primjećuje kako su se 2005. godine demokracijama s pravnom državom mogle smatrati tek Slovenija, Estonija,

Litva i Letonija, dok je Hrvatska 2007. bila na putu da se konsolidira kao demokracija s pravnom državom (Ibid, 2011:108).

Stanovite probleme koje mogu zahvatiti demokratizacijske procese, s posebnim fokusom na Jugoistočnu Europu, dao je Pavlović (2002) u prikazu teorijskih stavova o tranziciji i demokratskoj rekonstrukciji. Ovdje će biti navedeni neki od njih. Na prvom mjestu tako se napominje kako su izgledi za demokratsku promjenu ili konsolidaciju direktno pogođeni karakterom režima kojeg treba mijenjati. Pri tome je kod komunističkih sistema ključni problem što se istodobno nastoji uvesti tržišna ekonomija i demokracija. Nije isključeno kako se stanoviti tereti, ali i obrasci djelovanja starog režima mogu prenijeti na novi režim čime se produljuje sam proces tranzicije. Na drugom mjestu navodi se kako način tranzicije utječe na kasniju demokratsku konsolidaciju društva. Ratni sukob svakako je negativno utjecao na tranziciju u Hrvatskoj, pa tako i na mogućnost buduće decentralizacije države i društva. Na trećem mjestu navodi se kako se šanse za demokratski preobražaj i konsolidaciju povećavaju s ekonomskim razvojem. Pojedinaac nije u stanju da obavlja javne poslove ili razmatra političko djelovanje ako nema osigurane životne uvjete. Briga o poslu, obitelji, prehranjivanju i slično, odvrću ljude od javnih poslova i javnog djelovanja. Sljedeće se navodi kako procesi demokratske konsolidacije ovise o tipu i prirodi glavnih političkih institucija na koje se oslanjaju. Drugim riječima, institucije kao što su parlament ili ured predsjednika i pripadajuća im moć, mogu značajno doprinosti demokratizaciji države. Posljednja hipoteza koja se napominje jest kako se demokratska održivost uvećava sistemom razvijene lokalne samouprave (Pavlović, 2002:81-85). Razvijanjem lokalne samouprave i stvaranjem ambijenta gdje je participacija građana ključna za razvoj, doprinijet će se demokratskoj konsolidaciji države i društva na nacionalnoj razini.

## **2.2. Lokalna vlast i arena lokalne demokracije**

Razvijeni politički sustavi u svijetu (uglavnom zapadni kao što su SAD, Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska, Njemačka itd.) imaju neki oblik demokratske tradicije. Takvi se sustavi se razlikuju prema ustrojstvu izvršne vlasti (predsjednički, polupredsjednički, parlamentarni), prema tipu izbora zakonodavne i izvršne vlasti (razmjerni ili većinski izborni sustavi) te prema upravno – teritorijalnoj organizaciji i ustrojstvu države (federacija, konfederacija, unitarna država). Isto tako, ti politički sustavi nisu strogo centralizirani, već važan dio odlučivanja i upravljanja prepuštaju manjim jedinicama unutar države, kao što su federalne države, gradovi, općine, kantoni itd. Građanima takvih jedinica prepušteno je

potpuno sudjelovanje, biranje i odlučivanje unutar predstavničkih i izvršnih tijela tih jedinica. Neki autori slažu se da je takva prisutnost lokalne demokracije i participacije građana važan preduvjet za funkcioniranje demokracije na nacionalnoj razini. Tako primjerice Pratchett napominje kako „lokalna demokracija gradi i učvršćuje pojmove kao participativno građanstvo, jer je to primarno mjesto u kojem većina ljudi prakticira politiku“ (Pratchett, 2004:361). Iz toga slijedi kako bez ikakvog oblika lokalne demokracije, mogućnosti za razvoj demokratskih vrlina koje bi koristile na širim institucionalnim razinama bile bi ograničene. Pratchett zaključuje kako je izostanak participativne demokracije na lokalnoj razini poguban za reprezentativnu demokraciju na nacionalnom nivou (Pratchett, 2004:361). U konačnici, ako se želi da demokracija uistinu bude djelotvorna, mora se osigurati višerazinsku mogućnost za angažman i demokratsku participaciju.

Harrop, Hague i Breslin (2001) definiraju lokalnu vlast kao najnižu izbornu razinu teritorijalne organizacije u državi. Lokalne vlasti predstavljaju prirodne zajednice, koje su dostupne lokalnom stanovništvu, utvrđuju lokalne identitete, služe kao politički regrutni centar, a građanima kao prva instancija u slučaju da imaju problem, te vrše raspodjelu resursa s obzirom na lokalne mogućnosti i potrebe (Hague, Harrop, Breslin, 2001:284).

Ozbiljnija istraživanja i teoretiziranja o lokalnoj razini politike nisu zamjetna prije druge polovice 20. stoljeća. Tek nakon doprinosa kojeg je ostavio Sharpe (1970) svojim dijelom *Theories and Values of Local Government*, mogla se primijetiti veća orijentacija zapadnih demokracija prema lokalnoj vladavini. Sharpe razbija iluzije o tome kako su sloboda ili participacija stavili lokalno upravljanje na znanstvenu mapu. On više ističe njegovo koordinativno djelovanje koje se sastoji od koherentnih javnih servisa i spaja se s lokalnim znanjem i participacijskom okolinom. Lokalna demokracija tako postaje više koordinativna demokracija, a javno dobro gradova i zajednica se izražava kroz koordinaciju, unutar koridora postavljenog od strane nacionalnih regulativa, vođeno od strane lokalnih političkih stranaka i profesionalne administracije (Haus, Sweeting, 2006:267-269).

Potrebno je definirati mjesto u kojem se lokalna demokracija odvija. Obzirom da postoji nekoliko jedinica lokalne uprave i samouprave koje se mogu razmatrati, glavni bi fokus ipak trebao biti na gradovima koji su srž lokalnog političkog djelovanja svih zainteresiranih aktera. Važnost gradova dotakao se i Radman (2010) kada tvrdi da je „grad mjesto gdje građanin artikulira svoje interese...te u vezi s njima ističe svoje stavove i poduzima vlastite akcije; upravo je grad okvir u kojem građanin nastaje i razvija se; razvoj

suvremenih gradova snažno djeluje na navike, ponašanja, obrasce mišljenja i osjećaje ljudi, dok s druge strane građani svojim stavovima i ponašanjem oblikuju svoj grad u arhitektonskom, kulturološkom i društvenom smislu“ (Radman, 2010:95).

Važnost gradova uočljiva je kod brojnih sociologa, pa se tako i kod Castellsa (1983) i kod Wirtha (1938) može pronaći definicije gradova koje govore o gustim mjestima naseljenim heterogenim individuama, živim sustavima koje ljudi stvaraju i mijenjaju te gradova kao skupa formi i funkcija koje se stvaraju u interakciji prostora i društva (nav. prema Lalić, 2004:117). Ono što je posebno važno jest identitet gradova kao izrazito heterogen. To se prvenstveno odnosi na veće gradove, od milijun stanovnika nadalje. Zbog same geografske strukture Hrvatske (jedino glavni grad Zagreb ima približno milijun stanovnika, ostali gradovi ne prelaze brojku od 200,000)<sup>3</sup> fokus u ovom radu biti će i na općinske i županijske razine lokalnog političkog djelovanja.

### **2.3. Supsidijarnost i decentralizacija**

Izbori na najnižim razinama upravljanja i odlučivanja imaju svoju filozofsku pozadinu koja se očituje u načelu *supsidijarnosti*. Supsidijarnost je načelo koje leži u temeljima američkog, njemačkog i posebice švicarskog federalizma, kao standard za procjenu raspodjele nadležnosti po principu da se sva pitanja koja se mogu riješiti na nižim razinama ne trebaju prenositi na više razine vlasti i upravljanja. To je ujedno i političko – filozofski princip i normativni orijentir koji priziva disperziju i dekoncentraciju vlasti i spuštanje razine odlučivanja na najniže upravne i politički kompetentne jedinice. Na tom načelu počiva regionalizacija i lokalna uprava i samouprava (Radman, 2010:83). Kao takvo, ovo načelo također je jedno od glavnih odrednica Europske povelje o lokalnoj samoupravi<sup>4</sup> i orijentiralo je europske vlade da vlast organiziraju upravo prema tom načelu.

Supsidijarnost je jedna od temeljnih vrijednosnih orijentira u političkoj filozofiji. Pregled razvoja tog koncepta i kako je počeo prevladavati u suvremenoj političkoj misli dao je Vujačić (2002) u tekstu *Supsidijarnost i modernizacija lokalne zajednice*. Svoje prvo pravo tumačenje pojam supsidijarnosti je doživio od njemačkog teologa von Kettelera krajem 19. stoljeća (Vujačić 2002:111). Ketteler je razvijao ideje Althusiusa, mislioca iz 17. stoljeća, koji je u periodu Hobbesa i kasnije Bodina, snažnih zagovaratelja suverenosti države, nastojao

---

<sup>3</sup> [http://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/Ijetopis/2012/sljh2012.pdf](http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/Ijetopis/2012/sljh2012.pdf)

<sup>4</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Croatian/122-Croatian.pdf>



nametnuti ideje decentralizacije i organizacije političke vlasti ne na snažnom suverenu, već na principu zasnivanja vlasti odozdo nagore (Ibid, 2002:113). Putem Kettelera, koncept je počeo dobivati svoju suvremenu vizuru u kršćansko – demokratskoj političkoj misli. Doprinos od strane Pape Pia XI i njegovom enciklikom „O rekonstrukciji društvenog poretka“, i Pape Pia XII izjavom da „društvo služi građaninu, a ne građanin društvu“ bio je značajan, a koncept se tako počeo široko prihvaćati i proučavati. Putem kršćanske demokracije, supsidijarnost stavlja naglasak na „*participaciju i suglasnost, mogućnost i sposobnost pojedinca, grupa i ustanova da budu potpuno uključeni u politički, ekonomski, društveni i kulturni život zajednica putem decentralizacije odlučivanja i upravljanja*“ (Ibid, 2002:116). Kritika supsidijarnosti nam može sugerirati da se pridržavanjem tog načela državu svodi na puki instrument degradiranja ovlasti i procesa odlučivanja, i da je se na taj način sve više i više slabi. Istina je negdje u sredini. Država neće biti oslabljena u onim segmentima koje se ne tiču lokalne politike ili u onim dijelovima gdje lokalna zajednica ne može sama o sebi brinuti. Dapače, upravo je snažna država jedan od važnijih preduvjeta da bi se neke od njenih funkcija mogle degradirati na niže razine. Glavne funkcije države i dalje moraju ostati i ostat će prisutne, no u svim lokalnim problemima koji se mogu riješiti putem lokalnog sustava odlučivanja, država se ne bi trebala miješati.

Ako se decentralizaciji, odnosno degradiranju ovlasti i procesa odlučivanja na niže razine, pristupi unutar slabije države, koja nije u potpunom stanju provoditi kontrolu nad svojim teritorijem i pružiti potpunu zaštitu svojim građanima, koja u samom centru ima problema s koruptivnim odnosom građana i vladajuće elite, i gdje je totalitarna tradicija vladavine ostavila veći trag od one demokratske, postoji opasnost da se te slabosti isto tako prenesu na niže razine upravljanja. Vujačić napominje kako „decentralizacija i autonomija ne garantiraju savršenu demokraciju; jer naročito u društvima bez veće demokratske tradicije i bez odgovarajuće kontrole vlasti, nalazimo opasnije lokalne tiranije na lokalnom nivou nego što bi eventualno imali na nacionalnom; na koncu, pozivanjem na supsidijarnost ne može se negirati državna suverenost“ (Ibid, 2002:119).

Građani kao pripadnici određene lokalne zajednice sami moraju biti svjesni što je za njih najbolje i koji su minimalni uvjeti u kojima žele živjeti. Stoga je njihov glas na nacionalnom nivou, gdje se svi birači natječu s vlastitim preferencijama, manje utjecajan nego što bi bio u njihovoj lokalnoj zajednici, gdje pojedinačni utjecaj na predstavnička tijela donosi lakšu kontrolu na njihove predstavnike nego na nacionalnom. „Zbog lakše kontrole

administracije, a i veće motiviranost predstavnika u lokalnim tijelima da realiziraju svoja predizborna obećanja s obzirom na to da su stalno na oku svojih birača, supsidijarna organizacija vlasti i upravljanja doprinosi da se bolje odgovori na lokalne potrebe i na njih brže i efikasnije reagira“ (Ibid, 2002:124).

Važnost lokalne politike prepoznao je i Radman (2010). On tvrdi da se pod lokalnom politikom impliciraju dvije kategorije: lokalna zajednica i lokalna demokracija. Prema njemu je ovo područje istraživanja važno jer je ono svojevrsan test spremnosti političkih elita da dio svoje političke moći prepuste nižoj razini odlučivanja, odnosno bliže građanima. S druge strane također služi kao test sposobnosti lokalne zajednice da preuzme dio vlasti od viših razina, kao i odgovornosti u upravljanju društvenim poslovima (Radman, 2010:83). Upravo je utjecaj građana na političke odluke u puno većoj mjeri moguć na lokalnoj razini, stoga je logično da bi zainteresiranost za lokalnu politiku i samu participaciju građana trebala biti veća. Međutim, u stvarnosti često nije tako, pa ni u Hrvatskoj.

Institucionalni nastavak filozofskog koncepta supsidijarnosti može se prepoznati u decentralizaciji države i društva. Decentralizaciju kao važnu temu prepoznao je i Heywood (2004). On vidi decentralizaciju kao jednu od temeljnih pretpostavka za vođenje lokalne politike. Razlozi za decentralizaciju u prvom redu su u *participaciji*, obzirom da to da su lokalne vlasti djelotvornije od centralnih i pružaju veću šansu građanima da sudjeluju u političkom životu svoje zajednice; u *otvorenosti*, koja sugerira da su lokalne institucije bliže građanima i osjetljivije na njihove potrebe; te naposljetku u legitimnosti, koja podrazumijeva da fizička blizina utječe na to da su odluke lokalne razine prihvatljivije, odnosno da se prihvaćaju kao razumne, a time i legitimne (Heywood, 2004: 306).

Decentralizacija odlučivanja i odgovornosti jedna je od komponenata koji su nužni za funkcioniranje bilo kakvog oblika demokracije na lokalnim razinama. Ipak, decentralizacija nije sama po sebi vrijednost koja garantira da će se razviti demokratska kultura. Ona je zapravo institucionalni preduvjet koji je nužan za demokratsku i efektivnu vladavinu i opravdana je u onoj mjeri u kojoj služi toj svrsi (Illner, 2003:10). Institucionalne promjene koje su zahvatile istok Europe nakon pada komunizma omogućile su znanstvenicima zanimljiv uvid u način na koji se decentralizacija odvija. Illner (2003) naglašava da te institucionalne promjene i nisu bile pretjerano nove, obzirom da se kod mnogih zemalja, a tako i Hrvatske, vidi obrazac kopiranja decentraliziranog sustava koji je uvela Austro-Ugarska Monarhija još u 19. stoljeću (Ibid, 2003:13). Povijesne okolnosti uvjetovale su te

institucionalne promjene. Važno je napomenuti kako je Hrvatska imala izrazito nepovoljne okolnosti kada je u pitanju decentralizacija, obzirom da do druge polovice '90-tih formalno nije mogla provoditi zakone na vlastitom teritoriju.

Izuzmu li se stavovi pojedinih regionalni političkih stranaka, zahtjevi za decentralizaciju u Hrvatskoj, nisu pretjerano izražavani, kako je Petak (2004) ustanovio. Iz tog razloga je politika decentralizacije u Hrvatskoj imala *top-down* obilježja, jer su se javne politike na dnevni red stavljale na višoj razini a zatim se provodile na nižoj (Petak, 2004:34). Jednu od vodećih uloga u donošenju politika decentralizacije imala je pravna ekspertiza, te je od tada posebno uočljivo da je proučavanje lokalne politike i lokalne samouprave u puno većoj mjeri palo u sferu upravne znanosti (Perko-Šeparović, Koprić, Ivanišević i drugi). Decentralizacija je ipak složen proces. Teško je odrediti razinu koja je zadovoljavajuća za pojedina društva bez da se ne uzme u obzir temeljita analiza institucionalnih aranžmana, te povijesne tradicije i vrijednosti koje postoje u pojedinoj zemlji (Petak, 2004:53).

Svaka institucionalna promjena koja vodi ka decentralizaciji u sebi ima opasnost da lokalna politička elita to iskoristi kao promjenu kojom se može učvrstiti neki oblik lokalne tiranije. Drugim riječima, ako su donesene strukturalne promjene koje daju lokalnim zajednicama odnosno vlastima veće ovlasti u sferama kao što je političko odlučivanje, samostalnije raspolaganje lokalnim financijama, prostornom planiranje i uređenje i dr. one moraju podrazumijevati isti toliki stupanj odgovornosti za bilo kakve odluke lokalne vlasti. U postkomunističkim zemljama u Srednjoj i Istočnoj Europi, pa tako i u Hrvatskoj, decentralizacija vladavine kao jedan od standarda Europske Unije, uglavnom se shvatila kao državna vladavina u malom (u negativnom kontekstu). Nacionalna vladavina za koju se smatralo da nije dovoljno demokratska, pa time i otvorena prema građanima, preslikala se na lokalnu razinu.

#### **2.4. Empirijski problemi lokalne politike**

Problematika lokalne politike, pa tako i demokracije na lokalnoj razini kod nas je slabo istaknuta, kako u javnosti, tako i u znanstvenim krugovima. Na slučaju Hrvatske jasno je radi čega je ova tema redovito gubila u odnosu na politička pitanja koja su se odnosila na nacionalnu razinu. Istraživači su uglavnom bili okupirani pitanjima koja su se odnosila na temeljite institucionalne promjene unutar zemlje, stvaranje države i političke elite u ratnim okolnostima, ustavne promjene i promjene tipa vladavine koje su naslijedile nakon izbora

2000. godine, novim političkim strankama u zemlji i sl. Razmatrajući lokalne izbore i izbornu pravo u RH, Kasapović (2004) napominje tri konkretna razloga zašto je taj problem nedovoljno istražen. Prvo, politička znanost tek odnedavno pokazuje veći interes za istraživanje lokalne politike uopće, pa tako i lokalnih izbora. Razlog tome je zaokupljenost istraživanja političkim procesima na nacionalnoj razini i preobrazbe iz totalitarnog u demokratski režim. Drugo, lokalna se politika i u razvijenim demokratskim zemljama tradicionalno smatrala kao drugorazredna tema političke znanosti, jer tamošnji akteri i procesi nemaju veliki utjecaj na nacionalnu politiku. Naposljetku, poseban razlog izbivanja lokalne politike iz šireg znanstvenog i javnog interesa jest da sve do 1999. nije bilo političkih pretpostavki da se istražuje lokalna politika obzirom da je zemlja tek tada potpuno teritorijalno reintegrirana (Kasapović, 2004:82).

Dodatni problemi javljaju se kod istraživača koji se nastoje baviti ovim pitanjem. Vasović (2002) napominje nekoliko razloga za to. Prvo, vidno je manje zainteresiranost biračke populacije za lokalne izbore nego za one nacionalne. Ovakvo raspoloženje može biti rezultat uvjerenja koji vlada kod građana, da je lokalni ambijent manje značajan i utjecajan na njihovu kvalitetu života nego što je onaj na nacionalnom nivou. Drugo, očigledno je i nastojanje lokalnih političara i lidera da svoje lokalne pozicije iskoriste za promociju na višu razinu političkog djelovanja, poput „odskočne daske“ za „ozbiljnu politiku“. Treće, Vasović napominje kako kod političkih teoretičara vlada neko uvjerenje da je nacionalna, ali i globalna razina politike upravo za one ozbiljnije teoretičare i mislioce, dok je lokalna razina za lokalne. Potkrepljuje to činjenicom da se ni u najpoznatijim radovima vodećih teoretičara demokracije kao što su Dahl i Lijphart ne može pronaći polemiziranje o lokalnoj demokraciji ili lokalnoj zajednici. Posljednji problem koji se može pojaviti za istraživače jest onaj u relaciji samih pojmova lokalne zajednice i demokracije koji nisu sasvim precizno određeni, jer i *zajednica* i *demokracija* imaju nebrojne definicije i tumačenja (Vasović, 2002:44-46).

## **2.5. Kontekst lokalne demokracije i lokalne politike u Republici Hrvatskoj**

Ranije je spomenuto kako je Hrvatska svoj sustav lokalne samouprave razvijala, odnosno reformirala u vrlo nepovoljnim ratnim okolnostima. Kada je državni teritorij pod stranom vojnom okupacijom, te kada nije u potpunosti integriran u njene granične okvire, teško se može govoriti o prisutnosti i razvoju demokratskih vrijednosti na lokalnim razinama. Do početka 21. stoljeća, javni sektor Hrvatske bio je centraliziran u svim aspektima, do te mjere da pojedine lokalne jedinice nisu mogle zadovoljiti temeljne zahtjeve svojih građana

(Perko-Šeparović, 2001:96). U tom razdoblju percepcija stanovnika o njihovom utjecaju na politički proces vrlo je niska<sup>5</sup>.

Nakon političkih i ustavnih promjena 2000. godine, politički kontekst i dalje je obilježen društvenim i socijalnim pitanjima. Tako je pri istraživanju formiranja vlasti u Splitu nakon lokalnih izbora 2001., Lalić (2004) utvrdio kako je to razdoblje obilježeno teškoćama koje su priječile razvoj zemlje i negativno utjecale na život građana. Važno je istaknuti visoki broj nezaposlenih osoba (preko 400,000), te visoki broj umirovljenika (1,100,000 – tada za petinu manji od broja zaposlenih), što je uvelike utjecalo na društvenu strukturu Hrvatske (Lalić, 2004:125-126). Tešku socijalnu i ekonomsku situaciju pogoršala je i politička pozicija nove vlasti u Hrvatskoj. Nakon pokrenutih reformi, pokazalo se da je sama koalicija prevelika da bi zadovoljila apetite svih opcija u njoj. Nacionalna pitanja (suradnja s Haškim sudom, privatizacijska politika, visoka zaduženost itd.) okupirali su javni prostor kao glavne političke teme.

U drugoj polovici posljednjeg desetljeća nije došlo do većih promjena u percepcijama građana prema političkim elitama i događajima u Hrvatskoj. I dalje su dominirala pitanja od nacionalne važnosti (ulazak u EU i NATO, teškoće u suradnji sa Slovenijom i Srbijom, korupcijske afere u vrhu vlasti). Nezaposlenost, iako manja nego na početku stoljeća, nije imala tendenciju pada (2009. više od 250,000 nezaposlenih, da bi do 2010. opet narasla na preko 300,000.<sup>6</sup> Naposlijetku, djelovanje državnog odvjetništva koje je pogodilo dio političke elite, stvorilo je sliku u javnosti koja prikazuje sve političare tek kao „drugu stranu iste medalje.“ U Hrvatskoj, takva društvena i socijalna klima ne pogoduje većoj participaciji građana u javnom djelovanju i ide na štetu razvoja demokracije. U prvu ruku, to se može primijetiti na odazivu građana na lokalne izbore koji se redovito kreće oko 40% (na parlamentarne izbore na teritoriju Hrvatske on je znatno veći, u prosjeku više od 60% za posljednja dva izborna ciklusa, 2007. i 2011.). Drugo, apstinencija građana na lokalnim izborima sigurno ne pridonosi njihovoj participaciji u mjesnim odborima, na koju zakonski imaju pravo. Treće, apstinencijska atmosfera vidi se i kod akcija nevladinih organizacija koje nastoje pokrenuti građanski aktivizam i povećati participaciju na lokalnoj razini, ali koje ipak ne uspijevaju zainteresirati veći broj građana koje bi trebali. Ukratko, vlada određena vjera u vlastitu nemogućnost za bilo kakvim pozitivnim promjenama.

---

<sup>5</sup> Lokalna vlast:nema utjecaja 44%, mali utjecaj 33%, srednji utjecaj 14%, veliki utjecaj 3%, vrlo veliki utjecaj 2% (Grdešić, 1998: 14)

<sup>6</sup> <http://statistika.hzz.hr/Statistika.aspx?tipIzvjestaja=1>

Velika većina građana nema problema s osnovnim životnim potrebama, ali i dalje postoje velike razlike u dohodcima, zaposlenosti i primanjima u pojedinim županijama.<sup>7</sup> Te razlike povećavaju se selektivnim razvojem, odnosno nemogućnošću pojedinih regija, gradova i općina da ostvare svoj puni potencijal u gospodarskom i socijalnom razvoju. Mlada populacija sve se više seli u gradove, a industrija izbjegava ruralna područja zbog manjka radne snage (Maronić, Tokić, 2012:265). Financijska i gospodarska kriza značajno je pogodila pojedine regije u Hrvatskoj. Industrija je ili ugašena ili napustila pojedine gradove i općine, a time je odnijela i brojna radna mjesta. Pojedini gradovi (Vukovar, Beli Manastir) prisiljeni su zbog mogućeg bankrota prodavati čak i gradsku imovinu.<sup>8</sup> U takvim uvjetima ne može se govoriti o razvoju, pa čak i stanju lokalne demokracije. S druge strane, građani u razvijenijim gradovima i županijama ne pokazuju veću zainteresiranost za lokalnu politiku, kao ni političku zrelost kada se razmatraju lokalni problemi.

U globalnim promjenama koje zahvaćaju sve države u svijetu, odvija se proces „ljuštenja“ suverenosti. Nisu samo države više decentralizirane, nego i multinacionalne kompanije ili međunarodne organizacije. Za Republiku Hrvatsku proces pristupanja Europskoj Uniji gotovo je jednak globalnim promjenama, jer se jedan centar odlučivanja seli iz Zagreba prema Bruxellesu. Lokalne zajednice i njihovi građani trebaju shvatiti da ako žele imati bilo kakav utjecaj na te promjene, oni moraju doći od njih samih, jer svaka viša razina vlasti i odlučivanja njima je dalja od one najniže, lokalne.

Prilikom analize rezultata institucionalne reforme lokalne izvršne vlasti pozornost treba obratiti i na uvjete u kojima se ona odvijala te na cjelokupni kontekst društvene situacije u Hrvatskoj.

---

<sup>7</sup> Prema izvještaju FINA-e, dominantna je uloga Grada Zagreba, zatim slijede Splitsko-dalmatinska, Primorsko-goranska, Zagrebačka, Istarska i Osječko-baranjska županija, a na začelju su Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska i uvjerljivo najnerazvijenija, Ličko-senjska županija. Dominira Grad Zagreb sa sljedećim udjelima: u broju poduzetnika Hrvatske od 33,6% (30.288), u broju zaposlenih 39,1% (334.935), u ukupnim prihodima 51,9%, u ukupnim rashodima 51,6% i u ukupnoj bruto dobiti poduzetnika Hrvatske 59,6%. Naša najnerazvijenija županija, Ličko-senjska, ima udjel od svega 0,6% u broju poduzetnika, 0,5% udjela u broju zaposlenih i samo 0,3% ukupnih prihoda, 0,2% ukupnih rashoda i 0,8% ukupne bruto dobiti poduzetnika Hrvatske. (izvor <http://www.fina.hr/Default.aspx?art=10972&sec=1720>, preuzeto 2.08.2014.)

<sup>8</sup> <http://limun.hr/main.aspx?id=625816&Page=1>, preuzeto 2.08.2014.

### **3. ODREĐENJE INSTITUCIONALNOG OKVIRA LOKALNE POLITIKE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

#### **3.1. Normativni okvir**

Temelj za reguliranje odnosa u lokalnoj samoupravi dolazi iz članka 126. Ustava Republike Hrvatske, kojim se građanima garantira pravo na lokalnu samoupravu. 1992. godine Sabor je donio četiri zakona kojim se ovo područje dalje regulira: Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi; Zakon o područjima županija, gradova i općina u RH; Zakon o izboru članova za predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave; te Zakon o Gradu Zagrebu. Temeljno polazište u oblikovanju novog hrvatskog sustava lokalne samouprave bilo je u traženju izvornih rješenja tradicionalne hrvatske lokalne uprave. Pri napuštanju komunalnog komunističkog sustava koji je bio unificiran i centraliziran, te u kojem je vladala negativna selekcija upravnih kadrova, zakonodavac je bio vođen sljedećim ciljevima: napuštanje ideologije, pravnih instituta i zbilje komunističkog komunalnog sistema; povratak tradicijama hrvatskog lokalnog državnog ustroja; prihvatanje načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi; razdvajanje poslova državne uprave na lokalnoj razini od lokalne samouprave; oblikovanje učinkovite lokalne države uprave; poticanje demokratskih instituta i procesa višestranačke demokracije na lokalnoj razini (Šeks, 1993:1-3).

Prilikom napuštanja komunističkog sustava, mnoge teškoće bile su prisutne. Sokol i Kregar (1993) primijetili su kako se decentralizacija bivših komunističkih država tada češće provodila u obliku dekoncentracije, prenošenjem odgovornosti i ovlaštenja na dekoncentrirane institucije centralne vlasti. Decentralizacija je shvaćena kao pretpostavke buđenja tržišnog gospodarstva i utakmice, za poticanje demokratskih inicijativa zaleđenih u razdoblju partijskih diktatura. U Hrvatskoj je bilo drugačije, obzirom da je ideologija „odumiranja države kroz komunalnu decentralizaciju“ umanjila atraktivnost političkog programa decentralizacije i u prvi plan došla je želja za stabilizacijom poretka i sigurnošću pravne države (Sokol, Kregar, 1993:24).

Perko-Šeparović (2001) je prepoznala četiri temeljne karakteristike koje obilježavaju status lokalne samouprave u Hrvatskoj do 2000. godine. Prvo, monotipski model lokalne samouprave koji ne uzima u obzir prirodne razlike i razlike u populaciji. Drugo, nabranje pojedinih aktivnosti koji spadaju u sferu samoupravljanja općina i gradova, iako im je imaju široku kompetenciju putem Ustava. Treće, donošenje posebnih zakona koje određuju područje

kompetencije natrag centralnoj vlasti. Četvrto, gotovo bez korištenja zakonske mogućnosti da se transferiraju druge aktivnosti prema lokalnoj samoupravi koje im omogućuje Ustav (Perko-Šeparović, 2001:89).

Nakon 2001. Vlada je započela s promjenama koje imaju za cilj decentralizaciju državne administracije i povećanje lokalne i regionalne funkcionalne i fiskalne autonomije. Za taj cilj doneseni su i brojni zakoni. Tako Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi preciznije definira njihov djelokrug i odvaja ih od državne administracije na regionalnoj razini. Također pravi razliku između profesionalnih lokalnih dužnosnika i politički odgovornih članova lokalne izvršne vlasti. Lokalne zajednice također su dobile veću odgovornost po pitanju financiranja osnovnog i srednjeg školstva (Lozina, 2004:119-126).

Šeks (1993) je napomenuo kako velike ovlasti lokalnih samoupravnih jedinica nipošto same po sebi ne jamče demokraciju, pa ni zbiljsku decentralizaciju odlučivanja. Svaki sustav lokalne samouprave u sebi izvorno nosi elemente demokratičnosti, ali također i njenu suprotnost koja se očituje u stvaranju lokalnih nekontroliranih centara vlasti i zbiljske političke moći koji tendiraju kršenju prava građana i narušavanju jedinstva pravnog sustava (Šeks, 1993:19).

### **3.2. Akteri na lokalnoj razini**

Značajan utjecaj aktera na politička zbivanja, pa tako i razvoj demokracije u Hrvatskoj je neupitan. U sociologiji politike literatura na ovu temu vrlo je uska. Upravna znanost koja se najviše bavila pitanjima lokalne samouprave nije davala previše prostora svim relevantnim akterima u lokalnoj politici, već se zadržavala na pravnim aspektima i organizacijskoj strukturi lokalne samouprave. Za ovaj rad poslužiti će podjela koju je naveo Grdešić (1995), a potom iskoristio Radman (2010) kada je u osvrtu na politiku upravljanja prostorom dao operacionalizirani prikaz aktera političkog odlučivanja. Podjela se sastoji od dvije skupine: akteri po osnovi vlasti odnosno oni unutar političkih institucija, te akteri izvan vlasti. Obzirom da se ovdje ne bavim posebnim pitanjima kao što je uređenje prostora ili gradski prijevoz, nego širim aspektom lokalne demokracije, podjela aktera na osnovi ekspertize nije potrebna.

Među akterima po osnovi vlasti razlikujemo tijela izvršne vlasti, predstavnička tijela, gradsku upravu, pojedince iz zakonodavnih, izvršnih i upravnih tijela nacionalne i regionalne razine, te državnu i regionalnu upravu.



Tijela izvršne vlasti su oni akteri koji svoju moć dobivaju iz izvršnih položaja u lokalnom političkom sustavu, a legitimnost dobivaju iz lokalnih izbora. U formalnom smislu imaju pravo zakonodavne inicijative, odnosno pravo predlaganje akata koje donosi lokalna skupština. Utjecaj izvršne vlasti očituje se u donošenju i oblikovanju dnevnog reda. Grdešić tako napominje kako „vrhunsku moć imaju oni koji odlučuju o čemu će se odlučivati“ (Radman, 2010:110), odnosno odlučuju o tome koja se pitanja budu raspravljala, a koja će ostati po strani.

Novi izborni zakon o neposrednom izboru (grado)načelnika i župana na lokalnim izborima donio je značajne promjene u ulogama izvršnih tijela. Obzirom da se biračima predstavljaju dvije liste, jedna za skupštinu, druga za gradonačelnika, vrlo je moguć slučaj da će birač zaokružiti dvije različite opcije na tim listama. Jedan kandidat tako može osvojiti više glasova samostalno nego politička stranka koja ga je nominirala, te na taj način dobiva dodatnu legitimnost ne samo u stranci nego i na poziciji vlasti. Tako je primjerice na lokalnim izborima 2009. godine trenutni gradonačelnik Bandić osvojio čak 14% više glasova nego njegova politička stranka. Taj podatak dao je dodatnu političku snagu Bandiću jer je pokazao kako je osobno jači od čitave stranke. Nakon neuspješne kampanje za predsjednika države, i nakon što je isključen iz stranke, pokazao se pravi problem spomenutih izbora, obzirom da je sada najveće politička grupacija u gradskoj skupštini postala opozicija samom gradonačelniku, što u nekim trenucima može biti kritično za funkcioniranje gradske vlasti (kao primjerice kod donošenja gradskog proračuna). Više riječi o ovome biti će predstavljeno u narednom poglavlju.

Predstavnička tijela sastoje se od onih aktera koji se nalaze u gradskim, općinskim i drugim skupštinama lokalne razine, a imaju ulogu raspravljanja o problemima i donošenje odluka. Vjerojatno najvažnija funkcija predstavničkih tijela jest donošenje lokalnog proračuna. No osim formalnog izglasavanja ili odbijanja proračuna, nemaju zapaženiju ulogu. Radman napominje kako su predstavnici u lokalnim skupštinama ograničeni u svom utjecaju obzirom na inferioran odnos naspram uprave i stručnih tijela, a kao razloge tome navodi nedovoljnu frekvenciju među samim predstavnicima, koji ne djeluju u kontinuitetu, koji nisu dovoljno informirani te imaju nedostatkom stručnog znanja (Radman, 2010:111).

Značajniju ulogu mogu imati nezavisni predstavnici, koji nisu stranačko vezani, te tako u svakom trenutku mogu agitirati u korist vladajuće pozicije ili oporbe unutar skupštine. U njihovom djelovanju primaran je vlastiti interes. Predstavnici također mogu biti pod

utjecajem različitih interesnih grupa, te o tome ovisi kolika će biti njihova snaga unutar skupštine, odnosno koliko će se zalagati za određeno rješenje.

Gradska uprava ima takvu poziciju gdje rješava probleme koje pred nju stave lokalna skupština ili izvršna tijela. Prednost uprave jest što je najbliža informacijama i što je sastavljena od stručnih osoba i eksperata za sva potrebna područja (od prometa, infrastrukture, prostornog planiranja, zaštite okoliša i drugih). Svoju snažnu poziciju uprava ima u tri momenta: prvo, formalnopravni položaj uprave u sustavu, drugo, superiornost uprave nad drugim akterima, te treće, interesi koji ljudi unutar uprave imaju (Ibid, 2010:112). Treći moment izrazito je važan za razmatranje demokracije unutar lokalne zajednice. Ako je sustav političkog djelovanja netransparentan, ako su nadležnosti gradskih tijela i uprave nedovoljno jasni, a također i materijalni propisi, potencijalno moćne pozicije na kojima se nalaze osobe unutar uprave mogu se zlouporabiti za vlastite interese. U takvom sustavu transparentno djelovanje na sebe preuzimaju mediji, koji zatim ukazuju na razne političke linije i veze osoba u upravi i političkih aktera u izvršnim ili predstavničkim tijelima. Radman napominje kako bi se svi navedeni nedostaci morali ukloniti da bi se uvećala pretpostavka za vladavinu prava (Ibid, 2010:112). Nadležnosti različitih razina vlasti i upravnih razina moraju biti jasno razgraničene, nadležnosti uprave i njihovi zadaci moraju biti jasno utvrđeni, a materijalni propisi nedvojbeni. Tako lokalnim zajednicama predstoji mnogo napora u dostizanju demokratskog i transparentnog djelovanja, sve u trenutnoj birokratskoj zbrci koja vlada.

Pojedinačni akteri iz zakonodavnih, izvršnih i upravnih tijela nacionalne i regionalne razine obuhvaća članove nacionalnog parlamenta, članove vlade, članove predstavničkih i izvršnih regionalnih (županijskih) tijela, te visoke upravne dužnosnike koji su došli iz određene lokalne sredine. Njihov utjecaj na lokalnu razinu ovisi o percepciji lokalne zajednice o njihovoj ulozi unutar navedenih tijela. Utjecaj je time veći kada dužnosnik dolazi iz manje sredine (veći gradovi mogu se podrazumijevati kao veće sredine, sve ostalo su manje), teritorijalno ili razvojno, a njegov položaj u političkim i upravnim tijelima je veći i značajniji. Veći je iz razloga što dužnosnik može iskoristiti svoj položaj za korist manjeg broja ljudi ili manje lokalne zajednice, a za uzvrat dobiva ugled i reputaciju u toj lokalnoj zajednici. Ovakav odnos karakterističan je za centralističke sustave upravljanja, gdje je pozicija u centru političkog odlučivanja značajna za lokalnu zajednicu. U slučajevima kada određena lokalna zajednica nema predstavnike u tom centru, smatra se da je njen loš ili stagnirajući razvoj posljedica toga.

Takav odnos najlakše je prepoznati prema izbornim listama koje stranke sastavljaju na određene izborne jedinice za koje smatraju da će im pojedinac doprinijeti boljem izbornom rezultatu, ali i prema izvještavanjima i etiketiranjima pojedinih dužnosnika od strane medija. Tako se može primijetiti da se ministre u vladi smatra ključnim osobama za razvoj pojedinih gradova.

Utjecaj kojeg osobe u centru moći mogu imati na lokalnu zajednicu nikako ne može pružati povoljan okvir za razvoj lokalne demokracije, jer pretpostavlja da se odluke koje su od važnosti za lokalnu zajednicu i dalje donose u centru. Taj odnos također podrazumijeva manjak transparentnosti, jer u sustavu koji bi formalno trebao biti decentraliziran, odluke o lokalnoj zajednici donose se mimo lokalnih tijela. Naposljetku, smanjuje se važnost lokalnih izbora, jer izbori za nacionalni parlament postaju značajniji u smislu da se ljudi bliski lokalnoj sredini delegiraju u nacionalna tijela kako bi doprinijeli toj lokalnoj sredini.

Državna i regionalna uprava ona su tijela koja ocjenjuju valjanost i zakonitost odluka tijela lokalne samouprave te imaju više pravnu nego političku funkciju. Građani se okreću tim institucijama kada smatraju da su lokalna tijela donijela štetne ili nepravilne odluke. Radman (2010) napominje kako praksa u Hrvatskoj govori da je državna uprava osjetljiva i respozivna na zahtjeve građana kada su u pitanju politike prostornog uređenja. Ova tijela više služe kao mehanizam kontrole službenika na lokalnim razinama (Radman, 2010:113).

Među akterima izvan vlasti nalaze se političke stranke, interesne grupe (ekonomski akteri/poduzetnici, građanske inicijative i nevladine udruge), mediji, te naposljetku građani.

Političke stranke ključni su promotor pluralizma i demokracije u modernim društvima te imaju važnu ulogu u lokalnim demokratskim procesima,<sup>9</sup> no njihov utjecaj na politički proces ovisi o uspjehu na izborima, tako da se one prvenstveno mogu gledati i kao institucionalni akteri odnosno akteri prema osnovi vlasti. Međutim, kako su već navedeni brojni akteri u vlasti koji su najčešće nominirani od strane političkih stranaka, važno je stranke staviti i u ovu kategoriju. Praksa u Hrvatskoj pokazala je kako se lanac donošenja političkih odluka skraćuje na način da utjecajni članovi političkih stranaka interveniraju i vrše pritisak na stručnjake u upravi ili ekspertne timove zauzimajući se za određena rješenja u

---

<sup>9</sup> Ravlić (2011, 90-91) zamjećuje opadanje tradicionalne uloge stranaka u demokratskoj reprezentaciji i poticanju participacije građana. Smatra da su slabo ukorijenjene u društvu, ne predstavljaju više klasne interese te su jako vezane uz državu što pogoduje mogućnosti zlouporabe javnih sredstava

skladu s interesima koje predstavljaju. Preko stranačkih elita želi se prikazati interes „moćnih“ kao rješenja „struke“, čime su manje izloženi sudu javnosti (Ibid, 2010:115).

Interesne grupe su one skupine koje posrednim ili neposrednim utjecajem ostvaruju određeni privilegirani status od strane vlasti. One su organizacije donekle neovisne o vladi ili političkim strankama koje pokušavaju utjecati na javnu politiku, ali ne žele kontrolirati tu vlast (Hague, Harrop, Breslin, 2001:183). Cilj im je da se za njihove projekte, ideje ili planove osigura političko zaleđe, odnosno da političko odlučivanje ide u njihovu korist. Interesne grupe mogu gurati vlastite interese koji su usmjereni na stjecanje profita i slične koristi, ali također mogu biti usmjerene ka promoviranju javnog ili općeg dobra. Klasifikacijom interesnih skupina mogu se prepoznati običajne (pleme, kasta, etničke skupine), institucionalne (vojska, birokracija, crkva), zaštitne (sindikati, udruženja poslodavaca), te promocijske (ekološke skupine) (Ibid, 2001:186). Radman (2010) se fokusirao na tri slučaja interesnih grupa u Hrvatskoj: vlasnici zemljišta, ekonomski akteri/poduzetnici, građanske ili nevladine udruge (Ibid, 2010:117).

Problemi interesnih grupa mogu se prepoznati u mnogim područjima lokalne politike. Tako se može primijetiti kako je nedovoljna regulacija financiranja kampanja za lokalne izbore rezultira nezadovoljstvom građana o vlastitom izboru. Također, objavljivanje različitih natječaja za kupo – prodaju zemljišta u marginalnim glasilima rezultira netransparentnom i neodgovornom vlasti koju se na odgovornost poziva tek putem drugih medija. Takav ambijent pruža idealne uvjete za formiranje lokalnih šerifa koji svoj utjecaj duguju maloj interesno povezanoj skupini pojedinaca. Iz tog razloga nerijetko je slučaj da se različite interesne grupacije smatra temeljnim organizacijama koruptivnih radnji.

Mediji su vrlo snažna grupa izvan vlasti, obzirom na javni prostor kojeg kontroliraju, a koji je silno pogodan za manipulaciju. Oni imaju ključnu ulogu u oblikovanju javnog mijenja, time što imaju moć da oblikovanju pozitivne i negativne aspekte raznih problema koji se tiču neke zajednice. U postkomunističkim društvima mediji su zauzeli važnu ulogu u održavanju političara na vlasti, određeni su se vođe ponašali kao da je manipulacija medija povlastica koja ide s položajem na vlasti (Ibid, 2001:123). Danas je situacija drugačija, obzirom da se napravio značajan odmak od tog tranzicijskog perioda. Mnogi mediji ne služe vlastitoj svrsi, nego su u kontroli drugih aktera koji ih koriste za promociju određenih interesa. Manje služe kao servis za javno, istinito i ne-senzacionalno informiranje, a više kao katalizator vijesti te oni koji identificiraju pozitivne i negativne aktere u političkim procesima. Međutim, građani

se i dalje putem medija najčešće informiraju o lokalnim politikama (Ibid, 2010: 118). Mediji i njihov utjecaj na lokalnu zajednicu zasigurno je velik, ali radi uskog prostora oni će ipak ostati tema za druge radove i istraživanja.

Građani su posljednja i vrlo važna skupina koju je potrebno napomenuti. Oni su posebna kategorija iz razloga što ne nastupaju putem političkih stranka (nisu članovi) niti putem nevladinih udruga. Građani su u lokalnoj sferi najbliži lokalnim problemima i najzainteresiraniji za njihovo rješavanje, stoga se i može očekivati najveći utjecaj građana upravo u lokalnoj političkoj sferi (Ibid, 2010:84).

Oni kao akteri sudjeluju kao pojedinci, stanovnici kvarta ili manjeg naselja, te najčešće nastupaju neorganizirano i pojedinačno. U političkom procesu sudjeluju na način na podnose primjedbe i prijedloge prema gradskoj upravi i drugim tijelima vlasti, kontaktiraju gradske dužnosnike o važnim pitanjima, potpisuju peticije te sudjeluju u prosvjedima (Ibid, 2010:120).

Ako se političke stranke mogu nazivati ključnim promotorima demokracije, onda su građani njeni glavni nositelji. Na lokalnoj razini to treba najviše doći do izražaja, obzirom da su ovdje građani najosjetljiviji, i prvom rukom su upoznati s problemima koji ih opterećuju. Ako se komunikacija između vlasti i građana svodi na izlazak birača na izbore svake četiri godine, onda se može smatrati kako demokratski način djelovanja nije prioritet te lokalne vlasti. Takav način djelovanja lokalne izvršne vlasti prisutan je u Hrvatskoj. Vujović (2006) smatra kako su stoga mnogi građani bez motivacije za javno djelovanje (putem prosvjeda, peticija, bojkota) zato što smatraju da su izgledi za odlučivanje na lokalnoj razini mali ili nikakvi, pa su tako i efekti takve participacije nikakvi. Nadalje, on drži da je participacija građana u donošenju odluka na lokalnoj razini nedovoljna i tvrdi kako u gradovima postoji lokalna hijerarhija statusa, s prepoznatljivom lokalnom elitom na vrhu (Vujović, 2006:75).

Imajući na umu sve teorijske probleme razmatranja lokalne demokracije u hrvatskoj, prednost u ovom radu dali smo institucionalnim promjenama izbora lokalne izvršne vlasti. Kao najnoviju promjenu uvođenja neposredno izabrane lokalne izvršne vlasti, usredotočili smo se razmatranju učinaka koje je takva reforma ostvarila u pogledu razvitka demokratskog društva u Hrvatskoj. Glavne kriterije u analizi pronašli smo u teorijskim pretpostavkama prednosti na koje su najviše pozornosti obratili zagovornici uvođenja takve reforme.

### 3.3 Teorijske pretpostavke prednosti i nedostataka neposredno izabrane lokalne izvršne vlasti

U samostalnoj Hrvatskoj do danas je bilo raspisano šest izbora svake četiri godine za tijela lokalne izvršne i predstavničke vlasti, a prikazani su u Tablici 1. U tih šest izbora izmijenila su se četiri izborna zakona o načinu biranja predstavnika lokalne izvršne i predstavničke vlasti. Specifičnost izbora u 90-tim godinama jest što je zakon zahtijevao da gradonačelnika potvrdi predsjednik Republike. Sustav lokalnih izbora i lokalne vlasti u tom je periodu pokazivao znakove izrazite ne demokracije jer pojedini čelnici koji su dobili povjerenje građana nisu omogućeni da obnašaju svoje dužnosti.<sup>10</sup>

1993.	1997.	2001.	2005.	2009.	2013.
Segmentiran i sustav s omjerom izravnih i listovnih mandata 50:50%	Segmentiran i sustav s omjerom izravnih i listovnih mandata 25:75%	Razmjerni izbori u jednom okrugu sa zatvorenim listama, glasovanjem jednim glasom i zakonskim pragom od 5% (izračun mandata D'Hondtovo m metodom)	Razmjerni izbori u jednom okrugu sa zatvorenim listama, glasovanjem jednim glasom i zakonskim pragom od 5% (izračun mandata D'Hondtovo m metodom)	Izbor lokalnih vijeća i skupština razmjernim izborima u jednom okrugu sa zatvorenim listama; Neposredan izbor načelnika i gradonačelnika u dva izborna kruga	Izbor lokalnih vijeća i skupština razmjernim izborima u jednom okrugu sa zatvorenim listama; Neposredan izbor načelnika i gradonačelnika u dva izborna kruga

Rasprava o potrebi uvođenja neposrednih izbora čelnika lokalne i regionalne samouprave trajala je godinama, a intenzivirala se nakon drastičnog pada izborne participacije na lokalnim izborima 2005. godine. Hrvatski sabor na sjednici 17. listopada 2007. godine donio je odluku o proglašenju Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, u kojem je navedeno da se čelnici biraju neposredno

<sup>10</sup> *Zagrebačka kriza* najpoznatija je kulminacija takvog sustava. Tadašnji predsjednik Tuđman odbio je potvrditi prijedlog gradonačelnika grada Zagreba koji je došao od skupštine grada gdje su većinu tvorili SDP i HSLŠ. Situacija je okončana tek na sljedećim izborima 1997. kada je nakon političke igre i političke trgovine na mjesto gradonačelnika zasjela Tuđmanu prihvatljiva HDZ-ova kandidatkinja Matulović – Dropulić. (<http://povijest.net/v5/hrvatska/moderna-hr/2007/zagrebacka-kriza-1995-1997/>, preuzeto 27.07.2014.)

na mandat od četiri godine. Robert Podolnjak (2005) navodi prednosti i nedostatke neposrednih izbora. Njegova analiza temelji se na Preporuci 151 Vijeća Europe<sup>11</sup> u kojoj je navedeno da generalni trendovi pokazuju da je u Europi zabilježena promjena prema neposrednim izborima lokalne izvršne vlasti te da praksa i iskustvo idu u prilog izravno izabranoj izvršnoj vlasti. On smatra da je sasvim izvjesno da će reforma dati veću nacionalnu važnost i bolju poziciju lokalnoj samoupravi, te da će neposredno izabrani gradonačelnici većih gradova ili župani imati znatno veći legitimitet i autoritet u pregovorima sa središnjom vladom u kompleksnom međuvladinom odnosu. Kao jednu od glavnih prednosti navodi veće sudjelovanje građana u lokalnoj samoupravi, pogotovo u izborima.

*“Ukoliko neposredni izbori povećaju sudjelovanje građana u lokalnoj politici, ta značajka ima bitno demokratski karakter i ona mora, po prirodi stvari, ojačati legitimni sadržaj demokracije.”* (Podolnjak, 2005:91)

Također navodi da će biti ojačano unutarnje vodstvo u jedinici lokalne samouprave te da će građanima biti jednostavnije locirati ključni centar odlučivanja i dogovornosti, te da će neposredno izabrani “lider” lokalne zajednice osigurati kvalitetnije upravljanje sve oskudnijim financijskim resursima na raspolaganju lokalnoj samoupravi (Ibid, 2005:91). Osvrnuo se i na stranački monopol dosadašnjih lokalnih izbora u Hrvatskoj, ističući da će neposredni izbori voditi smanjenju monopola stranačkog vodstva pri isticanju kandidata što će voditi demokratizaciji samih stranaka i decentralizaciji unutarstranačkog odlučivanja (Ibid, 2005:94). Za ovaj rad bitno je i osvrnuti se na transparentnost neposrednog izbora lokalnih čelnika u odnosu na prijašnji model izbora. U mnogim slučajevima na prijašnjim izborima, nositelji lista bili su samo “magnet za glasače”, a ne i stvarni kandidati za grado(načelnike) i župane. Na taj način su građani bili prevareni jer im se prije izbora sugerira da će dužnost obnašati osoba koja nema te namjere (Ibid, 2005: 96). U tom smislu neposredno izabrani čelnici imaju znatno veći legitimitet i obvezu prema svojim glasačima.<sup>12</sup> Na tom tragu su i ostali zagovornici uvođenja neposredno izabranih čelnika lokalne samouprave. Tako Goran Vežić (2006) ukazuje na to da je u Hrvatskoj uspostavljena čvrsta partitokracija jer općinski, gradski i županijski vijećnici više zavise od volje stranačkog vrha nego od volje birača, a da su birači tek stroj za izglasavanje. Posljedica takvog političkog konteksta je, navodi, rastuća

---

<sup>11</sup> Vidjeti: Podolnjak (2005:160)

<sup>12</sup> Vrijedi spomenuti slučaj HDZ-ovog preuzimanja vlasti bez provedenih izbora u ljeto 1995. Kontroveržno dobivanje potpore petorice vijećnika iz stranaka nesklonih HDZ-u i tadašnjeg gradonačelnika Nikole Grabića u velikom je dijelu javnosti bilo protumačeno kao izraz nedemokratskog i politički neetičnog djelovanja stranke (Lalić, 2004:109)

apstinencija, te da očekuje smanjenje izborne participacije zbog toga što je izborni proces kompromitiran neprincipijelnim koalicijama i trgovinama. Njegova ocjena je da lokalnu izvršnu vlast preuzimaju oni koji nisu dobili povjerenje većine birača te upozorava da postoji suglasnost na hrvatskoj političkoj sceni da se lokalni čelnici biraju neposrednim glasanjem (Vežić, 2006:11).

Grdešić (2005) se zalaže za uvođenje neposrednih izbora čelnika izvršne vlasti zbog toga što iskustva prijašnjih izbornih procesa i poslijeizbornih političkih aktivnosti negativno utjecala na demokratsku i participativnu političku kulturu građana, time jačajući apatiju, pastitenciju i razočaranje u političke institucije (Grdešić, 2005:34). Smanjenje povjerenja u demokratske institucije na lokalnoj razini on pronalazi u poslijeizbornim aranžmanima pojedinih političkih stranaka i neovisnih lista kojim je promijenjena volja birača. On tvrdi da su funkcije župana, gradonačelnika i načelnika glavni predmet političke trgovine te da bi se biranjem tih položaja neposrednim načinom strankama i nezavisnim listama oduzela glavna nagrada i motivacija za stvaranje često neprincipijelnih i političkih većina koje izigravaju biračku volju. Ukazuje i na potrebu bolje regulacije odnosa lokalne izvršne vlasti i predstavničkog tijela, te da kontrolna uloga vijeća mora biti takva da se izbjegne stvaranje lokalnih moćnika, otmice lokalnih institucija od svemoćnih pojedinaca, političkih financijera i lokalnih gazda te da se time osigura transparentnost vlasti i izbjegne stvaranje uvjeta za korupciju (Ibid, 2005:36).

Antun Palarić (2007) također je zagovornik uvođenja neposrednog izbora lokalnih načelnika zbog mišljenja da će to povećati odaziv građana na lokalne izbore i time razvijati Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu. Smatra da će to ujedno spriječiti „kupovanje“ mandata prilikom formiranja postizbornih koalicija, te da će to izravno utjecati na smanjenje korupcije na lokalnoj razini, a time i percepcije korupcije u Republici Hrvatskoj (Palarić, 2007:3).

Podolnjak se osvrće i na stabilnost lokalne i regionalne samouprave koju navodi kao jedan od najznačajnijih razloga za uvođenje neposrednih izbora za čelnike lokalne izvršne vlasti. Kao najveći izvor nestabilnosti lokalnih jedinica navode se česti slučajevi raspuštanja predstavničkih tijela koja se uglavnom događaju zbog promjena odnosa snaga u predstavničkom tijelu. On najčešće uzroke toga nalazi u raspadima koalicija ili promjene stranačke pripadnosti pojedinih vijećnika. Smatra da neposredni izbor (grado)načelnika i župana eliminira taj uzrok jer promjena stranačke pripadnosti nekoliko vijećnika ne mora



voditi automatski do odluke vijeća o izglasavanju nepovjerenja nositelju izvršne vlasti te da neće utjecati na odluku građana na referendumu o opozivu. Promjena odnosa snaga u predstavničkom tijelu neće voditi ponovnim izborima jer se time ništa ne dobiva s obzirom na odvojeni izbor lokalne izvršne vlasti (Podolnjak, 2005;83-84).

Ravlić (2011) govori o slaboj razvijenosti lokalne demokracije u Hrvatskoj. On izdvaja nekoliko problema koji imaju prioritarnu važnost za razvoj lokalne demokracije: nisku razinu participativne demokracije, vrlo malen utjecaj birača na izbor lokalnih predstavnika, slabu povezanost predstavnika i birača te potpunu dominaciju političkih stranaka u lokalno predstavničkom vijeću, i posljednje, oligarhijski ustroj političkih stranaka i njihovo funkcioniranje kao monopolizatora lokalnih političkih procesa i izvora političkog klijentelizma i korupcije (Ravlić, 2011:96). Govoreći o modelu razmjernih izbora, ističe da stranke dominiraju svim dijelovima procesa i monopoliziraju lokalnu politiku na način da birači tek posredno utječu na izbor pojedinih kandidata glasajući za listu. Redoslijedom mjesta na listi uže vodstvo stranke zapravo odlučuje o njihovom izboru, stavljajući na mjesta koja imaju šanse za izbor članove stranačke oligarhije, bez obzira na njihovu povezanost s lokalnom jedinicom. Navodi da lokalna politika time gubi smisao jer stranački lideri imaju ključnu ulogu u lokalnim izborima, a kandidati i izabrani predstavnici znaju da ne ovise o biračima. Njihova odgovornost i lojalnost nije usmjerena prema njima nego prema stranačkim liderima (Ravlić, 2011:97).

Vidimo da svi autori prednosti neposrednog izbora načelnika i župana lokalne izvršne vlasti nalaze u povećanju izborne participacije, smanjenje stranačkog monopola te većoj stabilnosti u funkcioniranju lokalne samouprave. S njima se ne slaže prof. Kasapović (2004a) koja tvrdi da Hrvatska srlja u novu institucionalnu krizu i da se dosadašnji lokalni parlamentarizam zamjenjuje lokalnim prezidencijalizmom. Ona traži odbacivanje takvih zakonskih prijedloga zbog toga što izravni izborni načelnika, gradonačelnika i župana formalno jesu demokratičniji od posrednih, ali sadržajno mogu biti opasni za razvoj lokalne demokracije jer su obično povezani s populističkim kampanjama pojedinaca, apelima za plebiscitarnu potporu birača i stvaranjem osobnih klijentelističkih mreža (Kasapović, 2004a:32). Navodi da neće doći do smanjenja stranačkog monopola u lokalnoj politici, smatrajući da stvarne izgleda za pobjedu u izbornoj utrci za župane, gradonačelnike i načelnike većih općina imaju samo kandidati većih stranaka, na što ćemo obratiti posebnu pozornost u ovom radu. Ona naglašava da izravni izbori jesu demokratičniji, ali da je sustav

vlasti koji proistječe iz njih potencijalno neusporedivo nedemokratski, odnosno autokratski od postojećeg modela (Kasapović, 2004:32).

Podolnjak na ovu temu iznosi i stajalište prof. Petka koji tvrdi da se samim izravnim biranjem gradonačelnika i drugih lokalnih čelnika neće smanjiti stranački monopol, pogotovo u velikim gradovima, te da je velika iluzija da u Zagrebu, Splitu ili Rijeci može pobijediti bilo tko osim kandidata HDZ-a ili SDP-a (Podolnjak, 2005:92).

Ivan Koprić (2005) razmatra pad izborne participacije u drugom krugu izbora te navodi problem legitimiteta kao moguću negativnost. Za razliku od zagovornika neposrednih izbora za čelnike izvršne vlasti na lokalnoj razini koji se zalažu za smanjenje utjecaja političkih stranaka, Koprić navodi da su za kandidaturu nezavisnih čelnika ključna financijska sredstva ili medijska popularnost te očekuje da će se uvođenjem neposrednih izbora osnažiti ionako posvuda raširena autoritarna kultura (Koprić, 2005:9).

Temeljem predstavljenog možemo vidjeti da je prije donošenja zakonskih rješenja kojima je uveden model neposrednog izbora čelnika lokalnih izvršnih vlasti vladao relativno veliki interes u akademskoj zajednici, gdje su akteri uglavnom bili ili žestoki zagovarači tog modela ili protivnici. Nakon uvođenja tog sustava rijetki su analizirali učinke koje proizvodi te kako utječe na jačanje lokalne demokracije. Upravo zbog toga ovaj rad ima za cilj analizirati rezultate institucionalne reforme kroz već navedene kriterije a na koje su najviše stavljali naglasak autori koji su se bavili problemima lokalne demokracije u Hrvatskoj.

## 4. ANALIZA REZULTATA UVOĐENJA NEPOSREDNO IZABRANE LOKALNE IZVRŠNE VLASTI

### 4.1 Izborna participacija na lokalnim izborima

Kao što je već spomenuto, većina zagovornika reforme izbora lokalne izvršne vlasti stavljala je naglasak na veću izbornu participaciju kao povećanje legitimnog sadržaja demokracije. Upravo zbog toga analizirali smo izborne rezultate iz dva izborna ciklusa koji su održani po razmjernom sustavu (2001. i 2005. godine), te dva izborna ciklusa nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika lokalne izvršne vlasti.<sup>13</sup>

Izbori	2001.	2005.	2009.	2013.
Participacija	48,04%	40,82%	47%	47,28%

Izlaznost na lokalne izbore 2001. godine iznosila je 48,04%, da bi 2005. godine pala za drastičnih osam posto. Nakon uvođenja reforme modela izbora lokalne izvršne vlasti izborna participacija na izborima 2009. vraća se na stanje od prije 8 godina i čini se da je u ovom pogledu reforma imala učinak. Zaustavila je trend padanja izborne participacije, što se dokazalo i analizom izlaznosti na izborima 2013. godine gdje se ona neznatno povećala i tako zadržala istu razinu zainteresiranosti glasača za lokalne izbore.

Da bi detaljnije analizirali izbornu izlaznost poseban naglasak staviti ćemo na gradove koji su srž lokalnog političkog djelovanja svih zainteresiranih aktera. Pozornost će se usmjeriti na veće gradove kao centre županijskih zbivanja i koncentracije političke moći. Budući da je participacija u prvom krugu izbora za župane i gradonačelnike jednaka participaciji izbora za predstavničko tijelo, poseban naglasak se stavlja na analizu izlaznosti u drugom krugu izbora, temeljem čega ćemo provjeriti legitimitet neposredno izabranih čelnika lokalne izvršne vlasti.

---

<sup>13</sup> Podatke o izlaznosti na lokalne izbore prikupili smo sa službenih stranica Državnog izbornog povjerenstva (<http://www.izbori.hr/izbori/ws.nsf/site.xsp>)

	2001.	2005.	2009.	Drugi krug	2013.	Drugi krug
Zagreb	39,79	35,94	41,69	33,62	44,17	38,05
Split	51,02	30,67	46,76	44,35	47,74	44,65
Osijek	46,45	40,98	45,87	38,93	46,55	47,64
Rijeka	37,16	30,02	36,85	-	32,13	27,13
Zadar	34,92	34,76	37,51	-	40,85	35,97
Šibenik	48,64	35,26	47,64	42,35	48,45	50,18
Varaždin	49,28	51,85	53,68	-	41,21	42,42
Dubrovnik	46,18	43,39	48,66	-	49,43	45,27
Karlovac	51,35	39,31	44,96	-	43,63	39,99
Slavonski Brod	39,83	32,68	43,95	-	40,73	45,18
Pula	48,72	36,11	43,07	-	37,20	33,83
Bjelovar	47,10	38,97	35,10	-	37,99	37,85

U Tablici 3 možemo vidjeti izlaznost birača u četiri izborna ciklusa po najvećim hrvatskim gradovima.<sup>14</sup> Možemo primijetiti da je na izborima 2005. godine, u usporedbi s izborima iz 2001., izlaznost bila manja u svim gradovima osim u Varaždinu gdje je narasla oko dva posto. Najveći pad izlaznosti zabilježen je u Splitu gdje je na izbore izašlo svega trideset posto birača.<sup>15</sup> Izborni legitimitet izvršne vlasti u takvim slučajevima ozbiljno je doveden u pitanje. Izbori iz 2009. godine donose promjenu u negativnom trendu participacije te je u svim gradovima osim u Bjelovaru uočen rast izlaznosti na lokalne izbore. Promatrajući drugi krug izbora, iako je proveden u samo četiri od dvanaest analiziranih gradova, možemo zamijetiti pad izlaznosti u sva četiri slučaja. Najniža participacija u drugom krugu zabilježena

<sup>14</sup> U analizu smo uključili i gradove koji ne spadaju u sami vrh po broju stanovnika, no imaju izuzetnu geopolitičku važnost za svoje županije i određene regije Hrvatske

<sup>15</sup> Slučaj Splita možemo pripisati i lokalnim društvenim uvjetima, odnosno krizi gradske vlasti koja se odvijala u Splitu 2001. do 2002. godine, koju je analizirao Lalić (2004). U svojoj analizi on donosi zaključak kako su vodeći politički akteri u vezi s krizom vlasti ponajprije težili maksimiziranju svojih partikularnih interesa i provodili one akcije za koje su procijenili da im osiguravaju zadovoljenje tih interesa (Lalić, 2004:167). Pritom su nastale zamjetne razlike između interesa političke elite i interesa građana, što su sami birači znali prepoznati i što se osjetilo u izbornoj participaciji na slijedećim izborima

je u Zagrebu sa samo 33,62% ali ipak je obilježena uvjerljivom pobjedom Milana Bandića, tada još SDP-ovog kandidata, sa 61,84% glasova. Ono što je bitnije u ovom slučaju je upravo to da su u većini gradova birači znali prepoznati izravne kandidate za koje su vjerovali da će raditi u interesu samih stanovnika i ti su kandidati odnijeli većinsku pobjedu u prvom krugu.

Gledajući prvi krug izbora 2012. godine, u sedam gradova participacija je bila veća nego u izbornom ciklusu 2009., dok u šest gradova primjećujemo pad izlaznosti. Najnižu razinu participacije zadržala je Rijeka, koja tradicionalno pokazuje nezainteresiranost za lokalne izbore imajući najmanju izlaznost na svim analiziranim izbornim ciklusima. Drugi krug izbora za gradonačelnike održan je u svih dvanaest gradova, što bi mogli protumačiti kao direktno lociranje odgovornosti u nositelju izvršne vlasti te kao odraz nezadovoljstva birača – niti jednom kandidatu koji je bio izabran na izborima 2009. godine birači nisu pružili većinsku potporu. U sedam od dvanaest gradova izlaznost u drugom krugu je bila manja, no nigdje nije zabilježen drastičan pad - najveću razliku ponovo možemo uočiti u Zagrebu, iznosila je oko šest posto. Također možemo primijetiti povećanje participacije u drugom krugu izbora 2013. godine nasuprot izlaznosti u drugom krugu izbora održanih 2009. godine, s najvećom razlikom u Šibeniku gdje je iznosila gotovo devet posto. To može biti ohrabrujuće budući da su birači ipak obratili više pozornosti na važnost neposredno izabranih nositelja izvršne vlasti.

Analiza izborne statistike u četiri izborna ciklusa pokazala je da je institucionalna reforma zaustavila negativan trend iz 2005. godine te se participacija na posljednja dva izborna ciklusa vraća na razinu iz 2001. godine. Ipak, izlaznost na lokalne izbore i dalje je ispod 50%. Kada se tome doda da je izlaznost u drugom krugu ipak niža u većini najvećih hrvatskih gradova, možemo zaključiti da ova reforma izbora lokalne izvršne vlasti nije polučila željene učinke u pogledu smanjenja demokratskog deficita putem povećanja izborne participacije.

#### **4.2 Analiza broja izabranih nezavisnih kandidata**

Većina zagovornika uvođenja neposrednih izbora čelnika lokalne izvršne vlasti pretpostavljala je da će uvođenje tog modela lokalnih izbora oslabiti utjecaj političkih stranaka i omogućiti značajniju ulogu nezavisnih kandidata, odnosno kandidata grupe birača. Sva dosadašnja istraživanja pokazala su da nezavisni kandidati dobivaju veću potporu u

manjim sredinama zbog bolje povezanosti s biračima te personalizacije izbornog procesa kao odraz demokratizacije izbora. Teorijski gledano, sama personalizacija izbora nema kao zadatak isključivo staviti naglasak na nezavisne kandidate, već i potkopavanje stranačke monopolizacije. Ravlić (2011) smatra da se na taj način „tjera“ stranke da postavljaju kandidate koji mogu dobiti potporu lokalnih birača, čime se jača povezanost birača i predstavnika te stvara složeniju dinamiku na relaciji birači – predstavnici – stranke te utječe na otvaranje stranaka prema građanima (Ravlić, 2011:102). Zbog empirijskih prepreka te samog obujma ovoga rada analizirat će se samo pobjede nestranačkih kandidata, a zbog razine utjecaja nezavisnih kandidata u ovisno o veličini izbornih jedinica odlučili smo u analizu broja izabranih nezavisnih kandidata uvesti i općinske razine lokalne vlasti.

Na neposrednim izborima 2009. godine svi izabrani župani bili su stranački kandidati. Za položaj gradonačelnika natjecalo se 109 nezavisnih kandidata u 127 jedinica lokalne samouprave koji imaju status gradova. Pobjedu je odnijelo šest nezavisnih kandidata. Najveće iznenađenje bio je izbor Željka Keruma za gradonačelnika Splita. Kako smo već pisali o specifičnoj lokalnoj političkoj situaciji u gradu Splitu, možemo pretpostaviti da su građani tog grada uvođenje neposrednih izbora čelnika lokalne izvršne vlasti mogli shvatiti kao priliku za bijeg od unutar i među stranačkih interesa te svoj glasi dali kandidatu koji je svoje poduzetničke uspjehe predstavio kao ključne karakteristike koje ga osposobljavaju za obavljanje političke dužnosti. Drugi značajniji nezavisni kandidat koji je osvojio mjesto gradonačelnika Varaždina je Ivan Čehok, čiju nezavisnost ipak moramo uzeti uvjetno, budući da je kao dugogodišnji član HSLS-a već djelovao kao gradonačelnik od 2001. godine. Ostala četiri nezavisna kandidata izabrana su u dvije dalmatinske županije – Ante Dželalija kao gradonačelnik Drniša u Šibensko – kninskoj županiji dok su u Splitsko – dalmatinskoj županiji izabrani Ivica Glavan kao gradonačelnik Sinja, Josip Berket u Kaštelima te Pjerino Bebić u Hvaru.

U izborima za načelnike bilo je 315 nezavisnih kandidata u 429 općina, a izabrano je njih 37. Najviše nezavisnih načelnika izabrano je u Istarskoj županiji (8), zatim u Splitsko – dalmatinskoj (7), Osječko – baranjskoj (5) te Primorsko – goranskoj (4). Po dva nezavisna načelnika izabrana su u Karlovačkoj, Šibensko – kninskoj, Zagrebačkoj i Krapinsko – zagorskoj županiji te po jedan nezavisni kandidat u Ličko – senjskoj, Sisačko – moslavačkoj, Požeško – slavonskoj i Vukovarsko – srijemskoj županiji.

Na neposrednim izborima 2013. godine, isto kao i na izborima 2009. godine, niti jedan nezavisni kandidat nije izabran za čelnika županije. Za položaje gradonačelnika i načelnika općina kandidiralo se 370 nezavisnih kandidata, što je manji broj od 424 nezavisna kandidata na lokalnim izborima 2009. godine. U izborima za položaje gradonačelnika pobjedu je odnijelo dvanaest nezavisnih kandidata. Najzvučnije ime je ono Milana Bandića, koji se po prvi puta kandidirao kao nezavisni kandidat napustivši redove SDP-a. Njegovu situaciju možemo usporediti s onom Ivana Čehoka, gdje kao član političke stranke dolazi na vlast te na slijedećim izborima pobjeđuje kao nezavisni kandidat. Sličnu situaciju možemo vidjeti i u Slavonskom Brodu, gdje Mirko Duspara na izborima 2009. pobjeđuje kao kandidat HSP-a da bi četiri godine kasnije kao kandidat grupe birača ponovo odnio pobjedu. Ivica Vrkić izabran je na mjesto gradonačelnika Osijeka kao nezavisni kandidat, odnosno kandidat grupe birača no javnu potporu pružili su mu SDP, HNS i HSU.<sup>16</sup> Ostali gradonačelnici kao kandidati grupe birača koji su izabrani na mjesto gradonačelnika su Željko Rendulić kao gradonačelnik Slunja u Karlovačkoj županiji, Željko Lacković kao gradonačelnik Đurđevca u Koprivničko – križevačkoj županiji i Edi Andreašić kao gradonačelnik grada Buje u Istarskoj županiji. U Primorsko – goranskoj županiji pobjede su odnijeli Ivica Knežević u Delnicama te Dražen Mufić u Vrbovskom, u Ličko – senjskoj županiji Ante Dabo i Stjepan Kostelac u Novalji i Otočcu, te u Splitsko – dalmatinskoj županiji Ivan Kovačić kao gradonačelnik Omiša i Ivica Glavan kao gradonačelnik Sinja.

U izborima za načelnike općina nezavisni kandidati izabrani su u 50 jedinica lokalne samouprave, što je napredak u odnosu na 2009. godinu. Osam načelnika općina izabrano je u Splitsko – dalmatinskoj županiji, slijede Zadarska i Istarska županija sa po šest načelnika te Krapinsko zagorska sa četiri načelnika. Tri nezavisna kandidata odnijela su pobjede u Zagrebačkoj, Primorsko – goranskoj, Osječko – baranjskoj, Brodsko – posavskoj, Vukovarsko – srijemskoj te Dubrovačko – neretvanskoj županiji. Dva nezavisna kandidata izabrana su u Karlovačkoj, Šibensko – kninskoj te Međimurskoj županiji, a jedan kandidat u Bjelovarsko – bilogorskoj i Koprivničko – križevačkoj županiji.

Očekivalo se da će neposredni izbori za lokalne čelnike županija, gradova i općina individualizirati i personalizirati izborni proces i samim time smanjiti utjecaj političkih stranaka. Prema predloženim podacima ne možemo u potpunosti potvrditi da se to i dogodilo.

---

<sup>16</sup> Vrkić je također bio jedan od osnivača HNS-a te dugogodišnji član, da bi tijekom devedesetih obnašao dužnost predstojnika Vladina ureda za mirnu reintegraciju kao član HDZ-a. Izvor: <http://www.glas-slavonije.hr/220340/1/Ivica-Vrkic-postaje-kandidat-HDZ-a-za-predsjednika-Republike>

O smanjenju monopola stranačkog vodstva pri isticanju kandidata kao demokratizaciji samih stranaka te instrumentu razvitka lokalne demokracije ipak ne možemo govoriti. Gledajući županijsku razinu niti jedan nezavisni kandidat u dva izborna ciklusa nije osvojio mjesto župana. Takav rezultat donekle je očekivan jer je bilo teško za očekivati da će nezavisni kandidati u tako velikim izbornim jedinicama uspjeti skupiti dovoljan broj glasova zbog podređenog medijskog položaja u odnosu na već istaknute stranačke kandidate. Slična situacija je i s najvećim hrvatskim gradovima. Jedinu pobjedu istinski nezavisnog kandidata možemo pronaći u izboru Željka Keruma u Splitu, s time da smo već objasnili specifičnu situaciju krize splitske gradske. Pobjede Milana Bandića, Ivana Čehoka, Mirka Duspare i Ivice Vrkića kao nezavisnih kandidata moramo uzeti uvjetno s obzirom na njihovo dugogodišnje funkcioniranje u različitim političkim strankama i strukturama vlasti. Ovdje se moramo složiti već navedenom izjavom Zdravka Petka koji je tvrdio kako bi bilo iluzorno za očekivati da u najvećim hrvatskim gradovima pobjedu može odnijeti nestranački kandidat. Mirjana Kasapović (2004a) bila je još rigoroznija u svojim stavovima tvrdeći da stvarne izgleda za pobjedu u izbornoj utrci za župane, gradonačelnike i načelnike većih općina imaju samo kandidati većih stranaka. Ipak smo svjedoci određenog broja nezavisnih kandidata koji su pobjedu odnijeli u manjim gradovima i jedinicama lokalne samouprave koje imaju status općina. Možemo vidjeti pozitivan trend porasta neposredno izabranih nezavisnih kandidata na pozicije gradonačelnika i načelnika općina s obzirom na stanje nakon lokalnih izbora održanih 2009. godine što je dokaz da je institucionalna reforma ipak imala nekakav utjecaj. Nezavisnih kandidata za gradonačelnike izabrano je dvanaest naprema šest kandidata izabranih 2009. godine, dok je u općinama izabrano 50 kandidata grupe birača u odnosu na 37 kandidata koji su pobjede odnijeli prethodni izborni ciklus. Također možemo uočiti da na posljednjim izborima nezavisni kandidati nisu imali niti jednog predstavnika u četiri županije dok ih je 2009. godine takvih županija bilo dvostruko više. Predstavljeni rezultati također ukazuju na to da birači nisu pružili podršku nezavisnim kandidatima koje su izabrali 2009. godine. Tako je jedino Ivica Glavan u Sinju dobio povjerenje na još jedan izborni ciklus, dok su Pjerino Bebić i Josip Berket 2013. godine izgubili u drugom krugu izbora, no o stabilnosti lokalne samouprave više govora u slijedećem poglavlju.

### **4.3 Analiza stabilnost lokalne i regionalne samouprave**

Zagovornici uvođenja neposredno izabrane lokalne izvršne vlasti tvrde da primjena modela razmjernog sustava na lokalnim izborima te zastupljenost velikog broja političkih stranaka u lokalnim predstavničkim tijelima otežava izbor stabilnih izvršnih tijela. To se



ponajviše odnosi na raspuštanje predstavničkih tijela kao posljedica promjena odnosa snaga unutar samih vijeća, odnosno unutar i međustranačkih previranja. Analizom broja raspuštenih predstavničkih tijela od uvođenja neposrednog odabira lokalne izvršne vlasti 2009. godine te razloga za njihovo raspuštanje provjeriti ćemo je li došlo do stabilizacije lokalne samouprave kao instrumenta demokratskog razvoja društva. Također ćemo provjeriti i broj odluka o raspisivanju prijevremenih izbora za nositelje izvršne lokalne vlasti. Iako zbog promjena izbornih zakona i načina uspostave predstavničkih i izvršnih tijela nije pogodna komparativna analiza s razdobljem prije donošenja institucionalne reforme 2009. godine, smatramo da je ipak korisno pregledati broj raspuštenih vijeća kao i razloga za njihovo raspuštanje kako bi mogli trenutnu situaciju smjestiti u kontekst. Za usporedbu sa stanjem prije institucionalne reforme poslužit ćemo se istraživanjem Mateje Crnković (2012). Ona navodi da je u razdoblju od 1993. do 2009. godine raspušteno ukupno 114 predstavničkih tijela. U izbornom ciklusu od 2001. do 2005. godine raspušteno je 37 predstavničkih tijela, dok je u slijedećem izbornom ciklusu raspušteno 26 predstavničkih tijela (Crnković, 2012:811). Glavne razloge raspuštanja nalazi u trajnom gubitku kvoruma (39% slučajeva), nedonošenju proračuna (28% slučajeva) te neizboru načelnika odnosno gradonačelnika (27% slučajeva). Ostali razlozi otpadaju na nemogućnost donošenja odluke dulje od tri mjeseca te učestale teže povrede zakona.

Prema prikupljenim podacima<sup>17</sup> možemo vidjeti da je u razdoblju od uvođenja institucionalne reforme lokalnih izbora do sredine 2014. godine raspušteno 24 općinskih i gradskih vijeća te je u 15 slučajeva došlo do raspisivanja prijevremenih izbora za gradske i općinske načelnike. Raspuštanja županijskih vijeća ili raspisivanja za ponovljene izbore županijskih načelnika nije došlo. U 2010. godini došlo je do raspuštanja triju općinskih vijeća te četiri prijevremena izbora za općinske načelnike. U prosincu je raspušteno općinsko vijeće općine Stari Mikanovci gdje je razlog bio nedonošenje općinskog proračuna.<sup>18</sup> U lipnju je raspušteno općinsko vijeće Zemunik Donji gdje je ostavku dalo šest vijećnika nakon što je vlada raspisala dopunske izbore za zamjenika načelnika i dvoje vijećnika pripadnika srpske nacionalne manjine.<sup>19</sup> U istom mjesecu Ante Baran odstupio je s mjesta načelnika općine Lećevica uslijed sukoba interesa<sup>20</sup>, dok je Slavko Šare iz pritvora dao ostavku na mjesto

---

<sup>17</sup> Podatke o broju raspuštenih tijela prikupili smo iz Narodnih Novina iz rješenja o raspuštanju gradskih i općinskih vijeća te odluka o raspisivanju prijevremenih izbora za gradonačelnike i općinske načelnike

<sup>18</sup> <http://www.mikanovci.hr/tadija-orlovic-nacelnik-opcine-stari-mikanovci-o-situaciji-u-opcini-u-ocekivanju-novih-izbora/>

<sup>19</sup> <http://www.zadarskilist.hr/clanci/26052010/nitko-ne-zna-kako-ce-izgledati-buduce-vijece>

<sup>20</sup> <http://slobodnadalmacija.hr/Split-%C5%BEupanija/tabid/76/articleType/ArticleView/articleId/102291/Default.aspx>

načelnika općine Galovac.<sup>21</sup> Izbori za načelnika općine Ribnik raspisani su zbog smrti načelnika,<sup>22</sup> dok se u studenome dogodila ista situaciju u općini Pojezerje<sup>23</sup>. Krajem 2010. godine došlo je do raspuštanja gradskog vijeća grada Vukovara. Gradsko vijeće se nije uspjelo konstituirati u godinu i pol dana nakon izbora zbog nemogućnosti postizanja konsenzusa u vezi tridesetog vijećnika koji je trebao dolaziti iz redova srpske nacionalne manjine.<sup>24</sup> U 2011. godini raspušteno je jedno gradsko vijeće, 3 općinska vijeća te su raspisani prijevremeni izbori za jednog gradonačelnika te jednog općinskog načelnika. U ožujku je raspušteno vijeće grada Korčule te općinska vijeća općina Hum na Sutli, Klenovnik i općine Saborsko. Do raspuštanja vijeća u sve četiri jedinice došlo je zbog nedonošenja proračuna, odnosno odluka o privremenom financiranju.<sup>25,26</sup> U kolovozu 2011. Ivan Čehok podnio je ostavku na mjesto gradonačelnika Varaždina kako bi izašao iz Remetinca<sup>27</sup> dok je načelnik općine Sibinj Ivica Batinić podnio pismenu ostavku iz istražnog zatvora gdje se nalazio zbog sumnje u malverzacije zemljištem.<sup>28</sup> U veljači 2012. godine zbog nedonošenja proračuna raspušteno je gradsko vijeće grada Iloka, te četiri općinska vijeća – u općinama Goričan, Klis, Lokve i Višnjan. Razlozi raspuštanja bili su nedonošenje proračuna.<sup>29</sup> U svibnju 2012. raspisani su prijevremeni izbori za načelnike općina Kistanje i Biskupija. Oba načelnika promijenili su prebivalište radi povrata stanarskog prava (Rončević u Zadru, Berić u Kninu) te su automatizmom izgubili mogućnost obnašanja dužnosti u općinama u kojima su izabrani.<sup>30</sup> U istom mjesecu raspuštena su općinska vijeća Promina i Posedarja, oba zbog nedonošenja proračuna.<sup>31,32</sup> U općini Sutivan također je raspušteno gradsko vijeće, ovoga puta zbog sumnje u neovlaštenog predlagatelja proračuna,<sup>33</sup> dok je krajem studenoga raspisan natječaj za gradonačelnika Drniša zbog smrti Ante Dželalije.<sup>34</sup> U 2013. godini do redovnih lokalnih izbora održanih 19.05.2013. raspuštena su tri gradska vijeća (Hvar, Zlatar, Slavonski Brod) te općinska vijeća u općinama Kraljevec na Sutli i Pribislavec. Sva tijela raspuštena su

<sup>21</sup> <http://www.zadarskilist.hr/clanci/26052010/slavko-sare-vec-pet-dana-strajka-gladu>

<sup>22</sup> <http://www.slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/articleType/ArticleView/articleId/108055/Default.aspx>

<sup>23</sup> <http://www.uljanik.hr/index.php/hr/uljanik-grupa/treci-maj-bgd/dokumenti-3maj/odluke-vlade-rh>

<sup>24</sup> <http://www.novosti.com/2010/12/proizvodnja-izbora/>

<sup>25</sup> <http://korcula.sdp.hr/?p=136>

<sup>26</sup> <http://www.humnasutli.hr/index.aspx?vId=613>

<sup>27</sup> <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/145090/Raspisani-izbori-za-novog-gradonacelnika-Varazdina.html>

<sup>28</sup> <http://www.24sata.hr/news/nacelnik-opcine-sibinj-ivica-batinic-iz-pritvora-dao-ostavku-231018>

<sup>29</sup> <http://www.nacional.hr/clanak/127134/sutra-prijevremani-lokalni-izbori-u-iloku-lokvama-visnjanu-klisu-i-goricanu>

<sup>30</sup> <http://www.slobodnadalmacija.hr/%C5%A0ibenik/tabid/74/articleType/ArticleView/articleId/173774/Default.aspx>

<sup>31</sup> <http://www.slobodnadalmacija.hr/Zadar/tabid/73/articleType/ArticleView/articleId/175450/Default.aspx>

<sup>32</sup> <http://www.sibenik.in/zupanija/hdz-pobijedio-u-promini/3577.html>

<sup>33</sup> <https://freedom.crolex.net/7/70609/>

<sup>34</sup> <http://www.index.hr/vijesti/clanak/hdz-dobio-prijevremane-lokalne-izbore-u-drnisu-hns-vidi-perspektivu-gradonacelnik-postao-josip-begonja/659518.aspx>

zbog nedonošenja proračuna za 2013. godinu.<sup>35,36,37,38</sup> Neposredno nakon održanih redovnih izbora, raspuštena su općinska vijeća općina Sopje i Ivanska zbor toga što nisu uspjeli konstituirati predstavnička vijeća u zakonom propisanom roku.<sup>39,40</sup> U rujnu 2013. godine raspisani su prijevremeni izbori za načelnika općine Karlobag, gdje se kao jedini kandidat pojavljuje Ivan Tomljenović, isti načelnik koji je u svibnju dao ostavku nakon privođenja i istrage USKOK-a.<sup>41</sup> U petom mjesecu 2014. raspisani su prijevremeni izbori za gradsko vijeće te gradonačelnika Vukovara, općinsko vijeće i općinskog načelnika Sunja, gradonačelnika grada Slunja te općinskih načelnika općina Netretić i Bibinje.<sup>42</sup>

U razdoblju od 2009. do 2013. godine, odnosno trajanju jednog mandata, možemo vidjeti da je raspušteno 20 predstavničkih vijeća. U 18 slučajeva razlog je bio nedonošenje proračuna, u slučaju Vukovara to je bila nemogućnost konstituiranja samog vijeća, dok su vijećnici općine Zemunik Donji podnijeli ostavke. Do prijevremenih izbora za načelnika izvršne vlasti, ne računajući izbore do kojih je došlo uslijed smrti načelnika, došlo je u 6 slučajeva – četiri slučaja bila su povezana s istragama USKOK-a, dok su dvojica čelnika izgubila pravo obnašanja dužnosti zbog promjene prebivališta. Možemo reći da je u usporedbi s dva prijašnja izborna ciklusa došlo do određene stabilizacije sustava lokalne i regionalne samouprave. Zabilježen je samo jedan slučaj sukoba predstavničkog tijela i izvršne vlasti koji je rezultirao pokretanjem procedure opoziva neposredno izabраниh čelnika lokalne i regionalne samouprave. Ostali sukobi kulminirali su nedonošenjem gradskih i općinskih proračuna što je bio rezultat neslaganja vijećnika i izvršnog tijela. Podolnjak (2010) navodi da se u stručnoj raspravi pojavljuje pitanje kako spriječiti pojavu svojevrsnog oblika „municipalnog prezidencijalizma“, gdje bi izabrani čelnici lokalne izvršne vlasti zlouporabljali ovlasti na račun predstavničkog tijela (Podolnjak, 2010:126). To je uređeno izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Na temelju članaka 24. i 40.b referendum o razrješenju funkcije izvršnog tijela (kao i druga pitanja

---

<sup>35</sup> [http://www.slobodnadalmacija.hr/Split-](http://www.slobodnadalmacija.hr/Split-%C5%BEupanja/tabid/76/articleType/ArticleView/articleId/199113/Default.aspx)

[%C5%BEupanja/tabid/76/articleType/ArticleView/articleId/199113/Default.aspx](http://www.slobodnadalmacija.hr/Split-%C5%BEupanja/tabid/76/articleType/ArticleView/articleId/199113/Default.aspx)

<sup>36</sup> <http://sb.dalje.com/pravasi--najbolje-raspustiti-vijece-i-dovesti-povjerenika/455088>

<sup>37</sup> <http://rhzk.hr/53989/vijesti/zlatar-i-kraljevec-na-sutli-bez-novog-proracuna>

<sup>38</sup> <http://www.medijmurje.hr/clanak/3011/2013-01-08/pribislavec-bez-proracuna-dolazi-povjerenik>

<sup>39</sup> <http://www.hdssb.hr/index.php/zupanijske-organizacije/viroviticko-podravaska/4601-hdssb-odnio-pobjedu-na-prijevnemim-izborima-za-opcinsko-vijece>

<sup>40</sup> <http://www.hsp.hr/vijesti/hsp-ivanska-za-izbore-spremna/>

<sup>41</sup> <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/apsurd-u-karlobagu-na-izvanrednim-izborima-jedini-kandidat-je-stari-gradonacelnik---306947.html>

<sup>42</sup> <http://www.index.hr/vijesti/clanak/sutra-prijevnemim-izbori-u-vise-mjesta-za-gradonacelnika-vukovara-opet-se-kandidirao-sabo/754364.aspx>

određena zakonom i statutom) može predložiti najmanje 20% ukupnog broja birača ili trećina predstavničkog vijeća. Ako se referendum usvoji, prema članku 6. Zakona o referendumu, na njega mora izaći najmanje 50% ukupnog broja birača u jedinici lokalne samouprave. Uzevši u obzir izlaznost birača na lokalne izbore, može se reći da je neuspjeh referenduma gotovo pa siguran, što se i dogodilo. Do sada su u Hrvatskoj raspisana samo dva referenduma o razrješenju čelnika lokalne i regionalne samouprave. Prvi, održan u veljači 2011. godine, a koje je iniciralo i usvojilo predstavničko vijeće općine Pribislavec, nije uspio zbog premalog odaziva – na referendum je izašlo 271 birača, što je 11,06% od ukupnog broja birača u toj jedinici.<sup>43</sup> Drugi referendum, održan u svibnju 2012. godine, inicirali su sami birači, odnosno udruga Žene kamene te sindikat Jadrankamena. Uspjeli su sakupiti dovoljan broj potpisa za raspisivanje referenduma, no kao i u slučaju Pribislavca, na referendum je izašlo tek 646 birača, što je 31,62% od ukupnog broja birača.<sup>44</sup> Kasapović (2004a) upozoravala je na stvaranje lokalnog prezidencijalizma te ukazivala na mogućnost da izravan izbor za gradonačelnika pridonese autokratskom sustavu upravljanja gdje predstavnička tijela više ne bi imala nikakav efektivan nadzor nad izvršnom vlasti (Kasapović, 2004a:32). Iako predstavljeni podaci idu u prilog toj tezi, ne možemo se oteti dojmu da su „lokalni šerifi“ pronalazili put do izvršne vlasti i u prethodnim izbornim sustavima. U već spomenutom slučaju Hvara, vijećnici gradskog vijeća Hvara otvoreno su kritizirali rad gradonačelnika Pjerina Bebića (nezavisni kandidat) no akcija nije poduzeta. Osim slučaja na Hvaru, jedino je u općini Višnjan došlo do neslaganja načelnika koji je izabran kao nezavisni kandidat s predstavničkim vijećem, a da je rezultiralo u raspuštanju vijeća zbog nedonošenja proračuna. Čini se da su uvođenjem neposrednih izbora spriječene učestale krize gradskih i općinskih vlasti što kao rezultat ima jačanje institucionalnog položaja izvršne vlasti u odnosu na predstavničko tijelo. Iako je zakonskim uredbama gotovo pa onemogućeno realiziranje razrješenja čelnika lokalne izvršne vlasti, te bi se u budućnosti trebala posvetiti veća pažnja ovom problemu, nezavisni načelnici pokazali su da mogu uspješno surađivati s predstavničkim tijelima što pridonosi jačanju demokratskog razvitka lokalnih jedinica, a samim time i demokratskog razvitka društva.

---

<sup>43</sup> <http://www.udruga-opcina.hr/hr/novosti-detalji/u-opcini-pribislavec-odrzan-prvi-referendum-u-lokalnoj-samoupravi-1253>, <http://www.pribislavec.hr/images/stories/referendum.jpg>

<sup>44</sup> <http://www.index.hr/vijesti/clanak/propao-referendum-pucisca-i-dalje-vodi-hdzovac-marino-kastelan/613593.aspx>

## 5. ZAKLJUČAK

Nedvojbeno je kako institucionalni okvir za demokratsko djelovanje i građansku participaciju na lokalnoj razini postoji, iako moramo naglasiti da demokratske institucije nisu garancija da se svi akteri ponašaju u skladu s demokratskim vrijednostima niti da se procesi odvijaju prema tim vrijednostima. Hrvatska je mlada demokracija koja i dalje prolazi proces konsolidacije. Pokazalo se kako na putu demokratske konsolidacije stoje mnoge prepreke u obliku ostavštine iz bivšeg komunističkog režima, prepreke ekonomskog i gospodarskog karaktera, izazovi globalizacije i regionalizacije, te prepreke koje mogu prouzročiti privatni i parcijalni interesi pojedinaca s određenom političkom moći. Decentralizacija odgovornosti i odlučivanja poznata je praksa u mnogim zapadnim demokracijama, te su nove istočno europske države počele slijediti taj primjer. Za Hrvatsku se problem pojavio u strukturalnom smislu, jer mnoge institucije na lokalnoj razini nisu bile zamišljene da služe lokalnoj zajednici, nego da budu tek produžena ruka centralnoj vlasti. Takav centralizirani sustav trajao je u devedesetim godinama prošlog stoljeća, a prve promjene počele su nakon 2000. godine.

Sustav za izbore lokalnih dužnosnika mijenjan je tri puta otkako je Hrvatska samostalna država a lokalni izbori kao konstitutivni dio lokalne demokracije od presudne su važnosti za razvoj lokalne demokracije. U svibnju 2009. godine održani su prvi neposredni izbori za izvršnu vlast na lokalnoj i regionalnoj razini i prema ocjeni Podolnjaka riječ je o najznačajnijoj izmjeni institucionalnog okvira lokalne samouprave u Hrvatskoj od uvođenja tog sustava 1992. – 1993. godine (Podolnjak, 2010:15). Upravo zbog toga analizirali smo rezultate tih izbora kao instrumente demokratskog razvita hrvatskog društva pri čemu smo kao kriterije uzeli izbornu participaciju, uspješnost nezavisnih kandidata kao smanjenje stranačke monopolizacije izbornog procesa te stabilnost lokalne samouprave.

Analizom rezultata došli smo do zaključaka kako nije došlo do željenog povećanja demokratskog razvitka. Usporedbom izborne statistike utvrđeno je da je zaustavljen trend pada participativne demokracije, no izlaznost na lokalne izbore i dalje je ispod 50% što znači da legitimitet lokalnih predstavničkih i izvršnih tijela i dalje nije na zadovoljavajućoj razini. Posebno je zabrinjavajući dodatni pad izlaznosti na drugom krugu izbora u kojim se bira samo izvršna vlast. Analizom broja izabranih nezavisnih kandidata došli smo do zaključka da se smanjenje stranačke monopolizacije izbornog procesa ipak nije dogodilo u očekivanoj mjeri. Ipak, veći broj izabranih nezavisnih kandidata u drugom po redu izbornom ciklusu daje razlog

za optimizam. Možda je najveći uspjeh postignut u stabilizaciji lokalne vlasti. Vidimo da je raspuštanje predstavničkih tijela osjetno palo u odnosu na prethodna dva izborna ciklusa a posebno vrijedi istaknuti uspješnu suradnju nezavisnih čelnika s predstavničkim vijećima. Ipak, zakonske odredbe o mogućnosti opoziva čelnika lokalne izvršne vlasti treba dodatno razraditi. Institucionalnoj reformi ne možemo u potpunosti dati prolaznu ocjenu iako se napredak u nekim segmentima ipak nazire. Neposredan izbor lokalne izvršne vlasti ne može biti jedini instrument u borbi za demokratski razvitak društva. Povećanje kvaliteta lokalnih javnih usluga, smanjenje korupcije, teritorijalna reforma jedinica lokalne samouprave te povećanje povjerenja u političare također bi trebali odigrati važnu ulogu u preoblikovanju hrvatskog društva za boljitak svih građana. Iako je država samim uvođenjem reforme ipak pokazala da nije odustala od pitanja uređenja lokalne samouprave, akademska zajednica, a pogotovo sociologija politike nije dala svoj doprinos u obliku istraživanja i pokušaja pronalaska rješenja za probleme u kojima se nalazi lokalna demokracija. Ovaj rad u tom smislu pokušava skrenuti pozornost na taj problem te se može shvatiti kao teorijski doprinos istraživanjima lokalne demokracije.

## 6. POPIS LITERATURE

1. Crnković, M. (2012). *Raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela*. Hrvatska javna i komparativna uprava No.12, str. 811  
URL:  
[http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje\\_files/09%20Crnkovic.pdf](http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/09%20Crnkovic.pdf)
2. Grdešić, I. (1998). *Participation and Local Democracy in Croatia*. Politička misao, Vol.35 No.5, str. 14  
URL:  
[http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=51081](http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=51081)
3. Grdešić, I. (2005). *Komentar na prijedlog zakona o izborima župana, gradonačelnika Grada Zagreba, gradonačelnika i načelnika u Republici Hrvatskoj*. U *Ocjena prijedloga Zakona o izborima župana, gradonačelnika Grada Zagreba, gradonačelnika i načelnika u Republici Hrvatskoj*. Glasilo saveza Udruge gradova i Udruge općina, br.5, str. 34–36  
URL:  
<http://www.cpi.hr/download/links/en/6916.pdf>
4. Hague, R., Harrop, M., Breslin, S. (2001). *Komparativna vladavina i politika*. Zagreb: Politička misao, str. 183-284
5. Haus, M., Sweeting, D. (2006). *Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map*. Political studies. (54), str. 267–269
6. Heywood, A. (2004). *Politika*. Beograd: CLIO, str. 306
7. Illner, M. (2003). *Devolution of government in ex-communist countries: some explanatory frameworks*. U: Balderstain, *Local democracy in post-communist Europe*. Njemačka: Leske, Budrich, str. 9–13
8. Kasapović, M. (2004). *Lokalno izborno pravo u Hrvatskoj u komparativnoj perspektivi*. U: Petak, Lalić, Kasapović, *Lokalna politika u Hrvatskoj*. Zagreb: Politička misao, str. 61-82.
9. Kasapović, M. (2004a). *Naježda malih Tuđmana ili: zašto su izravni izbori gradonačelnika opasni za demokraciju*, Globus, 24. 4. 2004., str. 32-34
10. [Koprić, I. \(2005\) \*O neposrednom izboru gradonačelnika i općinskog načelnika\*, Informator, br.5399, str. 9](#)  
URL:  
[http://www.izbori.hr/izbori/ipFiles.nsf/0/14B56FD7AB698DC7C125742100342306/\\$FILE/Pages%20from%205399.pdf](http://www.izbori.hr/izbori/ipFiles.nsf/0/14B56FD7AB698DC7C125742100342306/$FILE/Pages%20from%205399.pdf)
11. Lalić, D. (2004). *Kriza gradske vlasti u Splitu 2001 - 2002: viđenje aktera*. U: Petak, Lalić, Kasapović, *Lokalna politika u Hrvatskoj*. Zagreb: Politička misao, str. 117-176

12. Lozina, D. (2004). *Lokalna samouprava – poredbeno i hrvatsko iskustvo*. Split: Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet, str. 119-126.
13. Maronić, M., Tokić I. (2012), *Utjecaj demografskih čimbenika na društveno – ekonomski razvoj Hrvatske*, Ekonomski vjesnik. No.2, str. 265  
URL:  
[http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=138669](http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=138669)
14. Merkel, W. (2011). *Transformacija političkih sustava*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 11-89
15. Palarić, A. (2007) *Neposredni izbor općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba – vraćanje povjerenja u politiku*, Informator, br.5596, str. 1-3  
URL:  
[http://www.izbori.hr/izbori/ipFiles.nsf/0/5A97BBFB6D074446C12574210036B727/\\$FILE/Pages%20from%20informator%205596.pdf](http://www.izbori.hr/izbori/ipFiles.nsf/0/5A97BBFB6D074446C12574210036B727/$FILE/Pages%20from%20informator%205596.pdf)
16. Pavlović, V. (2002). *Civilno društvo i mogućnosti demokratske rekonstrukcije*. U *Lokalna demokratija: stanje i perspektive*. Beograd: Magna Agenda, str. 81 – 86
17. Perko-Šeparović, I. (2001). *The reform of local self-government in Croatia*. U: *Local self government and decentralization in South-East Europe*. Zagreb: Fiedrich Ebert Stiftung, str. 89-96
18. Petak, Z. (2004). *Financiranje lokalne samouprave: politika decentralizacije u Hrvatskoj svijetu*. U: Petak, Lalić, Kasapović, *Lokalna politika u Hrvatskoj*. Zagreb: Politička misao, str. 34–53
19. Podolnjak, R. (2005). *Neposredan izbor gradonačelnika i župana – europska perspektiva i hrvatsko iskustvo*. Varaždin: Stanek
20. Podolnjak, R. (2010). *(Grado)načelnik i vijeće – Novi institucionalni okvir hrvatske lokalne samouprave u komparativnoj perspektivi*, Varaždin:Pipron., str. 15-126
21. Pratchett, L. (2004). *Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'*. Political studies. (52) 358–375
22. Radman, Z. (2010). *Građanstvo i javne politike*. Zagreb: Politička kultura, str. 9-160
23. Ravlić, S. (2011). *Lokalna demokracija*. U: Kregar, Đulabić, Gardašević, Musa, Ravlić, Rogić Lugarić, *Decentralizacija*, Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, str. 90-97
24. Sokol, S., Kregar, J. (1993). *Komentar temeljnih instituta Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi*. U: *Hrvatski sustav lokalne samouprave i uprave*. Zagreb: Organizator, str. 24
25. Šeks, V. (1993). *Temeljna obilježja novog hrvatskog sustava lokalne samouprave i uprave*. U: *Hrvatski sustav lokalne samouprave i uprave*. Zagreb: Organizator, str. 1-20



26. Vasović, V. (2002). *Lokalna zajednica i demokratija*. U *Lokalna demokratija: stanje i perspektive*. Beograd: Magna Agenda, str. 44-46
27. Vežić, G. (2006) *Suglasnost u ideji o neposrednim izborima i konsenzus da se oni ne provedu*, Elektronski glasnik Infoservis za promociju suradnje i razumijevanja Regionalne paralele, br.5, str 11  
URL:  
[www.stina.hr/download/paralele/broj05.doc](http://www.stina.hr/download/paralele/broj05.doc)
28. Vujačić, I. (2002). *Supsidijarnost i modernizacija lokalne zajednice*. U *Lokalna demokratija: stanje i perspektive*. Beograd: Magna Agenda, str. 109-124
29. Vujović, S. (2006). *Akteri urbanih promena u Srbiji*. Sociologija sela. (171), str. 70-75

#### **Internetske stranice:**

- <http://www.izbori.hr/izbori/ws.nsf/site.xsp>
- <http://www.zakon.hr/z/359/Zakon-o-referendumu-i-drugim-oblicima-osobnog-sudjelovanja-u-obavljanju-dr%28regionalne%29-samouprave>
- <http://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%28regionalnoj%29-samoupravi>
- [http://www.zakon.hr/zakoni/Zakon\\_o\\_izborima\\_opcinskih\\_nacelnika\\_gradonacelnika\\_zipana\\_i\\_gradonacelnika\\_Grada\\_Zagreba.doc](http://www.zakon.hr/zakoni/Zakon_o_izborima_opcinskih_nacelnika_gradonacelnika_zipana_i_gradonacelnika_Grada_Zagreba.doc)
- <http://www.nn.hr/Default.aspx>
- <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Croatian/122-Croatian.pdf>
- [http://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/ljetopis/2012/sljh2012.pdf](http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/ljetopis/2012/sljh2012.pdf)
- <http://statistika.hzz.hr/Statistika.aspx?tipIzvjestaja=1>

#### **Novinski članci:**

- <http://www.fina.hr/Default.aspx?art=10972&sec=1720> preuzeto 2.08.2014.
- <http://limun.hr/main.aspx?id=625816&Page=1> preuzeto 2.08.2014.
- <http://povijest.net/v5/hrvatska/moderna-hr/2007/zagrebacka-kriza-1995-1997/> preuzeto 27.07.2014.
-

- <http://www.glas-slavonije.hr/220340/1/Ivica-Vrkic-postaje-kandidat-HDZ-a-za-predsjednika-Republike> preuzeto 10.08.2014
- <http://www.mikanovci.hr/tadija-orlovic-nacelnik-opcine-stari-mikanovci-o-situaciji-u-opcini-u-ocekivanju-novih-izbora/> preuzeto 7.08.2014.
- <http://www.zadarskilist.hr/clanci/26052010/nitko-ne-zna-kako-ce-izgledati-buduce-vijece> preuzeto 7.08.2014
- <http://slobodnadalmacija.hr/Split-%C5%BEupanija/tabid/76/articleType/ArticleView/articleId/102291/Default.aspx> preuzeto 7.08.2014
- <http://www.zadarskilist.hr/clanci/26052010/slavko-sare-vec-pet-dana-strajka-gladu> preuzeto 7.08.2014
- <http://www.slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/articleType/ArticleView/articleId/108055/Default.aspx> preuzeto 7.08.2014
- <http://www.uljanik.hr/index.php/hr/uljanik-grupa/treci-maj-bgd/dokumenti-3maj/odluke-vlade-rh> preuzeto 7.08.2014
- <http://www.novosti.com/2010/12/proizvodnja-izbora/> preuzeto 7.08.2014
- <http://korcula.sdp.hr/?p=136> preuzeto 7.08.2014
- <http://www.humnasutli.hr/index.aspx?vId=613> preuzeto 7.08.2014
- <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/145090/Raspisani-izbori-za-novog-gradonacelnika-Varazdina.html> preuzeto 7.08.2014
- <http://www.24sata.hr/news/nacelnik-opcine-sibinj-ivica-batinic-iz-pritvora-dao-ostavku-231018> preuzeto 7.08.2014
- <http://www.nacional.hr/clanak/127134/sutra-prijevremeni-lokalni-izbori-u-iloku-lokvama-visnjanu-klisu-i-goricanu> preuzeto 7.08.2014
- <http://www.slobodnadalmacija.hr/%C5%A0ibenik/tabid/74/articleType/ArticleView/articleId/173774/Default.aspx> preuzeto 7.08.2014
- <http://www.slobodnadalmacija.hr/Zadar/tabid/73/articleType/ArticleView/articleId/175450/Default.aspx> preuzeto 7.08.2014
- <http://www.sibenik.in/zupanija/hdz-pobijedio-u-promini/3577.html>
- <https://freedom.crolex.net/7/70609/> preuzeto 7.08.2014
- <http://www.index.hr/vijesti/clanak/hdz-dobio-prijevremene-lokalne-izbore-u-drnisu-hns-vidi-perspektivu-gradonacelnik-postao-josip-begonja/659518.aspx> preuzeto 7.08.2014

- <http://www.slobodnadalmacija.hr/Split-%C5%BEupanija/tabid/76/articleType/ArticleView/articleId/199113/Default.aspx>  
preuzeto 7.08.2014
- <http://sb.dalje.com/pravasi--najbolje-raspustiti-vijece-i-dovesti-povjerenika/455088> preuzeto 7.08.2014
- <http://rhzk.hr/53989/vijesti/zlatar-i-kraljevec-na-sutli-bez-novog-proracuna>  
preuzeto 7.08.2014
- <http://www.medjimurje.hr/clanak/3011/2013-01-08/pribislavec-bez-proracuna-dolazi-povjerenik> preuzeto 7.08.2014
- <http://www.hdssb.hr/index.php/zupanijske-organizacije/viroviticko-podavska/4601-hdssb-odnio-pobjedu-na-prijevremenim-izborima-za-opcinsko-vijece> preuzeto 7.08.2014
- <http://www.hsp.hr/vijesti/hsp-ivanska-za-izbore-spremna/> preuzeto 7.08.2014
- <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/apsurd-u-karlobagu-na-izvanrednim-izborima-jedini-kandidat-je-stari-gradonacelnik---306947.html> preuzeto 7.08.2014
- <http://www.index.hr/vijesti/clanak/sutra-prijevremeni-izbori-u-vise-mjesta-za-gradonacelnika-vukovara-opet-se-kandidirao-sabo/754364.aspx> preuzeto 7.08.2014
- <http://www.udruga-opcina.hr/hr/novosti-detalji/u-opcini-pribislavec-odrzan-prvi-referendum-u-lokalnoj-samoupravi-1253> preuzeto 10.08.2014
- <http://www.pribislavec.hr/images/stories/referendum.jpg> preuzeto 10.08.2014
- <http://www.index.hr/vijesti/clanak/propao-referendum-pucisca-i-dalje-vodi-hdzovac-marino-kastelan/613593.aspx> preuzeto 10.08.2014