

Demokratizacija odlučivanja i stabilnost izvršne vlasti u Gradu Zagrebu – rezultati istraživanja¹

Stjepan Ivanišević*

UDK 352:342.84(342.84:352)

Prethodno znanstveno priopćenje (preliminary scientific report)

Primljeno 12. 5. 2007.

Prihvaćeno 1. 6. 2007.

U radu se sumarno prikazuju rezultati empirijskog istraživanja koje je provedeno u Gradu Zagrebu. Ono se odnosi na dva pitanja: stabilnost gradske izvršne vlasti te demokratizacija odlučivanja u Gradskoj skupštini. Podaci su prikupljeni metodom analize sadržaja zapisnika sa sjednica Gradske skupštine u razdoblju od 1. lipnja 2001. do 31. svibnja 2006.

Zakonom o Gradu Zagrebu iz 2001. izbor gradonačelnika i Gradskog poglavarstva reguliran je tako da je u cijelosti postao ovisan o rezultatima lokalnih izbora. Budući da je u

*Prof. dr. sc. Stjepan Ivanišević, umirovljeni redoviti profesor upravne znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (retired professor of administrative science)

¹ Priopćenje na znanstvenom skupu *Europski standardi upravljanja velikim gradovima* održanom 9. ožujka 2007. u Zagrebu u organizaciji Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Grada Zagreba. Priopćenje je utemeljeno na rezultatima istraživanja koje je autor proveo u okviru projekta *Funkcionalni pregled, modernizacija i demokratizacija lokalne samouprave u Gradu Zagrebu* koji se provodi u razdoblju 2006.–2007. pod vodstvom prof. dr. sc. Ivana Koprića, na temelju ugovora o suradnji između Pravnog fakulteta u Zagrebu i Grada Zagreba. Autor je o svojem istraživanju podnio širi izvještaj pod naslovom *Funkcioniranje Gradske skupštine Zagreba (2001.–2006.)*.

tim izborima primijenjen sustav razmjernog predstavnštva na temelju fiksnih lista, u istraživanju se pošlo od pretpostavke da je u promatranom razdoblju došlo do stanovitog smanjenja stabilnosti gradske izvršne vlasti.

Navedenim zakonom stvorene su institucionalne pretpostavke da Gradska skupština postane aktivni čimbenik u oblikovanju lokalne politike i provođenju političkog nadzora nad djelovanjem gradskih izvršnih i upravnih tijela. U tom smislu moglo se pretpostaviti da je u procesu odlučivanja sudjelovao širi krug aktera te da je stoga bilo razmjerno manje odluka koje je inicirala gradska izvršna vlast, koje su prihvaćene bez izmjena i bez rasprave te koje su donesene pukim preglasavanjem.

Ključne riječi: Grad Zagreb, Gradska skupština, gradonačelnik, Gradsko poglavarstvo, stabilnost gradske izvršne vlasti, demokratičnost odlučivanja

1. Uvod

Od 1993. do 2001. u Zagrebu je postojao krnji oblik lokalne samouprave, građani su birali gradske zastupnike na slobodnim i kompetitivnim lokalnim izborima, ali su na formiranje i djelovanje gradskih izvršnih tijela presudno utjecali središnji državni organi. Doduše, zagrebačkog gradonačelnika birala je Gradska skupština, s time da kandidat nije morao biti gradski zastupnik, no da bi taj izbor bio pravovaljan, trebao ga je na prijedlog Vlade potvrditi predsjednik Republike. Ako je šef države odbio potvrditi izbor gradonačelnika, Gradska skupština bila je dužna izabrati drugoga. Ako to nije uspjela učiniti u zadanom kratkom roku ili ako je šef države ponovo odbio potvrditi izbor, predsjednik Republike mogao je imenovati gradonačelnika po vlastitom izboru. Ista su pravila vrijedila i za izbor dvaju zamjenika gradonačelnika. Za izbor članova Gradskog poglavarstva nije bila potrebna formalna potvrda središnjih državnih organa. Na prijedlog gradonačelnika birala ih je Gradska skupština, i to tako da se glasovalo o predloženoj listi članova u cjelini, pa se može reći da se i na njihov izbor posredno, preko gradonačelnika, protezao utjecaj središnje vlasti.

Takvim izborom gradonačelnika kao i uređenjem odnosa između predstavničkog tijela i izvršnih organa u Gradu Zagrebu bili su uspostavljeni sna-

žan centralni utjecaj te supremacija gradonačelnika u upravljanju gradom. A da je takav sustav bio kadar efektivno ignorirati volju građana iskazanu na lokalnim izborima, pokazala je kriza gradske vlasti nakon izbora 1997. kad je šef države odbio potvrditi čak četiri kandidata za gradonačelnika koje izabrala Gradska skupština i na kraju je na tu funkciju imenovao osobu koju je sam odabrao.

To je stanje promijenjeno 2001. od kada Gradska skupština potpuno autonomno bira gradonačelnika iz reda svojih članova, u pravilu između nositelja lista koje su osvojile mandate u Skupštini. I oba se zamjenika gradonačelnika biraju iz reda gradskih zastupnika. Kandidate za gradonačelnika i njegove zamjenike predlaže skupštinski Odbor za izbor i imenovanja, a može ih predložiti i najmanje četvrtina gradskih zastupnika. Glasuje se za svakog dužnosnika posebno, a izabran je onaj za kojega je glasovala većina ukupnog broja gradskih zastupnika. Prema pročišćenom Statutu grada Zagreba iz iste godine, Gradsko poglavarstvo čine predsjednik, dva potpredsjednika i 12 članova. Gradonačelnik je po funkciji predsjednik, a njegovi zamjenici su potpredsjednici tog izvršnog tijela. Članove Gradskog poglavarstva na prijedlog gradonačelnika bira Gradska skupština također apsolutnom većinom glasova, s time da najmanje dva od 12 članova Poglavarstva moraju biti iz reda gradskih zastupnika.

U poslovima iz samoupravnog djelokruga gradonačelnik i Gradsko poglavarstvo odgovorni su Gradskoj skupštini. Na prijedlog najmanje trećine gradskih zastupnika može se pokrenuti pitanje povjerenja gradonačelniku, njegovim zamjenicima, pojedinom članu Gradskog poglavarstva ili Gradskom poglavarstvu u cjelini. Odluka o nepovjerenju je prihvaćena ako za nju glasuje većina ukupnog broja gradskih zastupnika. Kad izgleda nepovjerenje gradonačelniku ili Gradskom poglavarstvu u cjelini, Gradska skupština mora u roku 30 dana izabrati novog gradonačelnika. Ako joj to ne uspije, Vlada RH će je raspustiti i raspisati nove lokalne izbore. S druge strane, Gradsko poglavarstvo ima pravo i dužnost izjasniti se o svakom prijedlogu akta koji je na dnevnom redu Gradske skupštine. Ako smatra da neće moći osigurati izvršenje tog akta i usprotivi se njegovu donošenju, a Gradska ga skupština ipak donese, gradonačelnik odnosno Gradsko poglavarstvo može podnijeti ostavku.

Dakle, može se reći da je od 2001. izbor gradonačelnika i Gradskog poglavarstva potpuno komunaliziran, tj. reguliran je tako da je postao u cijelosti ovisan o rezultatima lokalnih izbora. Ujedno su odnosi između Gradske skupštine, s jedne, te gradonačelnika i Gradskog poglavarstva, s druge strane, uređeni tako da je među njima uspostavljena ravnoteža poput one kakva postoji u sustavu parlamentarne vlade na državnoj razini.

2. Predmet i metoda istraživanja

Takav sustav odnosa između predstavničkog tijela i izvršne vlasti u Gradu Zagrebu funkcionira već gotovo sedam godina pa se može i treba postaviti pitanje kakvi su bili njegovi učinci. U istraživanju koje sam proveo 2006. pokušao sam ispitati dva aspekta tih učinaka: 1. kako je taj sustav utjecao na stabilnost izvršne vlasti u Zagrebu i 2. koliko je u tom sustavu napredovao proces demokratizacije u donošenju odluka u Gradskoj skupštini.

Poznato je da u parlamentarnim sustavima u kojima su primijenjeni razmjerni izbori na temelju lista, u pravilu nijedna lista ne postiže apsolutnu većinu mandata u predstavničkom tijelu na temelju koje bi se mogla formirati stranački homogena vlada. Stoga se u tim sustavima vrlo često prakticiraju predizborne i/ili postizborne koalicije kao osnova za formiranje vlade. A koalicijske vlade, napose onda kad obuhvaćaju veći broj koalicijskih partnera, pokazuju veći stupanj nestabilnosti. Budući da je u Gradu Zagrebu uspostavljen takav sustav odnosa između predstavničkog i izvršnog tijela te da je primijenjen sustav razmjernih izbora na temelju fiksnih lista, moglo se očekivati da će u stanovitoj mjeri doći do smanjenja stabilnosti gradske izvršne vlasti.

S druge strane, uspostavom ravnoteže u odnosima između predstavničkog tijela i izvršnih organa znatno je promijenjen sustav upravljanja u Gradu Zagrebu prema njegovoj demokratizaciji. Stvorene su institucionalne pretpostavke da Gradska skupština postane aktivni čimbenik u oblikovanju lokalne politike i provođenju političkog nadzora nad djelovanjem gradskih izvršnih i upravnih tijela. U tom smislu mogla bi se formulirati hipoteza da je tijekom proteklog razdoblja u procesu odlučivanja u Gradskoj skupštini sudjelovao širi krug aktera te da je stoga bilo razmjerno manje odluka koje je inicirala gradska izvršna vlast, koje su prihvaćene bez izmjena i bez rasprave te koje su donesene pukim preglasavanjem, tj. relativnom većinom.

Radi provjere navedenih pretpostavki analizirao sam sadržaj zapisnika sjednica Gradske skupštine Zagreba (u daljnjem tekstu: GSZ) koje su održane u razdoblju od 1. lipnja 2001. do 31. svibnja 2006. To petogodišnje razdoblje obuhvaća čitav četverogodišnji mandat GSZ-a izabranog u svibnju 2001. kao i prvu godinu mandata GSZ-a izabranog u svibnju 2005. pa se tako moglo donekle usporediti u kojoj su se mjeri, unatoč promijenjenom sastavu tog predstavničkog tijela, zadržala obilježja odnosa i načina odlučivanja u dva uzastopna mandata.

U tom razdoblju održane su 54 sjednice GSZ-a, od kojih su 52 bile radne, a dvije svečane. Analizirao sam samo zapisnike radnih sjednica, na kojima je doneseno 1.156 odluka (distribuciju sjednica i odluka po mandatnim godinama prikazuje tablica 1 u prilogu).

Ovisno o indikatorima korištene su dvije vrste analitičkih jedinica, sjednice i odluke. Podaci prikupljeni iz zapisnika sjednica korišteni su da bi se ustanovile promjene u sastavu i strukturi GSZ-a i Gradskog poglavarstva (u daljnjem tekstu: GP) kao i u odnosima unutar vladajuće koalicije te između gradske vlasti i oporbe. Pored toga, cjelina zapisnika poslužila je kao jedinica analize općeg okvira procesa odlučivanja pa je tako utvrđena učestalost i trajanje sjednica, nazočnost gradskih zastupnika, način utvrđivanja dnevnog reda te postavljanje pitanja gradskih zastupnika gradonačelniku i GP-a prije prelaska na dnevni red.

Pojedine odluke bile su pak jedinice analize procesa odlučivanja. Njihov se broj uglavnom podudara s brojem točaka dnevnog reda, ali postoje stanovita odstupanja u oba smjera. Ako je za više točaka dnevnog reda provedeno zajedničko glasovanje, tada je uzeto da je riječ samo o jednoj odluci. I obrnuto, ako se u jednoj točki dnevnog reda s više podtočaka vodila zajednička rasprava, ali se glasovalo o svakoj podtočki odvojeno (pri tome nisu uzeta u obzir glasovanja proceduralne naravi, npr. hoće li glasovanje biti poimenično), računalo se da je doneseno onoliko odluka koliko je bilo podtočaka. U vezi s odlukama ustanovljeno je: tko je bio predlagatelj; je li bilo amandmana na izvorni prijedlog, koliko ih je prihvaćeno i posebno koliko je prihvaćeno amandmana koje je predložila oporba; je li provedena rasprava, koliko je bilo sudionika u raspravi (posebno iz reda oporbenih gradskih zastupnika) te koliko je bilo njihovih intervencija u raspravi; kakav je bio rezultat odlučivanja, kojom je glasovnom većinom odluka prihvaćena i koje su odluke odbijene te na kraju kako se odluke mogu klasificirati po formalnim i sadržajnim obilježjima.

3. Sumarni prikaz rezultata

3.1. Stabilnost gradske izvršne vlasti

Što se tiče stabilnosti gradske izvršne vlasti, polazna se pretpostavka samo djelomično pokazala točnom. Na izborima u svibnju 2001. nijedna od četiri lista koje su osvojile mjesta u GSZ-u nije dobila apsolutnu većinu mandata (v. tablicu 2 u prilogu). Radi formiranja gradske izvršne vlasti SDP i HNS su zaključili postizborni koalicijski sporazum po kojem je SDP dobio mjesto gradonačelnika i jednog njegova zamjenika te sedam članova GP-a, a HNS mjesto zamjenika gradonačelnika i pet članova GP-a. Po istom sporazumu u funkcija predsjednika GSZ-a pripala je HNS-u, a potpredsjednika SDP-u, dok je drugog potpredsjednika dobila oporba. Kao koalicija dviju

stranaka sa sličnim političkim programima koje su surađivale u nacionalnom parlamentu i vladi, a ujedno su raspolagale s gotovo dvotrećinskom većinom, koalicija SDP-a i HNS-a činila se trajnom i stabilnom podlogom gradske izvršne vlasti.

Međutim u povodu jednog prometnog ekscesa gradonačelnika M. Bandića već je u polovini prve godine mandata došlo do krize gradske izvršne vlasti. Trebalo je više od tri mjeseca da se ta kriza riješi i izabere novo gradsko vodstvo. Kriza je riješena kompromisno: dotadašnja zamjenica gradonačelnika iz reda SDP-a V. Pavić postala je gradonačelnica, a bivši gradonačelnik M. Bandić preuzeo je njezinu prethodnu dužnost. Time je u GP-u uspostavljeno dvojako vodstvo, što je znatno inhibiralo rad tog tijela. Formalni šef GP-a bila je gradonačelnica V. Pavić, ali neformalni vođa bio je njezin zamjenik M. Bandić, jer je njemu, kao predsjedniku Gradske organizacije SDP-a, gradonačelnica po stranačkoj liniji bila podređena. Uz to djelomično je promijenjen personalni sastav GP-a u kojem je HNS nešto pojačao svoj položaj, jer su dvojica njegovih članova dobila profesionalni status. Ujedno je došlo do smjene na funkciji predsjednika GSZ-a, jer je prethodni vršitelj te dužnosti podnio ostavku.

Na toj osnovi uspostavljena stabilnost gradske izvršne vlasti potrajala je otprilike godinu dana, više zahvaljujući oporbi koja ju je uporno pokušavala destabilizirati nego skladu unutar vladajuće koalicije koji je aferom oko smjene gradonačelnika bio ozbiljno narušen. Potom je uslijedilo razdoblje nove nestabilnosti vezano za nekoliko javnih afera akteri kojih su bili članovi GP-a. Smijenjena su četiri člana GP-a, od toga tri iz reda HNS-a. Usporedo s time došlo je do osipanja vladajuće koalicije u GSZ-u (do srpnja 2004. četiri gradska zastupnika napustila su Klub HNS-a, a dva Klub SDP-a) tako da je vladajuća koalicija u zadnjoj godini mandata imala minimalnu većinu od 26 gradskih zastupnika. No kako je ujedno došlo do velike fragmentacije oporbe (umjesto početna dva oporbena kluba, u zadnjoj mandatnoj godini djelovalo je čak šest oporbenih klubova i tri nezavisna gradska zastupnika), takva pocijepana oporba nije mogla ozbiljno ugroziti gradsku izvršnu vlast. Tako su unatoč brojnim nepovoljnim okolnostima i zaprekama, gradonačelnica i poglavarstvo kojemu je predsjedavala uspjeti dočekati raspisivanje redovitih izbora 2005.

Nakon izbora u svibnju 2005. nastala je nova, znatno složenija struktura GSZ-a, jer je u njoj dobilo mandate čak šest lista, od kojih dvije nezavisne (v. tablicu 3 u prilogu). Na izborima je pobijedila zajednička lista SDP-a, HSS-a i HSU-a osvojivši 25 mandata, ali kako nije postigla apsolutnu većinu, trebalo je radi formiranja gradske izvršne vlasti zaključiti postizborni sporazum. Iako su postojale i druge mogućnosti, među ostalima sporazum

s bivšim koalicijskim partnerom, SDP se odlučio za partnerstvo s Nezavisnom listom T. Holjevac. Nositeljici te liste ponuđeno je mjesto predsjednice GSZ-a, s time da lista ne sudjeluje u obnašanju gradske izvršne vlasti.

Na funkciju gradonačelnika ponovo je izabran M. Bandić kao nositelj zajedničke liste SDP-a, HSS-a i HSU-a. I oba njegova zamjenika izabrana su iz reda SDP-ovih gradskih zastupnika. Mjesec dana nakon njihova izbora gradonačelnik je predložio, a GSZ je prihvatio listu osam članova GP-a, od kojih sedam iz reda SDP-a i jedan iz reda HSS-a. Kasnijom izmjenom Statuta to je smanjenje broja članova GP-a i formalno sankcionirano. Tako je aktualni sastav GP-a malobrojniji i stranački homogeniji nego što je bio u razdoblju 2001.–2005. pa je stoga manje vjerojatno da će unutar gradske izvršne vlasti doći do trvenja i sukoba kao u prethodnom mandatu.

Slaba točka postojeće vladajuće koalicije i na njoj utemeljene izvršne vlasti u Zagrebu je u tome što uvelike ovisi o podršci gradskih zastupnika s liste predsjednice GSZ-a, a oni pak ne sudjeluju u obnašanju izvršne vlasti. Zato nije čudo što je oporba već u prvoj godini mandata pokušala, zasad neuspješno, smijeniti predsjednicu Skupštine, jer bi time indirektno gradonačelnik Bandić i njegovo poglavarstvo izgubilo podršku apsolutne većine gradskih zastupnika. U tom se smislu može konstatirati da se postojeća vladajuća koalicija u Zagrebu, premda je omogućila veću samostalnost i operativnost gradonačelnika i GP-a, s gledišta osiguranja trajnosti gradske izvršne vlasti pokazuje nepovoljnijom od prethodne. Raspoložbe s manjim brojem mandata u GSZ-u (ima 29 gradskih zastupnika, dok je prethodna imala 32) i sastoji se od većeg broja koalicijskih partnera (ima četiri, a prethodna je imala samo dva). To ipak ne znači da se sadašnjoj gradskoj izvršnoj vlasti može prognozirati nesigurna budućnost.

3.2. Demokratizacija odlučivanja u Gradskoj skupštini

Rezultati istraživanja su pokazali da je pretpostavka o aktivnoj ulozi Gradske skupštine i demokratizaciji odlučivanja u njoj djelomično potvrđena, kao i to da još uvijek u nekim aspektima procesa odlučivanja postoji priličan deficit demokratičnosti.

U prilog tezi o aktivnoj ulozi GS-a govori prije svega podatak da se ona sastajala vrlo često, u pravilu jedanput mjesečno, a u svakom slučaju mnogo češće nego što je obvezuju vlastiti propisi koji nalažu da se godišnje održe najmanje četiri redovite sjednice. Na taj način gradski su zastupnici mogli prilično ažurno pratiti aktivnosti gradskih izvršnih i upravnih organa te reagirati na probleme koji se u vezi s time pojavljuju. Pored toga, nazoč-

nost gradskih zastupnika na sjednicama bila je vrlo visoka. Ni na jednoj sjednici na početku nije bilo manje od 75% gradskih zastupnika, s time da je na polovini sjednica bilo nazočno od 81 do 90%, a na trećini sjednica čak iznad 90% gradskih zastupnika. Samo su dvije sjednice morale biti prekinute zbog nedostatka kvoruma, a u oba slučaja radilo se o opstrukciji oporbenih zastupnika.

Obilato se koristila mogućnost postavljanja pitanja i davanja prijedloga gradskim izvršnim i upravnim funkcionarima. U »aktualnom satu«, koji se održavao na svakoj radnoj sjednici i koji je u pravilu trajao dvostruko duže od predviđenog vremena, u prosjeku je sudjelovalo oko dvadeset, pretežno oporbenih gradskih zastupnika (v. tablicu 4 u prilogu). Budući da su na tom dijelu sjednice redovito sudjelovali predstavnici sredstava javnog informiranja, postavljanje pitanja nije imalo samo funkciju političkog nadzora, već je ujedno u velikoj mjeri pridonosilo upoznavanju javnosti s radom i propustima u djelovanju gradske izvršne vlasti i uprave.

Donekle se može pozitivno ocijeniti i odlučivanje o dnevnom redu sjednice. Zahvaljujući liberalnom režimu predlaganja točaka dnevnog reda koji je uspostavljen Poslovníkom GSZ-a, svaki je gradski zastupnik mogao predložiti odluku o kojoj će se u redovitom postupku na sjednici raspraviti i odlučiti. Vjerojatno je zbog toga na većini sjednica dnevni red usvojen jednoglasno ili pak s visokim stupnjem suglasnosti između vlasti i oporbe (v. tablicu 5 u prilogu). Ipak, činjenica je da je na gotovo polovini sjednica dnevni red nametnut preglasavanjem. U najvećem broju takvih slučajeva do toga je došlo zbog uvrštavanja pojedinih točaka u dnevni red po hitnom postupku, što se razmjerno često koristilo i čime se nepotrebno antagoniziralo odnose između većine i oporbe.

Na drugoj strani, u fazi iniciranja postupka odlučivanja ustanovljeno je da još uvijek postoji vrlo visoka koncentracija. Gotovo četiri petine svih odluka predložila su samo dva tijela, Gradsko poglavarstvo i Odbor za izbor i imenovanja GSZ-a (v. tablicu 6 u prilogu). Dodaju li se tome i prijedlozi još dvaju skupštinskih radnih tijela (Odbora za Statut, Poslovník i propise te Odbora za javna priznanja), to čini 89% svih prijedloga o kojima se odlučivalo na sjednicama GSZ-a. Posebno zabrinjava vrlo nizak udio (manje od 5%) prijedloga gradskih zastupnika i njihovih klubova, kako onih iz vladajuće koalicije, tako onih iz oporbe, s time da su potonji ipak pokazali nešto više inicijativnosti.

Također je iznenađujuće slaba aktivnost gradskih zastupnika i njihovih klubova u predlaganju amandmana na prijedloge odluka (v. tablicu 7 u prilogu). Samo u 6% slučajeva na izvorni prijedlog odluke stavljeni su amandmani, a uglavnom se radilo o amandmanima na prijedloge proračuna i

drugih financijskih odluka te na prijedloge urbanističkih planova. Utješno je donekle to da je gotovo 60% tih amandmana prihvaćeno, s time da su to bili prvenstveno amandmani koje su podnijeli gradski zastupnici i klubovi zastupnika vladajuće koalicije.

U usporedbi s prethodnim fazama odlučivanja, gradski su zastupnici nešto više sudjelovali u raspravi o prijedlozima odluka. U promatranom razdoblju vodila se rasprava o otprilike trećini prijedloga odluka (v. tablicu 8 u prilogu). Taj postotak tijekom mandata 2001./5. znatno je oscilirao, da bi se tek u zadnje dvije godine promatranog razdoblja stabilizirao na oko 40%. Tijekom čitavog razdoblja u raspravi o prijedlogu odluke u prosjeku je sudjelovalo šest gradskih zastupnika, a neke ustanovljene razlike nisu statistički signifikantne. U početku mandata 2001./5. bilo je relativno veće sudjelovanje oporbenih zastupnika, dok su u zadnjoj godini mandata znatno više sudjelovali zastupnici većine. Na sličan način kretao se i broj intervencija u raspravi, s time da se polemičnost rasprava, mjerena prosječnim brojem intervencija po sudioniku, tijekom mandata nije znatnije mijenjala te je ostala razmjerno visoka (prosječno 1,6 intervencija po sudioniku u raspravi).

Podaci o ishodu odlučivanja također su donekle proturječni. Na jednoj je strani podatak da je čak 97% prijedloga odluka prihvaćeno (v. tablicu 9 u prilogu). Prijedlozi gradske izvršne vlasti, skupštinskih radnih tijela i vanjskih predlagatelja gotovo su u cijelosti prihvaćeni, dok je tek svaki drugi prijedlog gradskih zastupnika i njihovih klubova prihvaćen. Pri tome su gradski zastupnici i klubovi vladajuće koalicije bili gotovo dvostruko uspješniji od zastupnika i klubova oporbe. Može se konstatirati da je vladajuća većina u GSZ-u nekritički prihvaćala gotovo sve prijedloge gradske izvršne vlasti i skupštinskih radnih tijela te da je rijetko i nerado prihvaćala prijedloge koji dolaze iz redova gradskih zastupnika, napose one iz reda oporbenih zastupnika.

Na drugoj strani, podaci o glasovnoj većini postignutoj kod odluka koje su prihvaćene bacaju na odlučivanje u Gradskoj skupštini nešto drugačije svjetlo (v. tablicu 10 u prilogu). Naime, gotovo polovina odluka donesena je jednoglasno uz sudjelovanje oporbe. Ako se tome dodaju odluke koje su donesene velikom većinom uz podršku znatnog dijela oporbe, proizlazi da su gotovo tri četvrtine odluka donesene na temelju suglasnosti vladajuće koalicije i oporbe. Pritom je ustanovljeno da se tijekom vremena relativni udio tako donesenih odluka postupno, iako ne i monotono, povećava. Ipak ostaje više od četvrtine odluka oko kojih je postojala potpuna nesuglasnost između vladajuće koalicije i oporbe. Od toga je najveći dio donesen apsolutnom većinom uz protivljenje ili bojkot oporbe, a samo

vrlo mali broj odluka donesen je relativnom većinom, dakle tijesnim preglasavanjem. Opću sliku o postupnoj demokratizaciji odlučivanja u Gradskoj skupštini donekle kvari i podatak da se broj odluka donesenih relativnom većinom, makar je razmjerno mali, tijekom promatranog razdoblja stalno povećavao.

Radi utvrđivanja o kakvim je odlukama riječ provedena je njihova klasifikacija po formalnim obilježjima i po sadržaju odnosno predmetu. Po formalnim obilježjima daleko su najčešće personalne odluke, a najrjeđi su akti političkog nadzora (v. tablicu 11 u prilogu). Prve se odnose na izbore i imenovanja kako u GSZ-u i njezinim radnim tijelima te GP-u, gradskoj upravi i gradskim službama, tako i u upravnim tijelima i vodstvu gradskih obrazovnih, kulturnih, zdravstvenih i socijalnih ustanova. U pravilu su bile dobro pripremljene i vrlo su rijetko izazivale kontroverzije, no činjenica je da nepotrebno opterećuju dnevne redove sjednica pa bi valjalo razmisliti o tome kako GSZ rasteretiti tih pretežno rutinskih i repetitivnih odluka. Druge pak uključuju zaduženja GP-a, traženje njegovih izvješća, formiranje istražnih povjerenstava o radu gradske izvršne vlasti i uprave, kao i pokretanje postupka za izglasavanje nepovjerenja ili pak za razrješenja nekog funkcionara. Nije čudno da ih je najmanje, jer su često takvi prijedlozi bili odbijeni. Naime, više od polovine prijedloga odluka koji nisu prihvaćeni bili su akti političkog nadzora koje su predložili oporbeni gradski zastupnici i njihovi klubovi.

S obzirom na sadržaj odnosno predmet (v. tablicu 12 u prilogu), najveći dio odluka, gotovo svaka druga, odnosio se na društvene djelatnosti, a to su većinom gore spomenuti, uglavnom nesporni, izbori i imenovanja u ustanovama. Druga po veličini je skupina odluka koje se odnose na tzv. komunalni sektor, a među njima je bilo znatno više kontroverznih odluka. Svaka šesta odluka odnosila se na upravljanje gradskim sustavom u užem smislu riječi (Gradskom skupštinom i njezinim tijelima te Gradskim poglavarstvom i gradskom upravom), a te su odluke najčešće bile predmetom oštih konfrontacija između vladajuće koalicije i oporbe. Na klasične upravne funkcije javne sigurnosti, pravosuđa, financija i gradske imovine otpada tek svaka deseta odluka. Zanimljivo je da se najmanje odluka odnosilo na gospodarstvo te na mjesnu samoupravu i suradnju s drugim jedinicama lokalne samouprave. Možda se te proporcije ne podudaraju s prioritetnim interesima gradskih zastupnika, ali one pokazuju prilično realnu sliku o čemu su i koliko učestalo oni odlučivali na svojim sjednicama.

4. Kratak komentar rezultata

Čini se da je u osnovi potvrđena polazna pretpostavka kako postojeće uređenje odnosa između predstavničkog tijela i izvršnih organa u Zagrebu u većoj mjeri osigurava politički nadzor Gradske skupštine nad gradskom izvršnom vlasti, ali ujedno nosi u sebi latentnu opasnost smanjenja njezine stabilnosti. Hoće li ta potencijalna nestabilnost postati aktualnom i tako otežati djelotvorno upravljanje gradom, ovisit će o konkretnoj konstelaciji odnosa u Gradskoj skupštini i njezinim promjenama tijekom mandata te o sposobnosti gradskog vodstva da uspješno prevladava razlike i rješava sukobe među koalicijskim partnerima. Pritom uvijek postoji mogućnost da neki nepredvidivi događaj, poput gradonačelnikova prometnog prekršaja, posluži kao okidač (*trigger*) koji će pokrenuti ozbiljniju krizu gradske vlasti. S druge pak strane valja imati na umu da će svako nastojanje prema osiguranju trajnosti gradske izvršne vlasti, kao npr. neposredni izbor gradonačelnika ili promjena modela izbora gradskih zastupnika kako bi se osigurala čvrsta jednostranačka većina, ujedno imati kao posljedicu jačanje gradske izvršne vlasti i smanjenje efektivnog političkog nadzora nad njezinim djelovanjem.

Što se tiče rezultata koji se odnose na proces odlučivanja u Gradskoj skupštini, oni pokazuju da je to tijelo donekle povećalo svoju aktivnost i politički autoritet, ali još uvijek pokazuje relativno veliku inertnost i pomanjkanje inicijative. Gradski se zastupnici teško oslobađaju navike da pasivno iščekuju kako će sve probleme riješiti gradska izvršna vlast, a ako netko od njih i pokrene neku inicijativu mimo znanja vlasti, dočekuju ga s nepovjerenjem makar bio iz reda političkih istomišljenika. Čini se da još uvijek u odlučivanju veću važnost ima stranačka stega nego argumentirana rasprava. Konačno, u prethodnom mandatu mnogo je vremena i energije utrošeno pri nastojanjima oporbe da se na razini grada rješavaju pitanja o kojima su nadležni odlučiti drugi državni organi (npr. suradnja s Haškim tribunalom). Ipak valja priznati da su u procesu odlučivanja u Gradskoj skupštini primjetni znatniji pomaci, kako u kvalitetnoj pripremi prijedloga važnih odluka i poboljšanju procedure uvođenjem dvaju čitanja pri donošenju složenih odluka, tako i u intenzitetu sudjelovanja gradskih zastupnika u raspravi kao i u njihovoj razmjerno visokoj suglasnosti pri donošenju odluka.

Prilog

Tablica 1. Sjednice i odluke po mandatnim godinama

Mandatna godina	Broj sjednica	Broj odluka	Prosječni broj odluka po sjednici
2001./2.	11	185	17
2002./3.	11	214	19
2003./4.	10	279	28
2004./5.	8	251	31
2005./6.	12	227	19
<i>Svega</i>	52	1.156	22

$\chi^2 = 2,706$ $p > 0,5$

Tablica 2. Sastav Gradske skupštine Zagreba nakon izbora 2001.

Naziv izborne liste	Broj mandata	Postotak
Lista SDP-a	20	39,2
Lista Hrvatskog bloka (HDZ, HSP i HKDU)	14	27,5
Lista HNS-a	12	23,5
Nezavisna lista M. Tuđmana	5	9,8
<i>Svega</i>	51	100,0

Tablica 3. Sastav Gradske skupštine Zagreba nakon izbora 2005.

Naziv izborne liste	Broj mandata	Postotak
Zajednička lista SDP-a, HSS-a i HSU-a	25	49,0
Zajednička lista HDZ-a, HSLS-a i DC-a	9	17,6
Lista HSP-a	6	11,8
Lista HNS-a	4	7,8
Nezavisna lista T. Holjevac	4	7,8
Nezavisna lista B. Mikšića	3	5,9
<i>Svega</i>	51	99,9

Tablica 4. Zastupnička pitanja većine i oporbe²

Gradski zastupnici	Broj	Postotak
Vladajuće koalicije	260	29,2
Oporbe	629	70,8
<i>Svega</i>	889	100,0

Tablica 5. Glasovanje o dnevnom redu sjednica Gradske skupštine

Dnevni red sjednice je prihvaćen	Broj sjednica	Postotak
Jednoglasno s nazočnom oporbom	13	25,0
Velikom većinom glasova uz podršku većeg dijela oporbe	14	26,9
Jednoglasno bez nazočnosti oporbe	2	3,8
Većinom glasova uz protivljenje oporbe	23	44,2
<i>Svega</i>	52	99,9

Tablica 6. Prijedlozi odluka prema podnositeljima

Podnositelji prijedloga odluka	Broj	Postotak
Gradonačelnik	16	1,4
Gradsko poglavarstvo	424	36,7
Odbor za izbor i imenovanja GSZ-a	468	40,5
Odbor za Statut, Poslovník i propise GSZ-a	77	6,7
Odbor za javna priznanja GSZ-a	57	4,9
Ostala radna tijela GSZ-a	37	3,2
Klubovi gradskih zastupnika	44	3,8
Pojedini gradski zastupnici	10	0,9
Drugi (vanjski) predlagatelji	23	2,0
<i>Svega</i>	1.156	100,1

² Vrijeme za postavljanje pitanja bilo je predviđeno na svim radnim sjednicama, osim na četiri, i to: na 1. (konstituirajućoj) i 41. (posljednjoj) sjednici prethodnog saziva te na 1. (konstituirajućoj) i 12. (tematskoj) sjednici sadašnjeg saziva Gradske skupštine. Stoga je prosječan broj zastupničkih pitanja na sjednicama u čitavom promatranom razdoblju iznosio 18,5.

Tablica 7. Prijedlozi odluka s obzirom na podnesene amandmane

Prijedlozi odluka	Broj	Postotak
Na koje su podneseni amandmani	70	6,1
Na koje nisu podneseni amandmani	1.086	93,9
<i>Svega</i>	1.156	100,0

Tablica 8. Rasprava o prijedlozima odluka

Prijedlozi odluka	Broj	Postotak
Prijedlozi o kojima se raspravljalo	418	36,2
Prijedlozi koji su usvojeni bez rasprave	738	63,8
<i>Svega</i>	1.156	100,0

Tablica 9. Omjer pozitivnih i negativnih ishoda odlučivanja prema predlagateljima odluka

Podnositelji prijedloga	Pozitivne odluke		Negativne odluke		<i>Svega</i>	
	n	%	n	%	n	%
Gradska izvršna tijela	437	99,8	1	0,2	438	100,0
Radna tijela Gradske skupštine	637	99,7	2	0,3	639	100,0
Klubovi i zastupnici većine	7	58,3	5	41,7	12	100,0
Klubovi i zastupnici oporbe	15	38,5	24	61,5	39	100,0
Drugi (vanjski) predlagatelji	23	100,0	0	0,0	23	100,0
<i>Ukupno</i>	1.119	97,2	32	2,8	1.151	100,0

$$x^2 = 557,82 \text{ p} < 0,005$$

Tablica 10. Glasovanje o prihvaćenim prijedlozima odluka

Glasovna većina kojom je odluka donesena	Broj odluka	Postotak
Jednoglasno uz sudjelovanje oporbe	538	48,1
Velika većina s glasovima dijela oporbe	263	23,5
Apsolutna većina uz protivljenje oporbe	203	18,1
Jednoglasno bez nazočnosti oporbe	75	6,7
Relativna većina	40	3,6
<i>Svega</i>	1.119	100,0

Tablica 11. Odluke po formalnim obilježjima

Vrste odluka po formalnim obilježjima	Broj odluka	Postotak
Normativni akti	132	11,8
Planovi i programi	85	7,6
Financijski akti	64	5,7
Personalne odluke	486	43,4
Organizacijski akti	42	3,8
Akti političkog nadzora	24	2,1
Prihvatanje izvješća	89	8,0
Davanje suglasnosti	72	6,4
Pokroviteljstvo i sl.	61	5,5
Ostale konkretne odluke	64	5,7
<i>Svega</i>	1.119	100,0

Tablica 12. Odluke po sadržaju odnosno predmetu

Vrsta odluke po sadržaju odnosno predmetu	Broj odluka	Postotak
Društvene djelatnosti	496	44,3
Komunalne djelatnosti (uključujući promet)	228	20,4
Upravljanje gradskim političko-upravnim sustavom	188	16,8
Klasične upravne funkcije	125	11,2
Gospodarstvo	52	4,6
Mjesna samouprava i suradnja s drugim lokalnim jedinicama	22	2,0
Ostale odluke	8	0,7
<i>Svega</i>	1.119	100,0

DEMOCRATISATION OF DECISION-MAKING AND STABILITY OF THE EXECUTIVE BRANCH IN THE CITY OF ZAGREB – THE RESEARCH RESULTS

Summary

The paper summarises the results of an empirical research conducted in the City of Zagreb, which has dealt with two issues: the issue of stability of the City's executive branch and the issue of decision-making democratisation in the City Assembly. The data were gathered by the method of content analysis of the minutes from the City Assembly sessions held between 1 June 2001 and 31 May 2006. During that period, there were 52 sessions of the City Assembly and 1.156 decisions were passed.

Despite the fact that the Mayor was removed from office due to intolerable behaviour after a traffic accident in the very first year of his term, the stability of the City's executive branch during the 2001/2005 term of office was satisfactory. However, the unfortunate event soured the relations within the ruling coalition, and dealing with the problem inhibited the functioning of the City Executive Board to a great extent, but it still managed to survive till the end of its term of office, with numerous personnel changes.

Forming of the City executive branch after the elections of 2005 also required a coalition, but the City Executive Board established after signing the coalition agreement has fewer members and is more party-homogenous, so there are no more disagreements within the City executive branch. Nevertheless, due to fewer councillors and more parties in the coalition, there is a realistic possibility that the current City executive will lose the majority support in the City Assembly.

The research results related to the decision-making process in the City Assembly have shown that this legislative body increased its activities during the observed period, which led to the increase of its political authority.

However, the City councillors still seem to be reluctant to discard the habit of passive waiting for the City executive to solve all the problems. When a councillor decides to launch an initiative without notifying the City executive, he/she is met with distrust, even though they belong to the same party. Party discipline is still a more important factor in the decision-making process than a well-argued discussion. Nevertheless, one can observe major breakthroughs towards democratisation, which is visible in the frequency of questions addressed to the Mayor and the City Executive Board, in increased councillors' participation

in debates about important issues, and in more than two thirds of all decisions passed on the basis of mutual agreement between the majority and opposition in the City Assembly.

Key words: City of Zagreb, City Assembly, Mayor, City Executive Board, stability of the city executive branch, democratic decision-making