

Uloga vijećnika gradskih vijeća u upravljanju i razvoju gradova u Hrvatskoj

Dubravka Jurlina Alibegović

*Sunčana Slijepčević**

UDK 352.075.1(497.5)

Izvorni znanstveni rad (original scientific paper)

Primljeno: 1. 12. 2009.

Prihvaćeno: 11. 6. 2010.

Analiziraju se ciljevi i zadaci gradskih vijeća te uloga vijećnika u poticanju lokalnog razvoja u Hrvatskoj. Posebno se važnom smatra analiza razlika u ciljevima, zadacima te stavovima lokalnih vijećnika s obzirom na veličinu grada. Podaci su prikupljeni anketnim ispitivanjem provedenim 2008. Analiziraju se odgovori na pitanja koja se odnose na stajališta vijećnika o lokalnoj politici te prioritetima i važnosti različitih aktivnosti koje se provode na lokalnoj razini, a imaju cilj postizanje održivog lokalnog razvoja. Posebno se analizira utjecaj gradskih vijeća na izvršavanje pojedinih zadataka u gradovima koji su važni za poticanje lokalnog

* Dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović, Ekonomski institut u Zagrebu (Institute of Economy, Zagreb), Dr. sc. Sunčana Slijepčević, Ekonomski institut u Zagrebu (Institute of Economy, Zagreb). Rad je rezultat rada na znanstvenoistraživačkim projektima 002-0022469-2468 *Održivi razvoj, inovacije i regionalna politika Republike Hrvatske* i 002-0022469-2465 *Inovacije, ulaganje u ljudski kapital i rast konkurentnosti Hrvatske* koje financira Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske.

razvoja; raspodjela zaduženja i zadataka te uloga različitih dionika u aktivnostima lokalne vlasti; mišljenje lokalnih vijećnika o tome kolika je važnost različitih zadataka i ciljeva za poticanje lokalnog razvoja. Temeljna je hipoteza da lokalni vijećnici nemaju različito mišljenje o tome na koje ciljeve i zadatke imaju najveći utjecaj, a potrebno ih je ostvariti za poticanje lokalnog razvoja te, osim toga, da u Hrvatskoj postoji jedinstveno stajalište o prioritetima koji dovode do održivog lokalnog razvoja. Takva analiza omogućuje utvrđivanje glavnih prioriteta lokalnih vijećnika te odstupanja njihovih prioriteta od onih zadataka i ciljeva za koje smatraju da imaju znatan utjecaj za ostvarivanje održivog lokalnog razvoja u Hrvatskoj.

ključne riječi: jedinice lokalne samouprave, lokalni razvoj, upravljanje gradovima, Hrvatska

1. Uvod

Upravljanje gradovima označava proces kojem je cilj uspostava sustava upravljanja koji će osigurati zadovoljavajuću kvalitetu života i dobrobit svim građanima. Gradovi temelje osnovne ciljeve dobrog upravljanja, zadovoljavajuću kvalitetu života i dobrobit svih građana na usvojenoj lokalnoj razvojnoj strategiji kojom se potiče učinkovito ponašanje na lokalnoj razini. Za provedbu lokalnih razvojnih strategija zaduženi su različiti dionici, a među njima velika uloga pripada gradskim vijećima i njihovim vijećnicima.

Cilj je ovoga rada analizirati ulogu vijećnika gradskih vijeća u upravljanju gradovima u Hrvatskoj. Analiza je provedena anketnim ispitivanjem lokalnih vijećnika u hrvatskim gradovima. Anketno ispitivanje provedeno je radi analize prioriteta i važnosti različitih zadataka i aktivnosti koji se provode na lokalnoj razini, a cilj im je postizanje i osiguravanje održivog lokalnog razvoja.

Temeljna hipoteza rada je pokazati da lokalni vijećnici nemaju različito mišljenje o tome na koje ciljeve i zadatke imaju najveći utjecaj, a potrebno ih je ostvariti za poticanje lokalnog razvoja. Osim toga, rad će dokazati da postoji jedinstveno stajalište o prioritetima koji dovode do održivog lokalnog razvoja. Takva analiza omogućuje utvrđivanje glavnih prioriteta lokalnih vijećnika te odstupanja njihovih prioriteta od onih zadataka i ci-

ljeva za koje smatraju da znatno utječu na ostvarivanje održivog lokalnog razvoja u Hrvatskoj.

Rad se sastoji od pet poglavlja. Nakon prvog, uvodnog poglavlja, u drugom se poglavlju obrađuju temeljni pojmovi vezani uz upravljanje gradovima i održivi lokalni razvoj. U tom se poglavlju daje i osnovni pregled literature iz tog područja. Korištena metodologija i obilježja uzorka opisani su u trećem poglavlju. Četvrto poglavlje sadržava glavne rezultate anketnog ispitivanja lokalnih vijećnika te primijenjene statističke analize koji omogućuju utvrđivanje razlika u ciljevima, zadacima te stajalištima lokalnih vijećnika s obzirom na veličinu grada. U tom se poglavlju provjerava temeljna hipoteza istraživanja. Rad završava zaključnim razmatranjima i prijedlozima budućih istraživanja.

2. Upravljanje gradovima

2.1. Definiranje upravljanja gradovima

Upravljanje se može definirati na više načina. UNDP upravljanje definira praksom koja obuhvaća političku, ekonomsku i administrativnu upravu u obavljanju državnih poslova na svim razinama.¹ Upravljanje obuhvaća složene mehanizme, procese i institucije kojima građani i grupe izražavaju svoje interese, usklađuju svoje razlike, te prakticiraju svoja prava i obveze.

Upravljanje se može definirati i kao pisane i nepisane politike, procedure te način donošenja odluka jedinica koje kontroliraju alokaciju resursa unutar institucija i između njih. Upravljanje se odnosi na različite procese u društvu kojima je cilj ostvarivanje politika i odluka koje se odnose na javni život, ekonomski i društveni razvoj. Ono obuhvaća interakciju između formalnih institucija i institucija civilnog društva (GWGIAS, 1996).

Najkraće rečeno, upravljanje je proces donošenja odluka koji se odnosi na složeni niz vrijednosti, normi, procesa i institucija kojima donositelji odluka iz javnog sektora i civilnog društva obavljaju svoje javne dužnosti na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj i globalnoj razini.

Upravljanje općenito ima tri dimenzije: (1) *politička* dimenzija obuhvaća procese pomoću kojih su izabrani svi oni koji su na vlasti, procese kojima

¹ Poblize na <http://www.gdrc.org/u-gov/governance-define.html>.

se oni koji su na vlasti nadziru i procese kojima se oni na vlasti zamjenjuju, (2) *ekonomska* dimenzija obuhvaća proces kojim se efikasno upravlja javnim sredstvima i kojima se provode javne politike i (3) *institucionalna* dimenzija obuhvaća procese kojima građani i sama država uvažavaju javne institucije (GWGIAS, 1996).

Niz je kriterija za ocjenu i vrednovanje načina upravljanja, a osnovni kriteriji obuhvaćaju razinu efikasnosti i učinkovitosti kojom se provode javni poslovi.

UNESCO definira upravljanje gradovima kao procese koji vode i koji uzimaju u obzir različite veze između dionika, lokalnih vlasti i građana.² Upravljanje gradovima obuhvaća strategije odozdo-prema gore (*bottom-up*) i strategije odozgo-prema dolje (*top-down*) kojima se favorizira aktivno sudjelovanje lokalne zajednice, pregovaranje između dionika, jasne mehanizme donošenja odluka i inovacije u strategijama politika upravljanja gradovima.

Mehta (1998) sagledava upravljanje gradovima na temelju niza obilježja. Uvodi obilježje *financijske odgovornosti* za koju smatra da proizlazi iz načina kako grad upravlja svojim financijama, kako upotrebljava svoja raspoloživa sredstva i što njima postiže za dobrobit svojih građana provodeći zakonom propisane funkcije i javne poslove. U konceptu financijske odgovornosti jest i pitanje *odgovornosti*, koje obuhvaća sposobnost javnih tijela, pa tako i gradova, da utvrde potrebe svojih stanovnika i utječu na njih. U provođenju javnih poslova potrebno je i *sudjelovanje građana*. Građani bi zajedno s lokalnim službenicima trebali raditi na uspostavi sustava za praćenje i vrednovanje te sustava za izvješćivanje o ostvarenim rezultatima. Navedena tri obilježja, financijsku odgovornost, odgovornost i sudjelovanje građana, Mehta naziva statičnim konceptom upravljanja gradovima.

Uz statični koncept upravljanja gradovima Mehta razlikuje i dinamički koncept upravljanja gradovima koji još naziva *inovativnim upravljanjem*. Dinamični koncept mjeri stupanj kojim su gradski *manageri* kadri uspješno provoditi promjene u svom administrativnom sustavu kako bi se postigli bolji rezultati, pri čemu Mehta smatra da su važne tri mjere koje se odnose na sposobnost gradova da transformiraju opće mogućnosti u lokalne vrijednosti. To su javno-privatna partnerstva, uzajamno djelovanje lokalne vlasti i građana te umreživanje (Kaufman et al., 2004).

² Poblize na http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=5651&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

UN-Habitat započeo je 1999. *Globalnu kampanju o upravljanju gradovima* kojom je podržao primjenu *Habitat Agende*³ i pridonio iskorjenjivanju siromaštva unapređivanjem upravljanja gradovima. Razvoj indeksa upravljanja gradovima (*the Urban Governance Index – UGI*) jedan je od najvažnijih ciljeva kampanje. Na *globalnoj razini* svrha je indeksa upravljanja gradovima da upozori na značenje dobrog upravljanja gradovima u postizanju sveobuhvatnih razvojnih ciljeva kao što su milenijski razvojni ciljevi⁴ i oni koji su definirani *Habitat Agendom*. Na *lokalnoj razini* svrha je indeksa upravljanja gradovima da pospješi lokalne akcije kako bi se unaprijedila kvaliteta upravljanja gradovima. Indeks upravljanja gradovima ujedno je i alat koji pomaže gradovima u praćenju kvalitete upravljanja gradovima (UN-Habitat, 2005).

2.2. Održivi lokalni razvoj

Lokalni razvoj je proces kojim se ostvaruje održivi razvoj u lokalnoj zajednici, u kojem se, koristeći se složenim lokalnim prilikama, primjenjuju adekvatni postupci i instrumenti, kojima je cilj pospješiti gospodarski razvoj u lokalnoj sredini uz istodobno uvažavanje društvenih razvojnih načela i zahtjeva koji se odnose na zaštitu okoliša (Dräger et al., 2004). Sam proces održivog razvoja potiče partnerski pristup između najvažnijih dionika koji djeluju u određenom području (Walsh, 1996; Stimson et al., 2002). Krajnji je cilj stvoriti radna mjesta i stimulirati ekonomsku aktivnost aktivnim sudjelovanjem svih dionika, korištenjem raspoloživim resursima i funkcijama, koje povećavaju razinu ekonomske aktivnosti u određenom području.

Lokalni se razvoj temelji na pripremljenoj i provedenoj lokalnoj razvojnoj strategiji. S ciljem postizanja održivog lokalnog razvoja i vodeći brigu o različitim potrebama i sklonostima stanovnika lokalne jedinice nužno je usvojiti nov način strateškog planiranja, koji objedinjuje proračunsko planiranje i strategiju razvoja lokalne jedinice s ciljem praćenja ostvarivanja rezultata trošenja proračunskih sredstava (Jurlina Alibegović, 2007; Jurlina Alibegović, Kordej-De Villa, 2007). Ukratko, strateško planiranje, definiranje lokalnih razvojnih prioriteta i izvora sredstava za njihovo financiranje preduvjet je ostvarivanja razvojnih ciljeva u svakom gradu.

³ Poblize na <http://www.unhabitat.org/content.asp?ID=1176&catid=10&typeid=24&subMenuId=0>.

⁴ Poblize na <http://www.un.org/millenniumgoals/>.

Sam izraz »održivost« obuhvaća problematiku iz područja zaštite okoliša, društvena i ekonomska pitanja. Stoga održivi razvoj pretpostavlja usklađivanje ekonomskih, ekoloških i društvenih aspekata razvoja te zbog toga nužno pretpostavlja interdisciplinarnost istraživanja (Kordej-De Villa et al., 2009). Koncept održivog razvoja podrazumijeva povezanost različitih područja, traži administrativnu umreženost, kao i međusektorsku povezanost⁵ i svakodnevnu suradnju između svih upravnih odjela u gradu.

Lokalne jedinice glavni su donositelji odluka o pitanjima koja se tiču održivosti, pa bi trebale surađivati s velikim brojem lokalnih dionika, kao i s mnogobrojnim donositeljima odluka koji utječu na održivost gradova, a koji djeluju izvan lokalnih jedinica. Umreživanje s drugim gradovima smatra se važnim faktorom prema ostvarivanju više razine održivosti na lokalnoj razini.⁶ Održivost na lokalnoj razini potiče se raznim međunarodnim inicijativama, kao što je *Local Agenda 21*,⁷ i drugim uspješnim međunarodnim projektima. Posebno treba naglasiti potrebu da lokalni službenici pristupe izradi procedure za samovrednovanje kao što je *Local Evaluation 21*⁸ koja bi im pomogla u praćenju i vrednovanju napretka u postignuću ciljeva održivosti i usporedbama svoje s drugim lokalnim jedinicama. Takva praksa, nažalost, nije uobičajena u lokalnim jedinicama u Hrvatskoj. Stoga se samovrednovanje izrazito preporučuje kao jedno od budućih važnih oruđa u svakodnevnom obavljanju poslova u lokalnim jedinicama.

2.3. Povezanost kvalitete upravljanja gradovima i održivog lokalnog razvoja

U središtu zanimanja istraživača u posljednje su vrijeme istraživanja o utjecaju kvalitete upravljanja na gospodarski razvoj.⁹ Riječ je uglavnom o istraživanjima u kojima je u središtu zanimanja državna, a ne lokalna razina vlasti i koja su pokazala visoku korelaciju između kvalitete uprav-

⁵ Međusektorska se povezanost može postići povezivanjem kriterija zaštite okoliša, društvenih i ekonomskih kriterija u sve javne politike.

⁶ Prvenstveno je riječ o zajedničkom provođenju projekata više lokalnih jedinica, koji se inače ne bi mogli realizirati. Poblize o pitanjima regionalne suradnje kao preduvjetu za postizanje ciljeva održivosti, u: Jurlina Alibegović, Kordej-De Villa, 2006.

⁷ Poblize na <http://www.iclei.org/index.php?id=798>.

⁸ Poblize na <http://www.localsustainability.eu/index.php?id=4265>.

⁹ Poblize o dvostranoj vezi između kvalitete upravljanja i gospodarskog rasta i razvoja u: Arndt, Oman, 2006.

ljanja, mjerene pomoću pokazatelja upravljanja, i nacionalnog dohotka po stanovniku.¹⁰ Istraživačima je i dalje izazov pobliže identificirati uzročnu vezu između kvalitete upravljanja i razine dohotka u konkretnom slučaju. Proveden je niz istraživanja na nacionalnoj razini, ali je i dalje izazov kako identificirati smjer ili uzročnu vezu, ako ona postoji, između viših rezultata u upravljanju (boljeg upravljanja) i više razine bruto domaćeg proizvoda po stanovniku (ekonomski rast). I dalje ostaje pitanje može li se u zemljama s višom razinom bruto domaćeg proizvoda po stanovniku ta viša razina bruto domaćeg proizvoda po stanovniku statistički obrazložiti boljim rezultatima upravljanja u tim zemljama. Moguće je postaviti i suprotno pitanje, odnosno mogu li se bolji rezultati u upravljanju objasniti višim razinama bruto domaćeg proizvoda po stanovniku.

Da bi odgovorili na ta i slična pitanja, Kaufman i Kraay (2002; 2003) izgradili su model u kojem su pokušali ocijeniti učinke upravljanja na rast bruto domaćeg proizvoda po stanovniku na dugi rok, i obrnuto: učinak rasta bruto domaćeg proizvoda po stanovniku na unapređenja upravljanja na dugi rok. Na temelju modela i podataka za 153 zemlje dobili su sljedeće rezultate: (1) unapređenje kvalitete upravljanja u zemljama ima snažan pozitivan učinak na dugoročni ekonomski rast u zemlji, (2) viši dugoročni rast ima negativan učinak na kvalitetu upravljanja na dugi rok i (3) negativan učinak snažnijeg rasta na kvalitetu upravljanja bit će slabiji nego što je pozitivan učinak boljeg upravljanja na ekonomski rast te se s velikom vjerojatnošću može zaključiti da je neto učinak pozitivna korelacija između razine bruto domaćeg proizvoda po stanovniku i pokazatelja upravljanja.

Međutim, istraživanja kojima je cilj utvrditi povezanost kvalitete upravljanja i rasta i razvoja na lokalnoj razini nisu tako brojna. Istraživanje Kaufmanna, Léautiera i Mastruzzija (2004) doprinosi istraživanju područja upravljanja gradovima pomoću empirijskog istraživanja determinanti koje utječu na postignute rezultate u gradovima. Rezultati njihova istraživanja upućuju na složenu međusobnu povezanost između različitih tehnoloških izbora, upravljanja i postignutih rezultata u gradovima, a nelinearna veza između veličine grada i postignutih rezultata upućuje na činjenicu da veliki gradovi pokazuju manje postignute rezultate u pružanju javnih usluga. Uz navedene postoje i drugi rezultati istraživanja, koji upućuju na postojanje snažne pozitivne veze između postignutih rezultata u gradu (dostupnost javnih usluga) i upravljanja gradom. Opći je zaključak istraživanja

¹⁰ U: Kaufmann, Kraay 2002 pokazana je snažna povezanost između razine dohotka po stanovniku i kvalitete upravljanja.

da gradovi u kojima se bolje upravlja ostvaruju bolje rezultate, a isto tako gradovi koji su u zemljama u kojima se bolje upravlja postižu bolje rezultate. Stoga se može konačno zaključiti da način i rezultati upravljanja na lokalnoj razini u velikoj mjeri utječu na postizanje rezultata u gradovima, a time i na lokalni razvoj u gradovima.

Opisana saznanja iz provedenih istraživanja mogu se usporediti s hrvatskom stvarnošću. Čini se da su u Hrvatskoj glavno ograničenje postizanju boljih rezultata upravljanja gradovima, postizanju dobrih rezultata i održivog razvoja na lokalnoj razini veoma male lokalne jedinice bez fiskalnog kapaciteta i s nedostatnim ljudskim kapacitetima (posebno nedostaju rukovodeća i organizacijska znanja). Uz to, ne postoji dovoljno znanja o društvenim, ekonomskim i okolišnim posljedicama razvojnih odluka, nema odgovarajuće suradnje između lokalnih dionika o pitanjima koja se tiču odluka koje se odnose na održivost te ne postoji povezanost i umreženost među lokalnim jedinicama u pitanjima održivog razvoja.

U sljedeća se dva poglavlja opisuje hrvatska praksa u upravljanju gradovima s namjerom utvrđivanja razlika u ulogama gradskih vijeća i njihovih vijećnika u upravljanju gradovima u Hrvatskoj. Analiza se temelji na anketnom upitniku koji je poslan svim hrvatskim gradovima s ciljem istraživanja prioriteta i značenja različitih aktivnosti na lokalnoj razini kako bi se postigao održivi lokalni razvoj.

3. Metodologija istraživanja

3.1. Anketni upitnik

S namjerom da se pobliže analiziraju obilježja upravljanja gradovima u Hrvatskoj, tijekom 2008. provedeno je anketno ispitivanje lokalnih vijećnika. Anketa je imala cilj istražiti stavove, vrijednosti, sklonosti i način sudjelovanja u lokalnoj politici vijećnika u gradskim vijećima. U ovom su radu analizirani odgovori na pitanja koja se odnose na stajališta vijećnika o lokalnoj politici te prioritetima i važnosti različitih aktivnosti koje se provode na lokalnoj razini, a imaju cilj postizanje održivog lokalnog razvoja. Analiza obilježja lokalne politike u Hrvatskoj, s obzirom na veličinu grada, temelji se na obradi odgovora iz anketnog upitnika.

Anketni upitnik sastavni je dio međunarodnog istraživanja provedenog u okviru istraživačkog projekta *Uloga vijećnika u kreiranju lokalne politike u Hrvatskoj na putu prema Europskoj uniji*, koji je dio međunarodnog istra-

živačkog projekta *Municipal Assemblies in European Local Governments – MAELG*.¹¹

U ovom radu analizirano je ukupno šest pitanja¹² koja donose nova saznanja o:

- utjecaju gradskih vijeća na izvršavanje različitih zadataka u hrvatskim gradovima, koji su važni za poticanje lokalnog razvoja;
- raspodjeli zaduženja i zadataka važnih za poticanje lokalnog razvoja te o ulozi različitih dionika u aktivnostima lokalne vlasti;
- mišljenju i stajalištima lokalnih vijećnika o tome kolika je važnost različitih zadataka i ciljeva za poticanje lokalnog razvoja.

Temeljna hipoteza rada je pokazati da lokalni vijećnici nemaju različito mišljenje o tome na koje ciljeve i zadatke imaju najveći utjecaj, a potrebno ih je ostvariti za poticanje lokalnog razvoja¹³ te da u Hrvatskoj postoji jedinstveno stajalište o prioritetima koji dovode do održivog lokalnog razvoja.

Radi dobivanja odgovora na navedena pitanja i utvrđivanja razlika u odgovorima s obzirom na veličinu grada te da bi se prihvatila ili odbacila postavljena hipoteza analizirani su odgovori na šest različitih pitanja. U njima su lokalni vijećnici trebali dati svoje mišljenje o važnosti različitih aktivnosti i zadataka za lokalni razvoj te procijeniti svoj utjecaj i utjecaj

¹¹ Osnovna je ideja istraživanja da se na temelju identičnog anketnog upitnika anonimno ispituju vijećnici gradskih i općinskih vijeća u gradovima i općinama u kojima živi više od 10.000 stanovnika u više europskih zemalja. Ispunjeni se anketni upitnici obrađuju i analiziraju te se kreira međusobno usporediva baza podataka o političkoj karijeri, stavovima, vrijednostima, sklonostima i načinu sudjelovanja u lokalnoj politici vijećnika u gradskim odnosno općinskim vijećima u 16 europskih zemalja. Osim Hrvatske, europske države koje sudjeluju u međunarodnom istraživanju su Španjolska, Italija, Švicarska, Austrija, Velika Britanija, Nizozemska, Njemačka, Norveška, Švedska, Češka, Poljska, Grčka, Belgija, Francuska i Portugal. Istraživanje je još u tijeku i očekuje se dovršenje baze podataka tijekom 2010.

¹² Originalni anketni upitnik sastoji se od 52 pitanja podijeljenih u nekoliko dijelova. U prvom dijelu su pitanja koja se tiču samog općinskog/gradskog vijeća. Drugi dio anketnog upitnika sadržava pitanja koja se odnose na ulogu vijećnika. Treći dio anketnog upitnika sadržava pitanja koja se odnose na stajalište vijećnika o lokalnoj demokraciji i lokalnoj politici. Pitanja koja se odnose na političku karijeru vijećnika sadržana su u četvrtom dijelu anketnog upitnika. Peti, posljednji dio upitnika, sadržava skup osobnih pitanja koja se odnose na same vijećnike. Iz tako strukturiranog anketnog upitnika izabrana su i analizirala ona pitanja koja najbolje opisuju ulogu vijećnika u upravljanju i razvoju gradovima u Hrvatskoj.

¹³ Iako postoji velik broj znanstvene literature koja se bavi analizom ciljeva i zadataka kojima se potiče lokalni razvoj, u većini literature i provedenim istraživanjima postoji suglasnost o temeljnim zadaćama lokalne vlasti u poticanju lokalnog razvoja. Opširnije u: Blakely, Green Leigh, 2002; Blair, 1995.

različitih drugih dionika na pojedine ciljeve i zadatke lokalne zajednice. Na taj je način moguće utvrditi razlike u identificiranim prioritetima koji su važni za poticanje i postizanje održivog lokalnog razvoja u odnosu na sudjelovanje različitih dionika u aktivnostima lokalne jedinice.

Prvo pitanje otkriva informacije o utjecaju gradskoga vijeća na izvršavanje pojedinih zadataka u gradu, i to na devet njih: definiranje administrativnih postupaka; izradu financijskog programa/evaluaciju; urbanističko planiranje; industrijski i ekonomski razvoj; zaštitu okoliša; strateško planiranje; odnose s ostalim lokalnim vlasnima; organizaciju zajedničkih usluga; imenovanje lokalnih dužnosnika.

Odgovor na drugo pitanje daje informacije o stajalištima i mišljenju samih ispitanika (lokalnih vijećnika) o važnosti deset zadataka za obavljanje dužnosti vijećnika: definiranja glavnih ciljeva lokalne jedinice; nadgledanja aktivnosti lokalne jedinice; zastupanja zahtjeva i bitnih pitanja proizašlih iz potreba lokalne zajednice; objavljivanja rasprava o lokalnim pitanjima prije donošenja odluka; objašnjavanja odluka vijeća građanima; provedbe programa vlastite političke stranke; poticanja izvršne vlasti; rješavanja sukoba u lokalnoj zajednici; promicanja stajališta i interesa manjina u lokalnoj zajednici; promicanja stajališta i interesa žena u lokalnoj zajednici.

Odgovori na treće pitanje omogućuju analizu mišljenja i stajališta lokalnih vijećnika o važnosti različitih ciljeva grada, i to o: privlačenju ekonomskih aktivnosti u grad; razvoju visokokvalitetnih aktivnosti; obnovi središta grada; unapređenju infrastrukture i javnog prijevoza; unapređenju estetskog izgleda grada; razvoju kulture i usluga za zabavu; razvoju ponude nekretnina; zaštiti tradicionalne kohezije lokalne zajednice; naglašavanju raznovrsnosti i tolerancije unutar lokalne zajednice; unapređenju kvalitete usluga i života u gradu; smanjenju zagađenja okoliša; unapređenju vanjskog izgleda grada; privlačenju novog stanovništva; privlačenju bogatijeg sloja stanovništva; poboljšanju položaja žena u lokalnoj zajednici; borbi protiv siromaštva; ostalim nespomenutim ciljevima.

Četvrto pitanje otkriva kako sami lokalni vijećnici ocjenjuju svoje sudjelovanje i vlastiti utjecaj na izvršavanje sljedećih deset zadataka: definiranje glavnih ciljeva aktivnosti grada; kontroliranje aktivnosti grada; predstavljanje zahtjeva i problema koji proizlaze iz lokalne sredine; poticanje javne rasprave o lokalnim pitanjima prije donošenja konkretnih odluka; objašnjavanje odluka gradskoga vijeća građanima; provođenje programa političke stranke; poticanje izvršne vlasti; posredovanje u rješavanju konfliktnih situacija u lokalnoj zajednici; promoviranje mišljenja i interesa manjina u lokalnoj zajednici; promoviranje mišljenja i interesa žena u lokalnoj zajednici.

Lokalni vijećnici trebali su u istraživanju procijeniti koliki utjecaj imaju različiti dionici na aktivnosti lokalne vlasti, i to: gradonačelnika; predsjednika gradskog vijeća; predsjednika odbora gradskog vijeća; gradskog poglavarstva;¹⁴ samih lokalnih vijećnika; ispitanika osobno; pročelnika upravnih odjela u gradu; predsjednika gradskog poglavarstva; profesionalnih konzultanata/eksperata; zastupnika u Hrvatskom saboru koji su iz ispitanog grada; sindikata; novinara; lokalnih poduzetnika; domaćih i međunarodnih poduzeća; crkve; lokalnih (dobrovoljnih) udruga; lokalnih skupina koje zastupaju specifični interes (na primjer braniteljske udruge, udruge za promicanje pronatalitetne politike); gradskih četvrti; čelnika političkih stranaka; stranačkih grupa u gradskim vijećima; stranačkih organizacija; županija.

Šesto analizirano pitanje odnosi se na identificiranje dionika koji imaju utjecaj na odluke gradskog vijeća. U ovom pitanju željelo se ispitati koliko je čvrst stav vijeća te uolikoj mjeri pojedini dionici mogu potaknuti vijeće da odobri projekt koje je mislilo odbiti. U sklopu ovog pitanja analiziran je utjecaj sljedećih dionika na odluke vijeća: čelnika političkih stranaka u vijeću; voditelja jednog ili više odbora; gradonačelnika; članova gradskog poglavarstva; pročelnika upravnih odjela u gradu; profesionalnih konzultanata/eksperata; lokalnih poduzetnika, vlasnika trgovina i sličnih dionika; županijskih gospodarskih komora; zastupnika u Hrvatskom saboru koji su iz tog grada; sindikata; novinara; crkve; lokalnih (dobrovoljnih) udruga; lokalnih skupina koje zastupaju specifični interes (na primjer braniteljske udruge, udruge za promicanje pronatalitetne politike); županija; drugih nespomenutih dionika.

Ovakvim ispitivanjem željelo se utvrditi prepoznaju li lokalni vijećnici važne ciljeve i zadatke za postizanje održivog lokalnog razvoja te kolike su razlike u mišljenjima i stajalištima lokalnih vijećnika s obzirom na veličinu grada. Osim toga, željelo se utvrditi postoji li razlika između onog što bi trebao biti njihov zadatak i što zaista, u praksi, jest.

3.2. Obilježja uzorka

Anketa je provedena među svim gradovima u Hrvatskoj, odnosno anketirani su lokalni vijećnici u 123 hrvatska grada.¹⁵ Kako bi se bolje objasnile

¹⁴ Anketa je provedena tijekom 2008. godine kad je po postojećim zakonskim propisima postojalo gradsko poglavarstvo.

¹⁵ Prema popisu stanovništva Državnog zavoda za statistiku iz 2001. Sada je broj gradova 127, uključujući Grad Zagreb.

razlike u odgovorima na navedena pitanja među gradovima, gradovi su podijeljeni prema veličini u male, srednje i velike gradove (tablica 1). U skupinu malih gradova svrstani su svi gradovi koji imaju manje od 10.000 stanovnika. Skupinu srednjih gradova čine gradovi koji imaju između 10.000 i 35.000 stanovnika. Pod velikim gradovima razumiju se svi gradovi koji imaju više od 35.000 stanovnika. Tablica 2 detaljnije prikazuje obilježja uzorka.

Tablica 1. Struktura gradova prema broju stanovnika

Struktura	Opis	Ukupan broj gradova u Hrvatskoj	Broj gradova iz kojih su lokalni vijećnici odgovorili na anketni upitnik
Veliki gradovi	Više od 35.000 stanovnika	16	7
Srednji gradovi	Između 10.000 i 35.000 stanovnika	51	18
Mali gradovi	Manje od 10.000 stanovnika	56	14
UKUPNO		123	39

Izvor: Državni zavod za statistiku i sistematizacija autorica.

Tablica 2. Obilježja uzorka

	Mali gradovi	Srednji gradovi	Veliki gradovi	Ukupno
Udio stanovništva u malim/srednjim/velikim gradovima u ukupnom broju stanovnika u hrvatskim gradovima	11,3%	28,1%	60,5%	100%
Udio stanovništva u malim/srednjim/velikim gradovima iz kojih su lokalni vijećnici odgovorili na anketni upitnik u ukupnom broju stanovnika u hrvatskim gradovima	3,2%	9,6%	21,4%	34,2%

Udio stanovništva u malim/srednjim/velikim gradovima iz kojih su lokalni vijećnici odgovorili na anketni upitnik u ukupnom broju stanovnika u malim/srednjim/velikim gradovima u Hrvatskoj	28,0%	34,2%	32,2%	–
Udio gradova koji su odgovorili na anketni upitnik u ukupnom broju hrvatskih gradova	25,0%	35,3%	43,8%	31,7%
Udio lokalnih vijećnika koji su odgovorili na anketni upitnik u ukupnom broju lokalnih vijećnika u Hrvatskoj	13,8%

Napomena: podaci obuhvaćaju i Grad Zagreb.

Oznake: ... nekonzistentni podaci dobiveni anketom
– nema podataka

Izvor: Sistematizacija autorica.

Na anketu su odgovorili lokalni vijećnici iz 39 gradova, odnosno odgovorili su lokalni vijećnici iz 31,7 posto ukupno anketiranih gradova (tablica 2). Grad Zagreb ima specifičan status i grada i županije, pa ima i drugačije zadatke, funkcije i obveze od drugih hrvatskih gradova. Lokalni vijećnici iz Grada Zagreba nisu odgovorili na anketni upitnik, stoga analiza odgovora lokalnih vijećnika iz velikih gradova ne obuhvaća Grad Zagreb, koji bi se i trebao zbog svog posebnog položaja zasebno analizirati.

U tih 39 gradova, iz kojih su lokalni vijećnici odgovorili na anketni upitnik, živi 34,2 posto ukupnog stanovništva koje živi u hrvatskim gradovima odnosno 45,9 posto hrvatskog stanovništva koje živi u gradovima kad se isključi stanovništvo koje živi u Gradu Zagrebu.

Anketni upitnik je poslan na adrese 2.260 vijećnika, od toga je popunjeno 312 anketnih upitnika, odnosno 13,8 posto vijećnika odgovorilo je na anketu. Od ukupno 312 anketnih upitnika, u njih 298 lokalni su vijećnici odgovorili na pitanja koja su analizirana u ovom radu (95,5 posto). Anketno ispitivanje provedeno je tijekom 2008.

4. Rezultati anketnog ispitivanja lokalnih vijećnika

U ovom se dijelu rada iznose glavni rezultati anketnog ispitivanja lokalnih vijećnika u hrvatskim gradovima. Za mjerenje razlika u stajalištima lokalnih vijećnika u malim, srednjim i velikim gradovima u Hrvatskoj koristi se

deskriptivna statistika i analiza varijance (ANOVA). Deskriptivna statistika omogućuje utvrđivanje razlika između promatranih grupa gradova (malih, srednjih i velikih gradova). ANOVA analiza koristi se za testiranje značajnosti tih razlika,¹⁶ pri čemu je veličina grada bila grupirajuća varijabla.

Radi ispitivanja uloge vijećnika u upravljanju i razvoju gradova prvo je analizirano kakav utjecaj ima gradsko vijeće na izvršavanje pojedinih zadataka u gradu (tablica 3). Lokalni vijećnici trebali su ocijeniti svoj utjecaj na izvršavanje različitih zadataka i ciljeva na ljestvici od 1 (nema utjecaja) do 5 (snažan utjecaj). Od devet promatranih zadataka statistički značajna razlika postoji kod stajališta vijećnika o utjecaju gradskog vijeća na izradu financijskog programa/evaluacije, zaštitu okoliša, strateško planiranje i odnose s ostalim lokalnim vlastima (razina signifikantnosti 5%) te na definiranje administrativnih postupaka, industrijski i ekonomski razvoj, organizaciju zajedničkih usluga (razina signifikantnosti 10%). Rezultati ANOVE pokazuju da se prihvaća hipoteza o jednakosti stajališta vijećnika u malim, srednjim i velikim gradovima o utjecaju gradskog vijeća na izbor lokalnih dužnosnika. Unatoč većim ili manjim razlikama u stajalištima, lokalni vijećnici u svim gradovima utvrdili su da gradsko vijeće ima najveći utjecaj na izradu financijskih programa/evaluacija. Osim toga, snažan utjecaj imaju na imenovanje lokalnih dužnosnika, urbanističko planiranje i zaštitu okoliša. Vrlo slab utjecaj imaju na industrijski i ekonomski razvoj te organizaciju zajedničkih usluga.

Tablica 3. Utjecaj gradskog vijeća na izvršavanje pojedinih zadataka u gradu

	Mali grad	Srednji grad	Veliki grad	Empirijski F-omjer	p-vrijednost
Definiranje administrativnih postupaka	2,8649	3,2013	3,2456	2,9119	0,0560
Izrada financijskog programa/evaluacija	3,2895	3,6987	3,5965	3,5752	0,0293
Urbanističko planiranje	3,0921	3,3439	3,4561	1,9414	0,1454

¹⁶ Podrobnije o analizi varijance vidjeti u: Šošić, 2006.

Industrijski i ekonomski razvoj	2,5789	2,9114	2,7895	2,3726	0,0951
Zaštita okoliša	2,9605	3,3333	3,2456	3,3653	0,0359
Strateško planiranje	2,8026	3,2089	3,1404	3,5496	0,0300
Odnosi s ostalim lokalnim vlastima	2,7467	3,1419	3,0175	3,5710	0,0294
Organizacija zajedničkih usluga	2,7333	3,0588	3,0714	2,6838	0,0701
Imenovanje lokalnih dužnosnika	3,2105	3,3355	3,4912	0,8642	0,4225

Izvor: Izračuni autorica.

U sljedećem pitanju lokalni su vijećnici zamoljeni da procijene ocjenama između 1 i 5 (1 – nije važno; 5 – od najveće važnosti), na temelju vlastitog iskustva, važnost različitih zadataka za uspješno obavljanje dužnosti vijećnika. Analiza ovog pitanja omogućuje da se uvide razlike u stajalištima i mišljenju lokalnih vijećnika u hrvatskim gradovima o tome što smatraju da je prioritet da bi se lokalni vijećnik mogao smatrati uspješnim u izvršavanju svojih zadataka (tablica 4).

Tablica 4. Procjena važnosti pojedinih zadataka za obavljanje dužnosti vijećnika

	Mali grad	Srednji grad	Veliki grad	Empirijski F-omjer	p-vrijednost
Definiranje glavnih ciljeva lokalne jedinice	3,9231	4,0126	4,0702	0,3272	0,7212
Nadgledanje aktivnosti lokalne jedinice	3,6282	3,7025	3,7193	0,1951	0,8229
Zastupanje zahtjeva i bitnih pitanja proizašlih iz potreba lokalne zajednice	3,8961	4,0127	4,0172	0,4345	0,6480
Objavljivanje rasprava o lokalnim pitanjima prije donošenja odluka	3,8312	3,8981	3,6491	1,3419	0,2630

Objašnjavanje odluka vijeća građanima	3,7105	3,9304	3,7368	1,6336	0,1970
Provedba programa vlastite političke stranke	3,5455	3,8269	3,8947	2,9910	0,0518
Poticanje izvršne vlasti	3,8052	3,8599	3,8947	0,1562	0,8554
Rješavanje sukoba u lokalnoj zajednici	3,4156	3,5190	3,4561	0,2927	0,7465
Promicanje stajališta i interesa manjina u lokalnoj zajednici	3,2400	3,2949	3,4561	0,6624	0,5164
Promicanje stajališta i interesa žena u lokalnoj zajednici	3,2857	3,5032	3,4035	1,0605	0,3476

Izvor: Izračuni autorica.

Rezultati prikazani u tablici 4 vode do zaključka da postoji jedinstveno stajalište u hrvatskim gradovima da je za uspješnog lokalnog vijećnika nužno da definira glavne ciljeve lokalne zajednice i da zastupa zahtjeve i rješavanje bitnih pitanja lokalne zajednice.

U velikim gradovima lokalni vijećnici pridodaju veliku važnost i provedbi programa svoje političke stranke. Posebno velike razlike primjetne su u procjeni važnosti ovog zadatka za lokalne vijećnike u velikim gradovima u usporedbi s važnošću koju lokalni vijećnici u malim gradovima pridaju ovom zadatku (statistički značajne razlike postoje uz razinu signifikantnosti 10%). U velikim gradovima u kojima postoji velik dijapazon gradskih problema i ogroman broj potencijalnih tekućih i razvojnih ciljeva te široka lepeza izbornih programa izabrani gradski vijećnici sa svojim specifičnim izbornim programima nisu u dovoljnoj mjeri prepoznati od građana odnosno glasača. Uz to, građani iz godine u godinu imaju sve veći broj zahtjeva za obavljanje čitavog niza novih javnih poslova, a gotovo nikada nisu zadovoljni ni cijenom (razinom poreznog i neporeznog opterećenja), a ni razinom kvalitete pruženih javnih usluga. To je i razlogom što je gradskim vijećnicima lakša odluka da se drže »poznatih« stranačkih programa i da ih što dosljednije provode i/ili podržavaju od odluke da sami odlučuju o provođenju konkretnih programa koji su od interesa za stanovnike gradova koji su ih izabrali u gradsko vijeće. Stoga ne čudi rezultat prikazan u tablici 4 prema kojem vijećnici u velikim gradovima daju visoku važnost

provođenju programa vlastite političke stranke za obavljanje svoje dužnosti gradskog vijećnika. Tome se još može pridodati i to da je relativna (ne)prepoznatljivost pojedinih gradskih vijećnika u velikoj sredini poseban problem. U tom slučaju oslanjanje na bilo kakav program vlastite političke stranke daje, barem na kratak rok, nekakvu osnovicu za prepoznatljivost. Lokalni vijećnici u svim gradovima smatraju da je promicanje stajališta i interesa manjina i žena u lokalnoj zajednici najmanje važno za uspješno obavljanje dužnosti vijećnika.

Analiza rezultata procjene pojedinih zadataka za obavljanje dužnosti vijećnika potvrđuje hipotezu da ne postoje statistički značajne razlike u stajalištima vijećnika gradskih vijeća o ovom pitanju bez obzira na veličinu grada te u svim hrvatskim gradovima postoje vrlo jasno određeni prioriteti u zadacima vijećnika.

Naredno pitanje ispituje utjecaj lokalnih vijećnika na postizanje ciljeva u gradu. Lokalni vijećnici trebali su ocijeniti različite ciljeve ocjenom između 1 i 5, pri čemu ocjena 1 označuje nije važno, a 5 od najveće važnosti.

Tablica 5. Procjena važnosti mišljenja vijećnika o ciljevima grada

	Mali grad	Srednji grad	Veliki grad	Empirijski F-omjer	p-vrijednost
Privlačenje ekonomskih aktivnosti u grad	3,5696	3,7107	3,6964	0,3445	0,7089
Razvoj visokokvalitetnih aktivnosti	3,4684	3,5962	3,6607	0,4687	0,6263
Obnova središta grada	3,3038	3,5769	3,5091	1,8928	0,1525
Unapređenje infrastrukture i javnog prijevoza	3,5823	3,7215	3,7593	0,5800	0,5605
Unapređenje estetskog izgleda grada	3,2821	3,5159	3,5185	1,4810	0,2291
Razvoj kulture i usluga za zabavu	3,2785	3,4645	3,4545	0,9541	0,3864
Razvoj ponude nekretnina	2,8077	2,8571	2,9091	0,1681	0,8453
Zaštita tradicionalne kohezije lokalne zajednice	2,9740	3,1895	3,4000	2,7418	0,0662

Naglašavanje raznovrsnosti i tolerancije unutar lokalne zajednice	3,3077	3,5097	3,6481	1,9641	0,1422
Unapređenje kvalitete usluga i života u gradu	3,6795	3,8481	3,9444	1,0427	0,3538
Smanjenje zagađenja okoliša	3,6456	3,8141	3,9643	1,4350	0,2398
Unapređenje vanjskog izgleda grada	3,3165	3,5705	3,5818	1,6802	0,1882
Privlačenje novog stanovništva	2,9494	3,1923	3,0364	1,3622	0,2577
Privlačenje bogatijeg sloja stanovništva	2,8974	2,8766	2,8182	0,0944	0,9099
Poboljšanje položaja žena u lokalnoj zajednici	3,2405	3,4051	3,4464	0,7956	0,4523
Borba protiv siromaštva	3,5063	3,8599	3,8727	2,6627	0,0715
Druga pitanja	2,3947	2,8929	2,6923	2,0368	0,1342

Izvor: Izračuni autorica.

Rezultati analize varijance (tablica 5) pokazuju da se, uz razinu signifikantnosti od 5%, može prihvatiti nulta hipoteza o postojanju jedinstvenog stajališta o tome koliko je važno mišljenje gradskih vijećnika za ostvarivanje različitih ciljeva grada koji su važni za postizanje održivog lokalnog razvoja. Lokalni vijećnici u malim, srednjim i velikim gradovima slažu se da njihovo mišljenje ima najveći utjecaj na unapređenje kvalitete usluga i života (prosječna ocjena 3,82). Osim toga, visoko su pozicionirani i ciljevi smanjenja zagađenja okoliša, borba protiv siromaštva i unapređenje infrastrukture i javnog prijevoza. Postizanje ciljeva privlačenja novog stanovništva, razvoj ponude nekretnina i zaštite tradicionalne kohezije lokalne zajednice na samom su dnu liste u svim hrvatskim gradovima bez obzira na veličinu te lokalni vijećnici smatraju da njihovo mišljenje nije važno za ostvarivanje tih ciljeva. Posebno su zanimljivi i neočekivani rezultati za male gradove. Lokalni vijećnici u malim gradovima prilično su visoko rangirali svoj utjecaj na ostvarivanje cilja smanjenja zagađenja okoliša te smanjivanja siromaštva.

U sljedećem pitanju lokalni vijećnici trebali su ocijeniti svoje sudjelovanje i vlastiti utjecaj na izvršavanje različitih zadataka važnih za postizanje

održivog lokalnog razvoja. Svoje sudjelovanje ocjenjivali su ocjenom od 1 do 5, pri čemu ocjena 1 označuje beznačajno sudjelovanje, a 5 vrlo veliko sudjelovanje lokalnih vijećnika u postizanju promatranog zadatka. Tablica 6 prikazuje detaljne rezultate deskriptivne statistike i ANOVE po pojedinim zadacima.

Tablica 6. Procjena sudjelovanja lokalnih vijećnika u pojedinim zadacima

	Mali grad	Srednji grad	Veliki grad	Empirijski F-omjer	p-vrijednost
Definiranje glavnih ciljeva aktivnosti grada	3,5256	3,5443	3,5965	0,0805	0,9227
Kontroliranje aktivnosti grada	3,5513	3,4620	3,6545	0,7712	0,4634
Predstavljanje zahtjeva i bitnih pitanja proizašlih iz potreba lokalne zajednice	3,7308	3,7516	4,0179	1,8989	0,1516
Poticanje javnih rasprava o lokalnim pitanjima prije donošenja odluka	3,6026	3,6987	3,7679	0,4809	0,6187
Objašnjavanje odluka općinskog/gradskog vijeća građanima	3,7692	3,8481	3,9821	0,9203	0,3996
Provedba programa političke stranke	3,3846	3,5962	3,8333	3,3277	0,0373
Poticanje izvršne vlasti	3,7051	3,8671	3,9464	1,1553	0,3164
Posredovanje u rješavanju konfliktnih situacija u lokalnoj zajednici	3,5190	3,4872	3,7368	1,3516	0,2605
Promicanje stajališta i interesa manjina u lokalnoj zajednici	3,0633	3,2338	3,5714	3,8822	0,0217
Promicanje stajališta i interesa žena u lokalnoj zajednici	3,2051	3,4423	3,6667	3,5495	0,0300

Izvor: Izračuni autoica.

Rezultati analize varijance pokazuju da postoje znatne razlike u sudjelovanju lokalnih vijećnika u malim, srednjim i velikim gradovima u izvršavanju zadataka provedbe programa političke stranke, promicanja stajališta i interesa manjina i žena u lokalnoj zajednici. Može se primijetiti da je veličina grada proporcionalna ocjeni sudjelovanja vijećnika u tim zadacima. Drugim riječima, lokalni vijećnici u velikim gradovima ocjenjuju da više sudjeluju u tim zadacima od lokalnih vijećnika u gradovima s manje stanovnika. Promatrajući prosječne ocjene sudjelovanja, lokalni vijećnici najmanje sudjeluju u promoviranju mišljenja i interesa žena i manjina u lokalnoj zajednici. Takvi rezultati nisu neobični s obzirom na to da su i upravo te zadatke ocijenili najmanje važnima za razvoj lokalne zajednice.

Osim toga, lokalni vijećnici najviše sudjeluju u predstavljanju zahtjeva i problema koji proizlaze iz lokalne sredine, u objašnjavanju odluka gradskog vijeća građanima te u poticanju izvršne vlasti. U tim zadacima, u izvršenju kojih lokalni vijećnici najviše sudjeluju, potvrđena je hipoteza da postoji jedinstveno stajalište vijećnika o visokoj razini sudjelovanja u tim zadacima.

Zanimljivo je da su u pitanju u kojem je trebalo ocijeniti važnost pojedinih zadataka za lokalni razvoj istaknuli da je definiranje glavnih ciljeva lokalne zajednice najvažniji zadatak. Unatoč tome, lokalni vijećnici u svim analiziranim hrvatskim gradovima bez obzira na veličinu grada slažu se da ne sudjeluju previše u ispunjavanju tog zadatka te se taj zadatak ubraja među zadatke u kojima su lokalni vijećnici izjavili da manje sudjeluju (prosječna ocjena 3,55).

U sljedećem pitanju (tablica 7) lokalni vijećnici trebali su ocjenom od 1 do 5 (1 – nema utjecaja; 5 – vrlo jak utjecaj) ocijeniti utjecaj različitih dionika u aktivnostima lokalne vlasti.

Tablica 7. Procjena utjecaja različitih dionika u aktivnostima lokalne vlasti na temelju iskustva ispitanika, neovisno o formalnim procedurama

	Mali grad	Srednji grad	Veliki grad	Empirijski F-omjer	p-vrijednost
Gradonačelnik	3,3797	3,5625	3,5789	1,8001	0,1671
Predsjednik vijeća	2,1013	2,5506	2,3929	5,7633	0,0035
Predsjednik odbora gradskog vijeća	1,5000	1,9191	1,9388	3,8941	0,0217

Gradsko poglavarstvo	3,1410	2,9748	2,9821	0,8889	0,4122
Sami vijećnici	1,5316	1,9438	1,9107	4,7208	0,0096
Ispitanik	1,2692	1,5548	1,5000	2,5284	0,0816
Pročelnici upravnih odjela u gradu	1,9241	2,2704	2,3036	4,4651	0,0123
Profesionalni konzultanti/eksperti	1,4865	1,6691	1,9815	3,9031	0,0214
Zastupnici u Hrvatskom saboru koji su iz tog grada	2,2419	1,9714	2,1964	1,1777	0,3097
Sindikati	0,4789	0,9533	1,1455	10,0098	0,0001
Novinari	1,0260	1,4774	1,8571	11,8811	0,0000
Lokalni poduzetnici	1,5063	1,7756	1,7857	1,9038	0,1509
Domaća i međunarodna poduzeća	1,1538	1,5197	1,5714	4,0211	0,0190
Crkva	1,3038	1,3846	1,5818	1,0634	0,3467
Lokalne (dobrovoljne) udruge	0,8553	1,2244	1,2727	5,5833	0,0042
Lokalne skupine koje zastupaju specifični interes	1,1026	1,4156	1,5536	5,2429	0,0058
Gradske četvrti	1,2817	1,5355	1,3929	1,4710	0,2315
Čelnici stranaka	2,0506	2,2484	2,2857	1,2055	0,3010
Stranačke grupe u vijećima	1,9744	2,0452	2,1964	0,8344	0,4352
Stranačke organizacije	2,0519	2,0705	2,2545	0,8267	0,4386
Županije	2,1392	2,0446	2,0000	0,3420	0,7106

Izvor: Izračuni autorica.

Iz tablice 7 vidi se da se statističke značajne razlike pojavljuju kod ocjene utjecaja pojedinih dionika na aktivnosti lokalne vlasti. Uz razinu signifikantnosti od 5 posto, razlike se pojavljuju kod procjene utjecaja sljedećih dionika: predsjednika gradskog vijeća, predsjednika odbora gradskog vije-

ća, vijećnika, pročelnika upravnih odjela u gradu, profesionalnih stručnjaka/konzultanata, sindikata, novinara, domaćih i međunarodnih poduzeća, lokalnih (dobrovoljnih) udruga te lokalnih skupina koje zastupaju specifične interese.

Rezultati pokazuju da gradonačelnik ima najveći utjecaj na aktivnosti lokalne vlasti u svim gradovima (prosječna ocjena 3,54 za sve hrvatske gradove). Lokalni vijećnici u velikim i srednjim gradovima smatraju da gradonačelnik ima veći utjecaj na aktivnosti lokalne zajednice od gradonačelnika u malim gradovima. Taj rezultat nije neočekivan s obzirom na to da gradsko poglavarstvo ima veći utjecaj na lokalnu zajednicu u manjim nego u srednjim i velikim gradovima u Hrvatskoj. Unatoč tome, rezultati ANOVE pokazuju da se veliki, srednji i mali gradovi slažu u svojoj procjeni utjecaja gradonačelnika i gradskog poglavarstva u lokalnoj zajednici te da te razlike u stajalištima nisu statistički značajne.

Rezultati ANOVE u tablici 7 pokazuju još jedan važan rezultat prema kojem se ispitanici vijećnici u svim gradovima bez obzira na veličinu slažu u svojoj procjeni o utjecaju zastupnika u Hrvatskom saboru koji su iz tog grada. Zanimljivo je da su ispitanici ocijenili svoj utjecaj i utjecaj ostalih lokalnih vijećnika na aktivnosti lokalne vlasti prilično slabim. Njihov slabi utjecaj posebno je izražen u hrvatskim gradovima s manje od 10.000 stanovnika.

Najslabiji utjecaj na aktivnosti lokalne vlasti imaju lokalne (dobrovoljne) udruge te lokalne skupine koje zastupaju specifičan interes. Prema mišljenju lokalnih vijećnika, ti dionici nemaju utjecaj na djelovanje lokalnih vlasti u malim gradovima, a tek neznatan utjecaj u srednjim i velikim gradovima.

Zadnje analizirano pitanje odnosi se na neformalnu proceduru koju poduzeće treba proći kako bi utjecalo na odluke gradskog vijeća o projektu koji želi pokrenuti u tom gradu. Ispitanici su trebali identificirati dionike koje treba pridobiti kako bi utjecali na odluku vijeća da pokrene projekt koji vijeće nije imalo namjeru odobriti.

Tablica 8. Dionici koje poduzeće treba pridobiti za pokretanje projekta u gradu

Postotak ispitanika koji smatraju da treba pridobiti sljedeće dionike:	Mali gradovi	Srednji gradovi	Veliki gradovi
Čelnike političkih stranaka u vijeću	70,89	77,02	70,69

Voditelje jednog ili više odbora	27,85	35,40	39,66
Gradonačelnika	92,41	90,68	84,48
Članove gradskog poglavarstva	78,48	81,99	77,59
Pročelnike upravnih odjela u gradu	56,96	63,35	58,62
Profesionalne konzultante/eksperte	27,85	37,27	48,28
Lokalne poduzetnike, vlasnike trgovina itd.	17,72	28,57	18,97
Županijske gospodarske komore	39,24	45,34	37,93
Zastupnike u Hrvatskom saboru koji su iz tog grada	54,43	55,90	60,34
Sindikate	5,06	15,53	25,86
Novinare	27,85	38,51	39,66
Crkvu	13,92	15,53	27,59
Lokalne (dobrovoljne) udruge	11,39	12,42	15,52
Lokalne skupine koje zastupaju specifični interes	16,46	23,60	27,59
Županije	64,56	50,31	34,48
Nekog drugog dionika	15,19	14,91	12,07

Izvor: Izračuni autorica.

Većina lokalnih vijećnika smatra da ako poduzeće želi pokrenuti projekt u gradu, a očekuje da ga gradsko vijeće neće odobriti, treba pridobiti gradonačelnika, članove gradskog poglavarstva, pročelnike upravnih odjela, čelnike političkih stranaka u vijeću ili zastupnike u Hrvatskom saboru koji su iz tog grada da promijene mišljenje u korist tog projekta. Samo vijećnici iz malih gradova smatraju da su i županije jako važne za realizaciju projekata koje vijeće neće odobriti. Vijećnici u svim gradovima smatraju da sindikati, lokalne dobrovoljne udruge i crkva imaju jako slab utjecaj na odluke vijeća.

5. Zaključak

Iz odgovora na analizirana pitanja moguće je zaključiti da ne postoje velike razlike u stajalištima lokalnih vijećnika bez obzira na veličinu grada o tome koji su najvažniji zadaci i ciljevi za lokalni razvoj. Također među gradovima postoji slična raspodjela zaduženja i zadataka bez obzira na njihovu veličinu. Postoje tek neke manje razlike u prioritetima između gradova različite veličine te u utjecaju vijećnika gradskih vijeća na pojedine zadatke i ciljeve koji su važni za uspješno upravljanje i postizanje održivog razvoja gradova.

Osim toga, lokalna vijeća na sličan način procjenjuju i svoj utjecaj na izvršavanje pojedinih zadataka i ispunjavanje pojedinih ciljeva koji su bitni za postizanje održivog lokalnog razvoja.

Osim lokalnih vijećnika, na postizanje razvoja lokalne zajednice velik utjecaj imaju i drugi dionici. Između gradova različite veličine primjetne su vrlo male razlike u neformalnim procedurama i utjecaju pojedinih dionika na odluke vijeća. Rezultati istraživanja pokazuju da najveći utjecaj imaju gradonačelnik te gradsko poglavarstvo. Osim njih, znatan utjecaj na razvoj lokalne jedinice, koji se može odvijati mimo formalnih procedura, imaju i ostali dionici kojih je utjecaj povezan s položajima u političkim strankama. U svim hrvatskim gradovima za poticanje novih investicija i pokretanje projekata u gradu najvažnije je pridobiti naklonost gradonačelnika, člana političkih stranaka u vijeću, zastupnika u Hrvatskom saboru koji su iz tog grada te članova gradskog poglavarstva. Za pokretanje projekata u velikim i srednjim gradovima više od polovine lokalnih vijećnika smatra da je bitno i pozitivno mišljenje županije o projektu i investiciji, dok lokalni vijećnici smatraju da je utjecaj županije na aktivnosti u manjim gradovima znatno slabiji.

Rezultati istraživanja su pokazali da lokalni vijećnici u gradovima, bez obzira na veličinu grada, nemaju različito mišljenje o tome koje je ciljeve potrebno ispuniti za poticanje lokalnog razvoja. Nadalje, dokazano je da postoji jedinstveno stajalište o prioritetima koji dovode do održivog lokalnog razvoja. Takvim rezultatima i analizom provedenog anketnog ispitivanja u Hrvatskoj potvrđena je temeljna hipoteza istraživanja. Unatoč tome, važno je primijetiti da postoje određene razlike u mišljenjima i procjeni vijećnika u malim, srednjim i velikim hrvatskim gradovima o tome koliki je njihov utjecaj na izvršavanje većine promatranih zadataka u gradu. Lokalni vijećnici jedino se slažu o jačini svoga utjecaja na imenovanje lokalnih dužnosnika (uz razinu signifikantnosti 15%). Lokalni vijećnici u

gradovima s većim brojem stanovnika imaju snažniji utjecaj na izvršavanje zadataka te na taj način mogu snažnije utjecati na lokalni razvoj.

Važno je i primijetiti da rezultati analize omogućuju identificiranje razlika između onih zadataka koji bi trebali biti najvažniji za obavljanje funkcije lokalnog vijećnika i onih na koje zaista lokalni vijećnici imaju velik utjecaj i u kojima sudjeluju. Razlike u ocjenama kojima su lokalni vijećnici procijenili važnost pojedinih zadataka za postizanje održivog lokalnog razvoja i u tome kako su ocijenili svoje sudjelovanje u tim zadacima vode do nekoliko važnih zaključaka. Lokalni vijećnici iz svih hrvatskih gradova složili su se da je definiranje glavnih ciljeva lokalne zajednice najvažniji zadatak lokalnih vijećnika. Unatoč tome, rezultati anketnog ispitivanja pokazali su da su svjesni da sudjeluju u ostvarivanju tog cilja manje od onog koliko smatraju da bi trebali sudjelovati. Situacija nije bolja ni pri ostvarivanju većine ostalih zadataka, iako je pri definiranju glavnih ciljeva lokalne jedinice primjetna najveća razlika između toga koliko smatraju da je taj cilj važan i procjene vlastitog sudjelovanja u tom zadatku. Ovaj rezultat zajednički je svim hrvatskim gradovima, bez obzira na broj stanovnika.

Kod ocjene važnosti i stvarnog sudjelovanja u ostalim zadacima lokalni vijećnici iz velikih gradova najbolje su se ocijenili. Smatraju da uglavnom sudjeluju u ispunjavanju preostalih zadataka taman toliko koliko su i važni. Lokalni vijećnici iz srednjih i manjih gradova prema sebi su kritičniji. Smatraju da gotovo sve zadatke obavljaju manje od onog koliko su važni za obavljanje uloge vijećnika, iako treba napomenuti da su ta odstupanja vrlo mala. Najveće razlike od onog kako su ocijenili svoje sudjelovanje u odnosu prema tome koliko je zadatak važan primjetne su kod zastupanja zahtjeva i bitnih pitanja proizašlih iz lokalne zajednice. Takvi rezultati pokazuju da lokalni vijećnici trebaju povećati svoje sudjelovanje u zadacima važnim za poticanje i ostvarivanje održivog razvoja gradova u Hrvatskoj.

S obzirom na to da su u svibnju 2009. u Hrvatskoj provedeni zadnji lokalni izbori i ujedno prvi izravni izbori za gradonačelnike i ostale lokalne čelnike te gradska vijeća, bilo bi zanimljivo ispitati mišljenja i stajališta novoizabranih čelnika o pitanjima koja se tiču upravljanja gradovima i održivog lokalnog razvoja. Bilo bi interesantno i usporediti njihova mišljenja o upravljanju i lokalnom razvoju s isticanim izbornim programima koji su im donijeli izbornu pobjedu i povjerenje lokalnih glasača.

Literatura

- Arndt, C., C. Oman (2006) *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Development Centre Studies. Paris: OECD
- Blair, J. P. (1995) *Local Economic Development. Analysis and Practice*. Thousand Oaks etc.: SAGE Publications
- Blakely, E. J., N. Green Leigh (2002) *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*. Los Angeles etc.: SAGE Publications
- DZS (2001) *Popis stanovništva 2001.*, http://www.dzs.hr/default_e.htm
- Dräger, S., M. Sumpor, N. Starc, Ž. Horvat (2004) *Vodič za izradu strateških razvojnih programa na lokalnoj razini*. Projekt: Konzultacije pri planiranju regionalnog razvoja u Hrvatskoj. Radni materijal br. 1., Verzija 1., Zagreb i Frankfurt am Main: Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) i Ekonomski institut, Zagreb, http://www.regio-hr.com/eaadmin/catpics/N93_1_E_1.pdf
- ICLEI: ICLEI – Local Governments for Sustainability, <http://www.iclei.org/index.php?id=798>.
- Jurlina Alibegović, D. (2007) *Strateško planiranje i programski proračun: put do razvojnih rezultata na lokalnoj i regionalnoj razini*. Hrvatska javna uprava, 7(2): 395–421.
- Jurlina Alibegović, D., Ž. Kordej-De Villa (2007) *Local Dimension of Sustainable Development: The Case of Croatia*. Paper prepared for presentation at the Joint Congress of the European Regional Science Association (47th Congress) and ASRDLF (Association de Science Regionale de Langue Francaise, 44th Congress), *Local governance and sustainable development*, August 29th – September 2nd, 2007, Paris, France.
- Jurlina Alibegović, D., Ž. Kordej-De Villa (2006) *Decentralization and Regional Cooperation – Sustainability Indicators as a Tool for Regional Cooperation*. The Third International Conference (ICES 2006) *From Transition to Sustainable Development: The Path to European Integration*, October 12–13, 2006, Sarajevo, Bosnia and Herzegovina
- Kaufmann, D., F. Léautier, M. Mastruzzi (2004) *Governance and the City: An Empirical Exploration into Global Determinants of Urban Performance*. Policy Research Working Paper, Washington, D.C.: World Bank Institute. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govcity.pdf>
- Kaufmann, D., A. Kraay (2002) *Growth Without Governance*. Policy Research Working Paper 2928, Washington, D.C.: World Bank. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/growthgov.html>
- Kaufmann, D., A. Kraay (2003) *Governance and Growth: Causality Which Way?* Washington, D. C.: World Bank, http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgov_synth.pdf
- Kordej-De Villa, Ž., P. Stubbs, M. Sumpor (2009) *Participativno upravljanje za održivi razvoj*. Zagreb: Ekonomski institut, http://www.eizg.hr/AdminLite/FCKeditor/UserFiles/File/participativno_upravljanje_web.pdf

- Local Sustainability, ICLEI – Local Governments for Sustainability, <http://www.localsustainability.eu/index.php?id=4265>
- Mehta, D. (1998) *Urban Governance: Lessons from Best Practices in Asia*. UMP-Asia Occasional Paper No. 40.
- Stimson, R. J., R. R. Stough, B. H. Roberts (2002) *Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy*. Berlin: Springer-Verlag
- Šošić, I. (2006) *Primijenjena statistika. 2., izmijenjeno izdanje*, Zagreb: Školska knjiga
- GDRC: The Global Development Research Center, <http://www.gdrc.org/u-gov/governance-define.html>
- GWGIAS: The Governance Working Group of the International Institute of Administrative Sciences (1996).
- UN, <http://www.un.org/millenniumgoals/>
- UNESCO, http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=5651&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- UN-HABITAT (2005) *Urban Governance Index Conceptual Foundation and Field Test Report*
- UN-HABITAT, <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/UGI-Report-Aug04-FINALdoc.doc>
- UN-HABITAT, <http://www.unhabitat.org/content.asp?ID=1176&catid=10&typeid=24&subMenuId=0>.
- Walsh, J. (1996) *Local Development Theory and Practice. Recent Experience in Ireland*. U: J. Alden, P. Boland (eds.) *Regional Development Strategies. A European Perspective*. London, Bristol: Jessica Kingsley Publishers

THE ROLE OF COUNCILLORS IN URBAN MANAGEMENT AND DEVELOPMENT IN CROATIA

Summary

Tasks and objectives of town councils are analysed together with the role of councillors in stimulating local development in Croatia. Special emphasis is put on the analysis of the differences in tasks, objectives, and opinions of local councillors depending on the size of their respective towns. Data were collected by a survey conducted in 2008. The analysis deals with councillors' attitude towards local politics and policy, and the importance they attribute to various activities conducted at the local level whose aim is to achieve sustainable local development. There is a special analysis of the influence of town councils on completion of different tasks (in their respective townships) that are important for stimulating local development, such as the distribution of tasks, the role of various stakeholders in local activities, and the opinion of local councillors about the importance of different tasks and objectives for fostering local development. The main hypothesis is that local councillors do not have different opinions with regard to the tasks and objectives on which they have the strongest influence and which must be achieved in order to foster local development. Further, it is assumed that in Croatia there is a uniform attitude about the priorities that lead to sustainable local development. Such an analysis renders possible to determine the main priorities that local councillors have with regard to the subject as well as departure of their priorities from those tasks and objectives they believe to have considerable influence on achieving sustainable development in Croatia.

Key words: local self-government units, local development, urban management, Croatia