

NEPOSREDNO BIRANI NAČELNICI: INSTITUCIONALNO OBLIKOVANJE, TRADICIJA I KULTURA JAVNOG SEKTORA

Ivan Koprić

*Pravni fakultet,
Sveučilište u Zagrebu*

Izvorni znanstveni rad
Primljeno: siječanj 2009.

Sažetak Kraća teorijska rasprava o kritikama koje se instituciji neposrednog izbora načelnika upućuju temeljem karakteristika kulture i tradicije, predvidivih problema provedbe i dvojbenih učinaka nastavljena je komparativnom analizom lokalnih političkih sustava u zemljama nastalima na području bivše Jugoslavije. Posebna je pozornost posvećena neposrednom izboru načelnika u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Kosovu, Makedoniji i Sloveniji. Dok Hrvatska uvodi takav izbor lokalnog izvršnog dužnosnika od 2009, u Srbiji je institucija opstala samo jedan mandat (2004-2008). Empirijskom provjerom pet hipoteza o stavovima načelnika te o ulozi tradicije i kulture javnog sektora uglavnom je potvrđeno da nema značajnijih razlika u stavovima i stilu vođenja načelnika, bez obzira na to kako su birani, vjerojatno u značajnom dijelu upravo zbog slične tradicije lokalnog upravljanja i kulture javnog sektora. Modernizacijska i menadžerska kultura na lokalnoj razini tek se nazire, dok su osnove za zaključak o konsolidiranju demokratskih lokalnih institucija ipak čvršće.*

Ključne riječi neposredni izbor načelnika – bivša Jugoslavija, lokalna samouprava, lokalne političke institucije, lokalno upravljanje (*governance*), kultura javnog sektora, tradicija lokalne samouprave, modernizacija

* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa RH.

Neki dijelovi ove studije bit će objavljeni u: Koprić, 2009a tijekom 2009. godine.

I. Uvod – neposredno biranje načelnika kao stvarni lijek ili panaceja

U širem tranzicijskom kontekstu u zemljama na području bivše Jugoslavije, koji karakterizira potraga za novim, demokratičnijim i učinkovitijim javnim institucijama, u tijeku je posebna rasprava o ulozi lokalnih izvršnih tijela (vidi npr. Podolnjak, 2007; Koprić, 2006; Todorovski, 2002; Pejanović, 2002; Šmidovnik, 1995: 252-255). Neposredno, izravno biranje lokalnih načelnika jedna je od ideja koja dobiva veliku pozornost i u akademskoj zajednici i u političkoj praksi. Čini se da se izravni izbori načelnika smatraju svojevrsnom panacejom, univerzalnim lijekom za sve bolesti prilično nezdravog političko-upravnog sustava (*governance system*).

Premda mnogi teoretičari kritiziraju institut izravnog biranja načelnika, političari i građani snažno ga podržavaju. Čini se da su građani zainteresirani za njegovo uvođenje osobito u onim zemljama koje imaju dugu tradiciju biranja izvršnih tijela od strane predstavničkih tijela, kao što je u Hrvatskoj i Srbiji.

Kritike se zasnivaju na širim društvenim i povijesnim okolnostima u zemljama regije, na mogućim pitanjima i problemima vezanim uz provođenje izravnih izbora i na tipičnim učincima novog instituta.

a) *Kultura i tradicija*. Glavna okolnost u većini zemalja na teritoriju bivše Jugoslavije jest naslijeđena autoritarna društvena, politička i administrativna kultura (za Hrvatsku v. Koprić, 2004). Autoritarna kultura temelji se na kombinaciji poslušnosti (višim tijelima, funkcionarima, pa čak i vlastitoj političkoj stranci) i naređivanja (hijerarhija, stroga

disciplina itd.).¹ Moglo bi se očekivati da će izravni izbori načelnike učiniti manje ovisnima o rukovodećim tijelima njihovih političkih stranaka. Imat će jači legitimitet u odnosima s tijelima središnje države i samostaliji položaj u odnosima s lokalnim predstavničkim tijelima. No, s druge strane, oni načelnici koji imaju veću moć mogli bi pridonijeti obnavljanju autoritarne kulture insistiranjem na disciplini i hijerarhiji u lokalnoj izvršnoj vlasti, lokalnoj upravi te javnim ustanovama i službama. Ta se okolnost ne može ocijeniti pozitivno s aspekta demokratskih političkih vrijednosti. Istovremeno bi se moglo tvrditi da potpora koju izravno biranje načelnika ima u široj javnosti logično proizlazi iz autoritarne kulture – upravo iz tog razloga građani osjećaju da im trebaju jaki vođe. Međutim pozitivan stav prema uvođenju neposrednih izbora temelji se i na nezadovoljstvu postojećim lokalnim političkim sustavom (koji u nekoj mjeri nalikuje na parlamentarni sustav na središnjoj državnoj razini) te njegovim funkcioniranjem (Koprić, 2007: 345).

b) *Problemi provedbe*. Sama provedba neposrednog biranja načelnika otvara pitanja poput kvalitete kandidata, izbornog postupka i troškova, odaziva birača itd. Moglo bi se predvidjeti da će većina kandidata ipak biti članovi političkih stranaka, barem u većim jedinicama lokalne samouprave, te da će u nekoj mjeri biti pod utjecajem vlastitih političkih stranaka.² Kandidatura bi se mo-

¹ O šest različitih tipova kulture (legalistička, birokratska, participativna, autoritarna, poduzetnička i menadžerska) više u: Koprić, 1999: 281-289.

² Istraživanja u drugim europskim zemljama pokazuju da neposredni izbor načelnika povećava udio načelnika koji nisu članovi po-

gla očekivati i od poslovnih ljudi koji su se nedavno obogatili, popularnih bivših sportaša ili pjevača.³ Nezavisni kandidati mogli bi imati brojne probleme tijekom izbornog postupka – od financijskih pa do onih vezanih uz pristup medijima. Uslijed toga moglo bi se dogoditi da ne bude značajnijeg poboljšanja u kvaliteti takvih, neposredno izabranih načelnika.

Izborni postupak mogao bi postati preskup i prezahthjevan, osobito u malim jedinicama lokalne samouprave. Treba napomenuti da u nekim zemljama regije, npr. u Sloveniji i Hrvatskoj, postoji mnoštvo malih lokalnih jedinica.⁴ Čini se da bi troškovi lako mogli premašiti očekivane nove i pozitivne učinke izravnog biranja načelnika upravo u malim jedinicama. Dodatni troškovi postupka

litičkih stranaka, ali ne dovodi do znatnijeg opadanja utjecaja političkih stranaka u lokalnim jedinicama. Što je jedinica veća, to je šansa za izbor nezavisnih kandidata manja, a utjecaj stranaka veći (Fallend *et al.*, 2006: 267).

³ Ustvari, znatan broj njih doista već sudjeluje u lokalnim političkim arenama u regiji.

⁴ U Sloveniji je bilo 96 općina (od ukupno 193) s manje od 5.000 stanovnika (Vlaj, 2001: 202; Setnikar-Cankar i dr., 2000: 415; Vlaj, 2007: 51). Nedavno je osnovano još 17 novih općina, pa je tako ukupan broj slovenskih općina povećan na 210 (Lavtar, 2007: 220). U Hrvatskoj je situacija slična: godine 2003. bilo je 359 općina (od ukupno 426) i 15 gradova (od ukupno 123) s manje od 5.000 stanovnika (Pavić, 2006: 229-230). U drugim zemljama situacija je različita, naime neke su među njima samo transformirale svoje velike općine naslijeđene iz ranijeg, socijalističkog razdoblja, zadržavajući manje-više iste granice među lokalnim jedinicama, dok su druge čak i ujedinjavale svoje općine. Iz tog razloga u Makedoniji, na primjer, postoji samo 16 općina (od ukupno 84) s manje od 5.000 stanovnika (*Ministerstvo: 5; Pámer, 2007: 145) itd.

za izbor gradonačelnika neizbježni su, a u jedinicama gdje je potreban drugi krug glasovanja (kad se traži apsolutna većina glasova) mogli bi se i udvostručiti.

Motivacija za uvođenje neposrednih izbora načelnika djelomično leži u očekivanju većeg odaziva birača. Međutim, kako se može zaključiti iz drugih slučajeva, izravni izbori nisu jako povezani s većim odazivom birača (Larsen, 2002).

c) *Učinci*. Općenito govoreći, motivacija za uvođenje izravnih izbora je dvostruka. S jedne strane, postoji očekivanje da će izravno birani načelnici imati jači demokratski politički legitimitet. S druge strane, može se očekivati čvršća i učinkovitija lokalna izvršna vlast, snažnije političko vodstvo i izraženiji menadžerski pristup djelovanju čitave lokalne jedinice.⁵

Neposredni izbor načelnika otvara novi kanal za politički utjecaj birača, što učvršćuje politički legitimitet u jedinicama lokalne samouprave i u čitavoj zemlji. Pored takve simboličke promjene mogu se pojaviti paralelna nastojanja da se ovlasti načelnika promijene, prošire i ojačaju, kako u odnosu na lokalna predstavnička tijela tako i u odnosu na središnje državne vlasti (Larsen, 2002).

Kad se načelnici biraju izravno i kad dobivaju nove ovlasti, njihov dosta čvrst

⁵ Kao što Kersting i Vetter ukazuju u naslovu svoje knjige, cilj je suvremenih reformi lokalne samouprave da popune jaz između demokracije i učinkovitosti (Kersting, Vetter, 2003). No postoji više različitih tipova lokalne demokracije (Haus, Sweeting, 2006: 153-156). Čini se da se u zemljama stabilne demokracije težište premješta s učinkovitosti na (novu) demokratizaciju lokalnih vlasti, dok je u tranzicijskim zemljama situacija nešto drugačija. Sad kad je sustav lokalne demokracije uspostavljen, efikasnost polako ulazi u žarište pozornosti.

položaj mogao bi biti osnova za različite disfunkcije u jedinicama lokalne samouprave. Blokade bi mogle znatno otežati lokalne procese odlučivanja, nejasno razgraničenje ovlasti između lokalnih predstavničkih tijela i načelnika moglo bi uzrokovati ogorčene političke bitke, načelnikove inicijative mogle bi se zanemarivati, oni sami mogli bi pasti u iskušenje zlorabe moći, moglo bi doći do zastoja u lokalnom razvoju, a zbog svega toga nezadovoljstvo građana moglo bi porasti (za slovensko iskustvo v. Šmidovnik, 1995: 252-255; Ploštajner, 2002: 70-71).

Čak i ako ne dođe do tih negativnih posljedica, demokratske prednosti novog kanala političke komunikacije i utjecaja mogle bi biti umanjene premještanjem realne političke moći s lokalnih predstavničkih tijela na neposredno izabrane načelnike (Larsen, 2002: 123) ili neodgovarajućom pravnom regulacijom odnosa između lokalnih predstavničkih tijela i izravno biranih načelnika. Jedna od najgorih posljedica mogla bi biti negativno djelovanje na profesionalizam načelnika i lokalnog profesionalnog osoblja (službenika lokalnih jedinica). Izravni izbor "jakog" načelnika može uzrokovati pad kvalitete lokalnih službi, nepotizam, dodjeljivanje lokalnih profesionalnih pozicija vlastitim pristashama, politizaciju, korupciju itd. (Ivanišević, 1987: 173; Ploštajner, 2002: 67).

Bez obzira na to jasno je da postoje sasvim ozbiljni razlozi za uvođenje neposrednog izbora načelnika. S jedne strane, učinkovitost odlučivanja na lokalnoj razini, bolja koordinacija unutar lokalnih jedinica, koherentnije lokalne politike i poboljšanje lokalnog menadžmenta i upravljanja neki su od razloga za davanje jačih ovlasti načelnicima. S druge strane, postoje razlozi koji se tiču

demokratizacije političkog sustava: jasno određenje ključne osobe za građane lokalne jedinice, mogućnost biranja načelnika zbog njegovih/njezinih osobina i kvaliteta, otvaranje novog kanala političkog utjecaja i komunikacije između takvog načelnika i građana, smanjen utjecaj političkih stranaka itd. Naravno, te dvije skupine razloga međusobno su povezane: kad je potrebna mnogo jača lokalna egzekutiva, neposredni je izbor načelnika rješenje za jačanje njihova političkog legitimiteta i potpore građana. No, isto tako, postoji samo ograničeno opravdanje za uvođenje neposrednog izbora načelnika bez širenja njegovih ovlasti. U tom bi se slučaju naime otvorio širok prostor kritikama.⁶

Sve u svemu, neposredni izbor načelnika može se upotrijebiti kao lijek ako znamo preciznu dijagnozu, način liječenja i sve moguće nuspojave takvog lijeka.

II. Institucionalno oblikovanje načelnika na području bivše Jugoslavije – komparativna analiza

Velika većina zemalja na području bivše Jugoslavije relativno je nedavno unijela promjene u svoje sustave lokalne samouprave time što je uvela neposredni izbor načelnika. Slovenija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Makedonija i Crna Gora odabrali su taj put. Srbija je uvela izravne izbore, a onda se vratila na "stari" tip lokalnih izvršnih dužnosnika, biranih od strane lokalnih predstavničkih tijela. Hrvatska je novi zakon o uvođenju neposrednog izbora načelnika donijela 2007. godine. On će potpuno stupi-

⁶ Larsen izvještava o kritikama u sličnom slučaju sažeto prikazanima upotrebom izraza "lokalne banana-republike" u Norveškoj (Larsen, 2002: 125).

ti na snagu s općim lokalnim izborima 2009. godine.

Institucionalno oblikovanje načelnika, odnosno drugih lokalnih pojedinačnih izvršnih dužnosnika (različitog naziva) pokazuje izvjesne varijacije u različitim zemljama na području bivše Jugoslavije.

Bosna i Hercegovina sastoji se od Federacije Bosne i Hercegovine (koja ima 10 kantona podijeljenih u 79 općina), Republike Srpske (62 općine) i Distrikta Brčko (koji je ujedno i općina) (v. također Pálné Kovács, 2007: 109-110; Jokay, 2001: 94-98; Pejanović, 2002).

Prvi lokalni izbori nakon rata održani su 1997. godine. U oba dijela države bio je primijenjen proporcionalni izborni sustav. Osim toga ni načelnici (u Federaciji) ni predsjednici izvršnih vijeća (u Republici Srpskoj) nisu bili birani neposredno, jer je bio kreiran sustav nalik na parlamentarni – izvršne su dužnosnike birala predstavnička tijela (Jokay, 2001: 102-105). Prvi izravni izbori održani su u listopadu 2004. u svim dijelovima Bosne i Hercegovine. Republika Srpska primjenjivala je pravilo relativne većine sa samo jednim krugom glasovanja, dok je Federacija primjenjivala postupak preferencijalnoga glasovanja. Drugi izravni izbori načelnika održani su u listopadu 2008, kada je primijenjen vrlo sličan izborni postupak u sva tri dijela Bosne i Hercegovine (relativna većina glasova u jednom izbornom krugu).⁷

⁷ U proljeće 2008. Vlada Republike Srpske pokušala je ponovno uvesti stari način biranja načelnika od strane lokalnih predstavničkih tijela. Međutim zbog pritiska međunarodne zajednice i vlastitih građana odustala je od tog zakonskog prijedloga. Federacija je novi Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina donijela u travnju

Republika Srpska uvela je izravno biranje načelnika Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2004. godine. Mandati vijećnika i načelnika traju četiri godine. Postupak opoziva načelnika reguliran je Izbornim zakonom. Osim skupštine općine kao predstavničkog tijela i načelnika kao glavnog izvršnog dužnosnika svaka općina ima pravo osnovati nadzorni odbor s ovlastima vezanim uz financijsku kontrolu i kontrolu upravljanja imovinom. Općinska skupština ima ovlasti donositi statut i lokalne propise, usvaja proračun i druge planove, razmatra godišnje izvještaje načelnika, osniva javne ustanove i javna poduzeća itd. Načelnik predstavlja i zastupa općinu, priprema, predlaže i provodi lokalne politike i propise, kontrolira usklađenost lokalnih propisa sa zakonom, osniva i organizira općinsku administrativnu službu te upravlja njome itd.

Zbog velike autonomije kantona, uključujući i onu zakonodavnu, u Federaciji Bosne i Hercegovine postoji deset različitih sustava lokalne samouprave. Međutim Federacija regulira osnovu (zakon iz 1995), odnosno osnovna načela lokalne samouprave (zakon iz 2006). Federacija je izravno biranje načelnika uvela 2004. Zakonom o izravnom izboru općinskih načelnika. Sadašnji Zakon o principima lokalne samouprave, donesen 2006, predviđa i izravno biranje načelnika. Vijeće i načelnik imaju vrlo slične ovlasti kao skupština i načelnik u Republici Srpskoj, ali načelnik ima i dodatno ovlaštenje da donosi proračun u slučaju blokade od strane vijeća.

Hrvatska je bila najopreznija među zemljama na području bivše Jugoslavije

2008. godine. Zakon propisuje prijelaz na relativnu većinu glasova za načelnike u Federaciji, prema modelu iz Republike Srpske.

kada se radi o izravnom biranju župana, gradonačelnika i načelnika. Čini se da i bez izravnih izbora lokalni izvršni dužnosnici iz različitih razloga imaju velik politički utjecaj i vrlo jaku poziciju. Rasprava o njihovu neposrednom biranju bila je dugotrajna, a započela je na samom početku 2000. Zakon o neposrednom izboru donesen je u jesen 2007. (izmijenjen je i dopunjen u jesen 2008), a stupit će na snagu s lokalnim izborima u svibnju 2009.

Uz vijeće kao predstavničko tijelo svaka općina ili grad sada (kao i u čitavom periodu od donošenja prvog zakona o lokalnoj samoupravi krajem 1992) ima dva izvršna tijela: općinskog načelnika, odnosno gradonačelnika i poglavarstvo. Odnos između predstavničkog tijela i izvršnih tijela u nekoj je mjeri sličan parlamentarnom. S jedne strane, načelnici i drugi članovi poglavarstva biraju se većinom glasova članova vijeća i politički su odgovorni tome tijelu.⁸ S druge strane, kad vijeće odluči izglasati nepovjerenje gradonačelniku, odnosno načelniku ili cijelom poglavarstvu, tada mora izabrati novoga gradonačelnika, odnosno načelnika u roku 30 dana. Ako to ne učini, takvo će se predstavničko tijelo raspustiti i održat će se novi lokalni izbori. Poglavarstvo ima uobičajene ovlasti, pripremati, predlagati i provoditi lokalne propise i javne politike, usmjeravati i nadzirati lokalna upravna tijela, brinuti se o prihodima, rashodima, stanju u proračunu te o lokalnoj imovini, imenovati pročelnike upravnih tijela i službi na osnovi javnog natječaja itd. Načelnik ima samostalnu ulogu u kontroli zakono-

⁸ Gradonačelnici i načelnici općina najprije moraju biti izabrani kao članovi vijeća, ali ne mogu u isto vrijeme biti i članovi predstavničkih tijela.

nitosti lokalnih općih akata kao prva instanca s ovlašću obustave od primjene spornog općeg akta.

Nakon prvih demokratskih izbora 1990. (tada su održani i lokalni izbori) opći su lokalni izbori održavani četiri puta, 1993, 1997, 2001. i 2005. godine. Izborni sustav mijenjao se četiri puta. Samo su zadnja dva puta (2001. i 2005) lokalni izbori održani prema istim pravilima, punom primjenom proporcionalnog izbornog modela i D'Hondtove metode izračunavanja broja mjesta u lokalnim predstavničkim tijelima (više pojedinosti u: Ivanišević i dr., 2001; Koprčić, 2003; Koprčić, 2007).

U skladu s promjenom zakona iz 2007. načelnici s četverogodišnjim mandatom preuzet će većinu ovlasti koje su ranije imala poglavarstva, no zakon ih obvezuje da dvaput godišnje podnose izvještaj vijeću. Izravno će se birati i po dva zamjenika načelnika. Kandidati za načelnika (i njegova zamjenika) moraju dobiti više od 50% glasova u prvom ili u drugom krugu glasovanja. Samo dva kandidata s najboljim rezultatom u prvom krugu mogu se natjecati u drugom krugu. Postupak opoziva uglavnom je u rukama vijeća, premda ga mogu inicirati i građani.

Na *Kosovu*, koje je neovisnost proglasilo u veljači 2008, stanje nije sasvim konsolidirano. Kosovo je podijeljeno na 30 općina, no njime upravlja misija UNMIK uz potporu snaga KFOR-a predvođenih NATO-om (međunarodni protektorat) od 1999. Premda je formalno bilo dio Srbije (kao autonomna pokrajina), Kosovo nije pod srpskom kontrolom od početka 1990-ih zbog bojkota srpske države i samoizolacije albanske većine.

Lokalna samouprava na Kosovu regulirana je UNMIK-ovim uredbama br. 2000/45 i 2000/30. Uredba br. 2000/45

o samoupravi općina predviđala je tri glavna tijela u svakoj općini: skupštinu, predsjednika općine i izvršno vijeće. Predsjednika općine i njegova zamjenika skupština je birala između svojih članova dvotrećinskom većinom. Ista većina bila je potrebna i za izglasavanje nepovjerenja. Izvršno je vijeće imalo neke sličnosti s nekadašnjim magistratima (*magistratsverfassung*) u pojedinim njemačkim saveznom zemljama (Hessen and Schleswig-Holstein): sastojalo se od predsjednika, koji je morao imati stručne kvalifikacije propisane općinskim statutom, i profesionalnih rukovoditelja općinskih upravnih tijela (v. i Ivanišević, 2008: 84-87).

UNMIK-ova Uredba br. 2007/30 predviđa izravno biranje načelnika općina. Ona proširuje njihove ovlasti i odgovornosti te na taj način traži promjene u regulaciji lokalne samouprave. Zbog toga je u izradi nacrt zakona o lokalnoj samoupravi.⁹ U skladu s tom uredbom prvi izravni izbori održani su u studenome 2007. Samo šest načelnika bilo je izabrano u prvom krugu, a ponovljeni izbori održani su u 24 općine.

Makedonija je izravno biranje gradonačelnika uvela temeljem Zakona o lokalnoj samoupravi iz 1995. Vijećnici se biraju po proporcionalnome modelu, pri čemu se broj mandata za svaku listu kandidata određuje D'Hondtovom metodom. Gradonačelnici se biraju većinom glasova, pri čemu je nužno da barem polovica cjelokupnog biračkog tijela sudjeluje u izborima. Kad je potreban drugi krug glasovanja, u njega idu samo oni kandidati koji su u prvom krugu osvojili

⁹ U 2008. trebalo se osnovati nekoliko novih općina kako bi se enklave sa srpskom manjinom izdvojile u nove općine u kojima bi Srbi bili većina.

više od deset posto ukupnog broja glasova, odnosno ona dva kandidata koja su u prvom krugu osvojila najveći broj glasova. Na prvim izborima održanim 1996. odaziv je bio nešto veći od 60%, a za gradonačelnika je izabran samo jedan nezavisni kandidat (Todorovski, 2001: 253-256). Na izborima 2005. broj nezavisnih gradonačelnika porastao je na sedam.

Građani koji nisu zadovoljni svojim gradonačelnikom mogu potaknuti izglasavanje nepovjerenja (najmanje 20% njih). Prijedlog mora poduprijeti većina svih birača u općini da bi se smatrao izglasanim. Glavna je uloga vijeća (*sovetot*) da donosi lokalne propise, usvaja proračun, osniva lokalna upravna tijela i ustanove, kontrolira gradonačelnika i druga općinska tijela itd. Gradonačelnik je zadužen za predstavljanje i zastupanje općine, za pripremu, predlaganje i provedbu lokalnih politika i propisa, kontrolu zakonitosti lokalnih propisa, za upravljanje općinskom administracijom, imenovanje šefova lokalne administracije itd. (Todorovski, 2002: 8-11; *Ministerstvo: 13-14). Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. predvidio je nekoliko novih kontrolnih ovlasti predstavničkih tijela nad gradonačelnikom (Todorovski, 2002: 20).

Crna Gora je do raspada njihove zajedničke države 2006. imala sličan sustav lokalne samouprave i sustav lokalnog upravljanja kao i Srbija. U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2003. te s izmjenama i dopunama iz 2004, 2005. i 2006, u svakoj općini postoje dva glavna i izravno birana tijela: općinska skupština i predsjednik općine. Vijećnici imaju četverogodišnje mandate.

Predsjednik općine ima petogodišnji mandat i ne može biti izabran na tu dužnost više od dva puta. Zakon o izboru predsjednika općine iz 2003. predviđa

dva kruga glasovanja ako ni jedan kandidat ne osvoji većinu u prvom krugu. Samo dva kandidata s najvećim brojem glasova u prvom krugu mogu sudjelovati u drugom krugu. Reguliran je i postupak opoziva – takav postupak može pokrenuti 20% građana lokalne jedinice. I sam predsjednik može tražiti od građana da glasuju o povjerenju. U određenim slučajevima glasovanje o nepovjerenju može inicirati i 10% građana, jedna trećina vijećnika i Vlada, s tim da takvu inicijativu mora odobriti većina svih vijećnika. Za izglasavanje nepovjerenja potrebna je većina građana koji sudjeluju u postupku opoziva.

Općinska skupština ima ovlasti donositi statut općine, lokalne propise i druge opće akte, usvajati proračun, razvojni plan i slične planove, odlučivati o financijskim pitanjima i općinskoj imovini, osnivati lokalne javne službe, razmatrati izvještaje koje joj podnosi predsjednik općine itd. Predsjednik općine zadužen je za predstavljanje i zastupanje općine, za pripremu, predlaganje i provedbu lokalnih politika i propisa, upravljanje općinskom upravom, imenovanje glavnog administratora, direktora agencija i menadžera (ako postoji) na temelju javnog oglašavanja, za imenovanje potpredsjednika općine, davanje suglasnosti na imenovanje starješine upravnih organa, za usmjeravanje i usklađivanje rada organa općinske uprave, za brigu o prenesenim poslovima državne uprave itd.

U Srbiji postoji sklonost odabiru takvog sustava lokalnog upravljanja koji bi bio sličniji parlamentarnom i u kojem lokalna predstavnička tijela biraju općinsko vijeće i predsjednika općine, a mogu ih i smijeniti s dužnosti prije isteka mandata (Sevic, 2001: 440-441). Ipak, Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. predviđao je izravno biranje predsjed-

nika općina. Izravni izbori bili su regulirani Zakonom o lokalnim izborima iz 2002. i održani su u rujnu 2004. Međutim novi Ustav iz 2006. učinio je korak unatrag, prema lokalnom političkom sustavu zasnovanom na izboru izvršnih organa od strane predstavničkih tijela, a ne više od strane građana. Nova ustavna načela pretočena su u zakonsku regulaciju novim Zakonom o lokalnoj samoupravi donesenim na samom kraju 2007. Novi propisi primjenjuju se nakon lokalnih izbora održanih u svibnju 2008.

Prema zakonu iz 2002. postojala su tri glavna tijela u svakoj lokalnoj jedinici: općinska skupština, predsjednik općine (gradonačelnik u gradovima) i općinsko vijeće. Odbornici općinske skupštine i predsjednik općine imali su četverogodišnje mandate. Reguliran je i postupak opoziva predsjednikâ općina. Predsjednik općine predlagao je članove općinskog vijeća, no skupština je bila ta koja ih je trebala izabrati. Glavna svrha općinskog vijeća bila je da posluži kao svojevrsan forum za usklađivanje i poticanje suradnje te za posredovanje u sukobima između skupštine i predsjednika općine. Ono je ujedno nadziralo općinsku upravu i utvrđivalo prijedlog proračuna. Na taj je način bila umanjena samostalnost predsjednika u odlučivanju.

U skladu s novim Ustavom iz 2006. i Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2007. zadržana su sva ta tri lokalna tijela, no institucionalni ustroj i kompetencije ponešto su drugačiji. Vijećnici se izabiru po proporcionalnome modelu. Glavna promjena odnosi se na predsjednike općina: njih više neće izravno birati građani, već će ih iz reda izabranih odbornika izabrati općinska skupština. Oni će svoju dužnost obavljati profesionalno, s tim da im dužnost odbornika prestaje s izborom na dužnost predsjednika općine.

Slovenija je neposredni izbor općinskih načelnika (*župan*) uvela još 1993, tijekom prve opsežne reforme zakonodavstva o lokalnoj samoupravi. Dvije godine nakon toga (1995) usvojena je druga velika novela Zakona o lokalnoj samoupravi. Njome su detaljnije regulirane ovlasti predstavničkih tijela (*obćinski svet*) i načelnika, a cilj joj je bio ublažiti ili ukloniti velike probleme koji su nastali nakon prvih lokalnih izbora predstavničkih tijela i načelnika (Šmidovnik, 1995: 169-170).

Vijećnici se biraju po proporcionalnom izbornome modelu D'Hondtovom metodom određivanja broja mandata za svaku kandidacijsku listu u većim općinama. U općinama s manje od 5.000 stanovnika izbori vijećnika održavaju se po većinskom sustavu. Većina glasova birača potrebna je i za izbor načelnika. Kandidati imaju poteškoća da osvoje prvi krug, pa je održavanje drugog kruga glasovanja pravilo. U drugom krugu mogu sudjelovati samo dva kandidata s najviše osvojenih glasova u prvom krugu. Odaživ birača je umjeren (na izborima načelnika i vijećnika 1998. na birališta je izašlo 58,3% birača). Mandat vijećnika i načelnika traje četiri godine. Nezavisni kandidati relativno su uspješni u izborima lokalnih predstavničkih tijela (osvojili su više od 10% glasova na izborima 1998). Postupak opoziva načelnika i vijećnika još nije reguliran. Svaka općina ima nadzorni odbor s ovlastima financijske kontrole te općinskog sekretara koji je na čelu profesionalne općinske uprave (Lavtar, 2007: 221; Trpin, 2003: 167-169; Setnikar-Cankar i dr., 2000: 391-393, 397; Grad, 1998).

Vijeća mogu donositi lokalne propise i druge opće akte, usvajati proračun i razvojne planove, osnivati lokalna upravna tijela i ustanove, imenovati

i razrješavati članove nadzornog odbora itd. (Setnikar-Cankar i dr., 2000: 395). Načelnik ima kompetencije predstavljati i zastupati svoju općinu, kontrolirati zakonitost lokalnih propisa, usmjeravati općinsku upravu, imenovati općinskog sekretara i rukovoditelje lokalnih upravnih organa, saziva sjednice vijeća i predsjedja njima (bez prava glasovanja) itd. (za više pojedinosti vidi: Juvan Gotovac, 2000; Lavtar, 2007: 222).

Sve u svemu, zemlje na području bivše Jugoslavije mogu se razvrstati u tri skupine. U prvoj skupini (*prethodnici, brzi trkači*) nalaze se one zemlje koje su neposredni izbor načelnika uvele kao dio prvog institucionalnog paketa u okviru tranzicije prema demokratskom političkom sustavu. U tu skupinu spadaju Slovenija i Makedonija. Usprkos snažnim kritikama, osobito u Sloveniji, one ne razmišljaju o odustajanju od izravnog izbora načelnika – umjesto toga postupno su dograđivale taj način izbora i svoje sustave lokalne samouprave kako bi ublažile početne poteškoće.

U drugoj su skupini (*trkači olovnih nogu*) zemlje koje žele uvesti izravno biranje, no imaju određenih poteškoća u razvijanju svojih političkih sustava, kako na razini središnje vlasti tako i na lokalnoj razini (rat i s njime povezani društveni problemi, borba za nezavisnost, sveukupno kašnjenje u razvoju demokratskih institucija itd).¹⁰ Te su zemlje Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Kosovo. One su već stekle svoja prva iskustva s izravnim izborima i s izravno izabranim načelnicima (Crna Gora od 2003, Bosna i Hercegovina od 2004, a Kosovo od kraja 2007).

¹⁰ Njihove opće perspektive ipak se čine različitim.

U trećoj su skupini (*oklijevala i za-kašnjeli*) zemlje koje oklijevaju uvesti neposredni izbor načelnika. U tu skupinu spadaju Hrvatska i Srbija. Hrvatska je oklijevala, ali je napokon zakonski uvela neposredni izbor (takvi će se izbori prvi put održati u svibnju 2009). Srbija je izravne izbore uvela zakonom iz 2002, a onda je odustala od njih u svojem novom Ustavu (!) iz 2006. godine.

Svaka zemlja s izravnim biranjem načelnika (ili predsjednika općine) ima svoja specifična pravila i institucionalne razlike. Neke od njih imaju određena dodatna tijela i/ili dužnosnike, ili profesionalce, zajedno s vijećem (ili skupštinom) kao predstavničkim tijelom i (grado)načelnikom. Neka od tih tijela, dužnosnika ili profesionalaca trebala bi osigurati dodatne oblike suradnje između dva tijela s interesima koji se u određenoj mjeri razlikuju (predstavničko tijelo i neposredno izabran načelnik), provoditi kontrolu načelnika i troškova o kojima oni odlučuju; služiti proširenju i jačanju menadžerskog i političkog kapaciteta načelnika i slično. Postupak opoziva je reguliran, no također se u određenoj mjeri razlikuje od zemlje do zemlje.

Treba napomenuti da u gotovo svakoj zemlji regije postoje značajne razlike u pogledu teritorijalnog ustrojstva, djelokruga lokalnih samoupravnih jedinica, odnosa između središnje i lokalnih vlasti, uključujući i pitanje raspodjele financijskih sredstava među njima, kao i u pogledu nekih drugih značajki sustava lokalne samouprave. Takve bi razlike također u određenoj mjeri trebalo uzeti u obzir prilikom tumačenja razlika u institucionalnom oblikovanju, stvarnom ponašanju i stavovima u različitim lokalnim upravljačkim sustavima.

III. Uloga tradicije i kulture u lokalnoj upravljačkoj praksi i oblikovanju lokalnih institucija

U Europi postoje različite upravne tradicije i tradicije lokalne samouprave (Koprić, 2005; Koprić, 2003: 183-187; Wollmann, 2001). Ponekad se na njih gleda i kao na različite modele (Ivanišević, 2006: 279-280; Šmidovnik, 1995: 37-62). Premda se možda čini nedovoljno preciznim, pojam tradicije javnog sektora može objasniti određeno stanje stvari, u najmanju ruku djelomično. Kao dio kulture javnog sektora neke zemlje, tradicija nalazi put u konkretne propise i institucije te se održava u upravnom, pravnom i političkom obrazovanju, stručnom usavršavanju i praksi. Teorija ovisnosti o prijašnjem institucionalnom putu (*path dependence theory*) naglašava važnost ranijih faza razvoja (v. i Baldersheim, 2003: 256). Neki elementi tradicije javnog sektora ugrađeni su u institucionalni i društveni kapital neke zemlje ili regije (v. i Koprić, 2006a). Oni mogu postati dio nacionalnog ili šireg identiteta te izvor posebnih osjećaja s dubokim i trajnim utjecajem na buduće institucionalne odabire i prakse.

U takvom teorijskom kontekstu pravi je izazov istraživati i analizirati ulogu tradicije na području bivše Jugoslavije. Ima li tu kakvih prisjećanja na ranije lokalne upravljačke institucije i praksu? Postoji li još i danas neka vrsta dubljeg utjecaja zajedničke tradicije lokalne samouprave? Je li moguće identificirati sličnu političku kulturu u dotičnoj regiji? Čini se kako se može smatrati da područje bivše Jugoslavije ima određene zajedničke karakteristike i da dijele sličan način razmišljanja o lokalnom upravljanju, zahvaljujući prethodnoj sličnoj praksi. Ako je tome tako, takva značajna i slična tradicija može otvori-

ti prostor određenim drugim čimbenicima koji – na vrlo *sličan* način u *svim* zemljama i *neovisno* o tome biraju li se načelnici izravno ili neizravno – mogu utjecati na stavove lokalnih političkih vođa, kao što su njihovo ranije profesionalno iskustvo, urbanizacija, veličina lokalnih jedinica itd.

Na tom je temelju razvijen niz hipoteza koje se odnose na stavove lokalnih političkih vođa prema izravnim izborima.

1. Aktualni će načelnici imati jak pozitivan stav o izravnim izborima, bez obzira na to jesu li bili birani izravno ili ne.

Svi načelnici, izabrani posredno ili neposredno, obično imaju bogato iskustvo kao lokalni politički vođe te imaju dobre pretpostavke naučiti o dobrim i lošim stranama različitih institucionalnih varijanti. Sasvim je jasno da izravni izbor daje načelnicima ne samo potrebnu potporu građana i nezavisni politički legitimitet već i samostalnost u djelovanju, moć i mnoge nove prilike (utjecati na lokalni razvoj još samostalnije; usmjeriti svoje političko napredovanje na širu ili na nacionalnu razinu itd). Djelujući kao načelnici, oni su već imali priliku izgraditi odnos sa svojim biračkim tijelom te stabilnu mrežu koja će ih podržati – oni su dakle u povoljnom položaju za sljedeće izbore. Zato im nije potrebna podrška političkih stranaka ili kakvih drugih aktera koja bi im ograničavala samostalnost, te će rado prihvatiti izazov neposrednih izbora.

2. Aktualni načelnici gledat će na izravne izbore kao na sredstvo demokratizacije (uključujući jaču orijentaciju prema građanima i manji stranački utjecaj), više nego kao na sredstvo modernizacije upravljanja (koja uključuje snažniju menadžersku i tržišnu orijentaciju).

Jedan od glavnih ciljeva tijekom tranzicije iz socijalističkog jednostra-

načkog sustava u demokratski politički sustav jest razvijanje lokalnih institucija koje mogu biti u bliskijem odnosu s građanima i koje mogu otvoriti mnogo više mogućnosti za sudjelovanje građana u političkim procesima. Čini se prihvatljivim i predviđanje da će političke stranke na političku praksu izravno izabranih načelnika utjecati u manjoj mjeri nego što bi to bio slučaj kod drugih tipova lokalnih političkih sustava. Premda stranke mogu imati utjecaja na kandidiranje i na predizborne kampanje, građani su ti od kojih se traži da glasuju i donesu konačnu odluku o izboru načelnika. Upravo suprotno, načelnici u prosjeku neće previše podupirati novu menadžersku i tržišnu orijentaciju. Menadžerske vještine treba naučiti, tržišnu orijentaciju treba legitimirati, rezultate treba ostvariti, a sve to uopće nije lako postići. Osim toga tipični raniji načini obavljanja političkih dužnosti, koji se svode na reagiranje na svakodnevne probleme i pitanja, mogli bi i dalje biti bolje vrednovani nego jasna orijentacija na rezultate.

3. Načelnici u većim i urbanim jedinicama imat će pozitivniji stav prema izravnim izborima.

Većim i urbanim jedinicama, a pogotovo urbanim jedinicama, neposredno izabrani načelnici potrebni su kao neka vrsta političkog žarišta i točke simboličke integracije. Takve jedinice redovito su suočene s fragmentarnošću, slabom društvenom integracijom i solidarnošću itd. Čak i neizravno izabrani gradonačelnici bit će pod pritiskom da uspostave bliže kontakte s građanima, s lokalnom poslovnom zajednicom i udrugama civilnog sektora, odnosno da djeluju u nekom smislu populistički. U manjim lokalnim zajednicama, naročito ruralnima, može se predvidjeti da su odnosi između načelnika i građana daleko

bliži i učestaliji. Zbog toga će potreba za uvođenjem neposrednog izbora načelnika u njima biti manja.

4. Načelnici s ranijim iskustvom uglavnom u privatnom sektoru imat će pozitivniji stav prema izravnim izborima.

Angažman u privatnom sektoru može izoštriti osjećaj odgovornosti za rezultate i stanje stvari. Linije odgovornosti u organizacijama privatnog sektora jasnije su i izravnije nego u javnom sektoru. Složeni odnosi i višestruke lojalnosti koje karakteriziraju tradicionalni demokratski politički sustav mogu biti odbojni ljudima koji su prije toga bili angažirani u drugačijoj kulturi jasne odgovornosti i uspjeha koji se uglavnom mjeri profitom. Zbog toga se može očekivati da će načelnici koji su ranije bili angažirani u javnom sektoru imati pozitivniji stav prema "klasičnom" načinu funkcioniranja lokalnih političkih sustava. Može se očekivati i obrnuto: načelnici koji su ranije bili angažirani u privatnom sektoru imat će drugačiji stav. Uvođenje neposrednih izbora može biti simptom uvođenja korporacijskog tipa vođenja u lokalnu samoupravu.

5. U zemljama bivše Jugoslavije neće biti znatnijih razlika u stilu i stavovima načelnika prema neposrednom izboru, bez obzira na to jesu li sami bili izabrani neposredno od građana ili posredno od strane lokalnih predstavničkih tijela.

Tradicija lokalne samouprave na području bivše Jugoslavije do Prvog se svjetskog rata razlikovala među njezinim dijelovima. Usprkos razlikama može se zaključiti da se suvremena (ne-feudalna) lokalna samouprava uglavnom razvila u drugom dijelu 19. stoljeća. Slovenija i Hrvatska bile su pod utjecajem njemačkog modela samouprave i europske doktrine *prirodnih prava lokalnih samoupravnih jedinica* (Šmidovnik, 1995:

145-150; Koprić, 2003: 183-184). Istočni dijelovi, osobito Srbija, bili su pod jačim utjecajem centralističkih zamisli o državnim i lokalnim institucijama,¹¹ zamisli sličnih francuskima. I turski je utjecaj na lokalne institucije na tom području bio vrlo jak, osobito u Bosni i Hercegovini¹² i Makedoniji¹³.

Može se zaključiti da bi se cijelo to područje moglo sistematizirati u skupinu onih europskih zemalja koje su kasnije s uspostavom moderne lokalne samouprave, s dvije podskupine. Jednu čine Slovenija i Hrvatska (pod austro-ugarskom vlašću), s nešto jačom tendencijom prema lokalnoj autonomiji i samoupravi. Druga, karakterizirana vrlo jakim središnjom vlašću, slabim položajem lokalnih jedinica i vrlo ograničenom lokalnom autonomijom, bila je prisutna u Bosni i Hercegovini, Srbiji, Crnoj Gori i Makedoniji.

Lokalna samouprava u tzv. prvoj Jugoslaviji¹⁴ bila je ustrojena prema srp-

¹¹ Samostalnost crnogorske države (u odnosu na Osmansko Carstvo) prvi je put potvrđena međunarodnim sporazumom 1859. Definitivno je priznata 1878. Crna je Gora bila organizirana kao vrlo centralizirana država (Čulinović, 1981: 79-80).

¹² Bosna i Hercegovina bila je dio Osmanskog Carstva do 1878, sa specifičnim turskim institucijama lokalne samouprave. Nakon toga, prema posebnome međunarodnom sporazumu, Bosnu i Hercegovinu okupirala je Austro-Ugarska Monarhija. Monarhija je anektirala BiH 1908. (Čulinović, 1981: 55).

¹³ Makedonija je bila turska pokrajina do 1912, kada je pripojena Srbiji (Čulinović, 1981: 94).

¹⁴ Država se od kraja Prvog svjetskog rata do uspostave kraljevske diktature početkom 1929. (diktatura kralja Aleksandra) zvala Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca, a otad pa do kapitulacije Njemačkoj u travnju 1941. zvala se Kraljevina Jugoslavija.

skome modelu, jer su srpski politički akteri dominirali cjelokupnim jugoslavenkim političkim prostorom. Sve vrste različitih institucija lokalne samouprave u različitim dijelovima Jugoslavije, naslijeđene još iz prijašnjih vremena, bile su napuštene. Prva Jugoslavija bila je organizirana vrlo centralistički, s jako ograničenom lokalnom autonomijom.

Glavna ideja vezana uz socijalističku Jugoslaviju (1945-1990) bila je ideja samoupravljanja. Ono je bilo ugrađeno u institucije radničkog samoupravljanja, organizaciju javnih službi i lokalnu samoupravu (detaljnije u: Koprić, 2003: 185-187). Broj općina u Jugoslaviji stabilizirao se na oko 500, pri čemu je broj stanovnika prosječne općine bio oko 40.000 (Pusić, 1997: 180). Općine su bile vrlo snažne u smislu ovlasti, broja službenika i udjela u javnim financijama. U organizaciji lokalne samouprave nije bilo značajnijih specifičnih razlika između šest jugoslavenskih republika i dvije autonomne pokrajine (Kosovo i Vojvodina, obje u Srbiji) kao federalnih jedinica. Za vrijeme socijalizma u Jugoslaviji se lokalna samouprava znatno razvila. Cijeli je sustav karakterizirala lokalna autarkija – snažna lokalna autonomija koja je bila prijetnjom koordinaciji i integraciji na razini republika.

Prvi su put ljudi u svim federativnim jedinicama Jugoslavije doista uživali vrlo široku lokalnu autonomiju. Lokalne institucije brzo su se i snažno razvijale, premda pod dominacijom samo jedne političke partije (komunističke). Interni mehanizmi komunističke partije služili su integraciji vrlo decentraliziranog sustava upravljanja. To je znatno potpomoglo stvaranju zajedničke tradicije lokalne samouprave na području bivše Jugoslavije. Imajući u vidu ranije, uglavnom centralističke tradicije i slabu lokalnu samo-

upravu naslijeđenu od prve Jugoslavije, može se reći da je razdoblje socijalizma najvažniji dio povijesti lokalne samouprave na jugoslavenskom prostoru.

Moguće je da takva harmonizacija – pod čime se razumijeva snažna lokalna samouprava, slične lokalne institucije, sličan način razmišljanja o lokalnoj samoupravi i integracija kroz interne mehanizme vladajuće stranke – još i danas ima utjecaj na lokalnu upravljačku praksu u samostalnim državama nastalima na tom području.

IV. Empirijski podaci i analiza rezultata

U sklopu šireg istraživanja o ulozi i stilu vodstva lokalnih izvršnih dužnosnika na području bivše Jugoslavije prikupljeni su i podaci o stavovima lokalnih političkih vođa prema neposrednim izborima (Koprić, 2009a).¹⁵ Za vrijeme provođenja istraživanja izravno birani načelnici postojali su u svim zemljama osim u Hrvatskoj. Prikupljeni podaci daju zanimljive rezultate.¹⁶

¹⁵ Anketni je upitnik u siječnju i veljači 2008. poslan u 314 jedinica lokalne samouprave u svim zemljama nastalima na području bivše Jugoslavije. Uzorak je formiran tako što je uzeta svaka peta općina s abecednog popisa jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini (odvojeno za Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku; njima je pridodan Distrikt Brčko), Hrvatskoj (odvojeno za gradove i općine), Sloveniji i Srbiji. U Makedoniji je uzeta svaka druga jedinica. U Kosovu i u Crnoj Gori uzorkom su obuhvaćene sve jedinice lokalne samouprave. Ukupno je primljeno 99 odgovora, odnosno oko 32% jedinica obuhvaćenih uzorkom. Za dodatne informacije v. Koprić, 2009b.

¹⁶ Detaljniji podaci i rezultati mogu se dobiti od autora.

Jedna od hipoteza (1) predviđa da će aktualni načelnici imati jak pozitivan stav prema izravnim izborima, bez obzira na to jesu li bili birani izravno ili ne. Samo je njih pet (od ukupno 99, što iznosi 5%) odgovorilo da su protiv izravnog biranja načelnika; od tih pet tri su bila iz Hrvatske, a dva iz Makedonije. Bilo je još 13 pozitivnih odgovora bez ikakvog objašnjenja razloga (koje se u anketi tražilo); moglo bi se zaključiti da načelnici koji su dali te odgovore nemaju čvrst pozitivan stav prema neposrednim izborima. Međutim ti odgovori zajedno s negativnima čine tek 18% svih odgovora. Drugim riječima, čak 82% aktualnih načelnika ima čvrst pozitivan stav prema izravnom biranju načelnika, bez obzira na to jesu li bili izabrani izravno ili ne.

Potvrđeno je predviđanje da će aktualni načelnici na izravno biranje gledati više kao na sredstvo demokratizacije nego kao na sredstvo modernizacije upravljanja. Čak 77,8% načelnika koji podržavaju izravne izbore i koji su odgovorili na pitanje V.2 iz upitnika (da objasne zašto podržavaju takve izbore; 63 od njih 81) spominju demokratizaciju kao svoje glavno očekivanje. Samo njih 22,2% (18) podržava modernizaciju lokalnog upravljanja. Razlika između izravno i neizravno izabranih načelnika u odnosu na to pitanje vrlo je mala. Izravno izabrani načelnici u nešto većoj mjeri podupiru modernizaciju kao glavnu svrhu izravnih izbora nego što je to slučaj s onima koje su izabrala predstavnička tijela (24,4% naspram 20%). No ta je razlika samo indikativna, ne i statistički signifikantna.¹⁷

Predviđanje iz hipoteze 3 da će načelnici iz većih i urbanih jedinica imati pozitivniji stav prema neposrednom izboru dobilo je samo vrlo ograničenu po-

tvrdnu. Četiri od pet negativnih odgovora na pitanje o poželjnosti neposrednih izbora dali su načelnici iz manjih jedinica (s ovim brojem stanovnika: 2.920, 1.353, 3.500, odnosno 5.512). Samo je jedan stigao iz velike jedinice s više od 19.000 stanovnika. Međutim ni tu nema statistički relevantne razlike.

Načelnici s ranijim iskustvom uglavnom u privatnom sektoru nemaju pozitivniji stav prema neposrednim izborima (hipoteza 4). Dva gradonačelnika koja su ranije bila angažirana u privatnom sektoru (ukupno su bila 34 takva gradonačelnika) i tri koja su ranije bila angažirana u javnom sektoru (od ukupno 65) negativno su odgovorila na pitanje o poželjnosti neposrednog izbora načelnika. Svi drugi načelnici podjednako, s prethodnim iskustvom iz privatnog, javnog i civilnog sektora, dali su pozitivan odgovor.¹⁸

Druge komponente istraživanja također pokazuju vrlo zanimljive rezultate.¹⁹ Svi ti rezultati vode do zaključka da

¹⁸ Podjednako su podijeljeni čak i pozitivni odgovori koji nisu sadržavali traženo pojašnjenje: šest odgovora (18%) dali su načelnici koji su ranije bili angažirani u privatnom sektoru, a sedam (11%) oni koji su ranije bili angažirani izvan privatnog sektora.

¹⁹ Sve u svemu, rezultati ne pokazuju statistički signifikantne razlike u percepciji uloga i stila rukovođenja lokalnih vođa između zemalja s izravnim izborima na jednoj i Hrvatske na drugoj strani. Točno je da bi se neizravno izabrani načelnici mogli u nešto većoj mjeri smatrati obilježenima autoritarnim stilom, orijentacijom prema središnjoj vlasti i disciplinom. Oni lokalno upravljanje smatraju specifičnim javnim područjem koje se znatno razlikuje od privatnog sektora; manje su orijentirani prema internim pitanjima lokalne zajednice i manje spremni boriti se za svoju lokalnu zajednicu u usporedbi s ne-

¹⁷ Statistička relevantnost razlika u učestalosti odgovora testirana je hi-kvadratom (χ^2).

zakonsko uvođenje izravnog biranja načelnika nije glavni čimbenik odgovoran za kvalitetu lokalnog upravljanja. Dodatnu pozornost očito zaslužuju i drugi čimbenici kao što su tradicija, politička kultura i kultura javnog sektora, stanje političkog sustava na nacionalnoj razini, oblikovanje drugih upravljačkih institucija, veličina jedinica lokalne samouprave te njihovi fiskalni i ljudski kapaciteti.

Čini se da se prilično logična očekivanja, formulirana kao hipoteze ovo- ga rada, ne mogu potvrditi u stvarnom kontekstu lokalnih političkih sustava u zemljama na području bivše Jugoslavije. Načelnici u toj regiji pokazuju slične stavove bez obzira jesu li bili izabrani izravno ili od strane lokalnih predstavničkih tijela. Zašto? Čini se prihvatljivim ustvrditi da su glavni razlozi sličnost lokalnog upravljanja i vlasti te slična tradicija i kultura javnog sektora.

V. Zaključak

U radu je provedena komparativna analiza sustava lokalne vlasti i upravljanja u zemljama na području bivše Jugoslavije, s posebnim naglaskom na instituciji izravnog biranja načelnika. Osnovna je polazna pretpostavka da se u ovom dijelu svijeta ipak može očekivati neka vrsta zajedničkih karakteristika, usprkos sada već gotovo dvadesetljetnom samostalnom razvoju većine zemalja koje su nastale tijekom postsocijalističke tranzicije.

posredno izabranim načelnicima. Međutim imajući u vidu da ne postoji statistički značajna razlika s obzirom na spomenute karakteristike, takvi zaključci moraju se uzeti s rezervom. Što se tiče ostalih karakteristika stila, nema važnije razlike između izravno i neizravno biranih načelnika. Slično je utvrđeno i za percepciju uloge načelnika. Za dodatne informacije v. Koprić, 2009a.

Izravno biranje načelnika proširilo se regijom kao neka vrsta političke mode. S pravnog aspekta, velik je prostor slobodnog institucionalnog oblikovanja, ali su i prilike za povlačenje pogrešnih poteza mnogobrojne, ako netko pokuša oblikovati političke institucije zanemarujući pritom stvarne činjenice, uvjete i okolnosti. Lažno pothranjivana očekivanja mogu voditi u gorko razočaranje.

Čini se da u gotovo svim promatranim zemljama postoje neke zajedničke karakteristike, posebno slična autoritarna politička kultura i tradicija samoupravljanja, koje ne dopuštaju novoj instituciji kao što je izravno biranje načelnika da u većoj mjeri pokaže svoje logične učinke, barem ne u kratkom razdoblju.

U svim su zemljama uočeni brojni ohrabrujući znakovi, bez obzira na način biranja načelnika. S jedne strane, 34% načelnika ima nezanemarivo prethodno iskustvo iz privatnog sektora, a 22% njih vidi modernizaciju lokalnog upravljanja kao glavnu svrhu uvođenja izravnog biranja načelnika. To su pokazatelji nove, menadžerske i modernizacijske kulture koja se širi regijom. S druge strane, činjenica da je i demokratizacija kao svrha na velikoj cijeni (77,8%) vjerojatno je znak obećavajuće političke tranzicije i mogućeg konsolidiranja demokracije.

Relativno duga zajednička povijest za vrijeme prve (kraljevine) i druge (socijalističke) Jugoslavije, kao i još starije veze među nekim zemljama (npr. unutar Austro-Ugarske Monarhije), slični jezici i druge kulturne značajke, zajedničke pravne i političke institucije, slična očekivanja tijekom procesa europeizacije – to su neki od čimbenika koji mogu utjecati na sličnost u današnjim lokalnim institucijama.*

* Rad je izvorno napisan na engleskom jeziku.

LITERATURA

- Baldersheim, Harald (2003) Towards Normalisation of Local Democracy in East-Central Europe. U: Harald Baldersheim, Michal Illner, Hellmut Wollmann (ur.) *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich.
- Čulinović, Ferdo (1981) *Državnopravni razvitak Jugoslavije*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Fallend, Franz, Györgyi Ignits, Pawel Swianiewicz (2006) Divided Loyalties? Mayors between Party Representation and Local Community Interests. U: Henry Bäck, Hubert Heinelt, Annick Magnier (ur.) *The European Mayor*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Grad, Franc (1998) *Lokalna demokracija: organizacija in volitve*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Haus, Michael, David Sweeting (2006) Mayors, Citizens and Local Democracy. U: Henry Bäck, Hubert Heinelt, Annick Magnier (ur.) *The European Mayor*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ivanišević, Stjepan (1987) *Izvršni sloj u lokalnoj upravi*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Ivanišević, Stjepan (2006) Lokalni poslovi u komparativnoj perspektivi. U: Ivan Koprić (ur.) *Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet u Zagrebu.
- Ivanišević, Stjepan (2008) *Izvršne institucije u lokalnoj samoupravi: Tipologija strukturnih oblika i komparativni pregled*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Ivanišević, Stjepan, Ivan Koprić, Jasna Omejec, Jure Šimović (2001) Local Government in Croatia. U: Emilia Kandeve (ur.) *Stabilization of Local Governments*. Budapest: LGI/OSI.
- Jokay, Charles (2001) Local Government in Bosnia and Herzegovina. U: Emilia Kandeve (ur.) *Stabilization of Local Governments*. Budapest: LGI/OSI.
- Juvan Gotovac, Vesna (2000) Naloge župana. U: Stane Vlaj (ur.) *Župan in občina*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Kersting, Norbert, Angelika Vetter (ur.) (2003) *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich.
- Koprić, Ivan (1999) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Koprić, Ivan (2003) Local Government Development in Croatia: Problems and Value Mix. U: Harald Baldersheim, Michal Illner, Hellmut Wollmann (ur.) *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich.
- Koprić, Ivan (2004) *Priority Areas in Reforming Governance and Public Administration in Croatia*. Posted at: <http://www.unpan.org/innovmed>
- Koprić, Ivan (2005) Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Hrvatska javna uprava* 5 (1): 35-80.
- Koprić, Ivan (2006) Neposredni izbor gradonačelnika i općinskog načelnika. U: Ivan Koprić (ur.) *Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet u Zagrebu.

- Koprić, Ivan (2006a) Neki problemi primjene općeg upravnog postupka u Hrvatskoj. *Informator* br. 5422. Zagreb.
- Koprić, Ivan (2007) Independent Local Lists in Croatia – In Search for a Composite Theoretical Frame. *Hrvatska javna uprava* 7 (2): 335-375.
- Koprić, Ivan (2009a) Directly Elected Mayors on the Territory of the Former Yugoslavia: Between Authoritarian Local Political Top Bosses and Citizen-Oriented Local Managers. U: Herwig Reynaert, Kristof Steyvers, Pascal Delwit, Jean-Benoit Pilet (ur.) *Town Chief, City Boss or Loco President? Comparing a Strengthened Local Political Leadership across Europe*. Vanden Broele i Nomos (u tisku).
- Koprić, Ivan (2009b) Roles and Styles of Local Political Leaders on the Territory of the Former Yugoslavia: Between Authoritarian Local Political Top Bosses and Citizen-Oriented Local Managers. *Hrvatska javna uprava* 9 (1) (u tisku).
- Larsen, Helge O. (2002) Directly Elected Mayors – Democratic Renewal or Constitutional Confusion? U: Janice Caulfield, Helge O. Larsen (ur.) *Local Government at the Millenium*. Opladen: Leske + Budrich.
- Lavtar, Roman (2007) Local Self-Government and E-Participation. U: Mirko Vintar, Polonca Kovač (ur.) *Trends in Development of Public Administration in South East Europe*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- * Ministerstvo za lokalna samouprava, Republika Makedonija: Građanite i opština, 1-20.
- Pálné Kovács, Ilona (2007) Fragile Structures of Public Administration in Southeast-Europe. U: Zoltán Hajdú, Iván Illés, Zoltán Raffay (ur.) *South-east-Europe: State Borders, Cross-Border Relations, Spatial Structures*. Pécs: Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences.
- Pámer, Zoltán (2007) The European Integration and Regional Policy of the West Balkan Countries. U: Zoltán Hajdú, Iván Illés, Zoltán Raffay (ur.) *Southeast-Europe: State Borders, Cross-Border Relations, Spatial Structures*. Pécs: Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences.
- Pavić, Željko (2006) Veličina lokalnih jedinica. U: Ivan Koprić (ur.) *Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet u Zagrebu.
- Pejanović, Mirko (2002) Legislative and Executive Powers in the System of Local Self-Government in Bosnia-Herzegovina. U: *Executive and Legislature at Local Level: Structure and Interrelation in Countries of South-East Europe*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
- Ploštajner, Zlata (2002) Political Management Arrangements of Local Government in Slovenia. U: *Executive and Legislature at Local Level: Structure and Interrelation in Countries of South-East Europe*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
- Podolnjak, Robert (2007) Uvođenje lokalnog predsjedničkog sustava i decentralizacija političkog sustava Republike Hrvatske. U: Zvonimir Lauc (ur.) *Lokalna samouprava i decentralizacija*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i dr.
- Pusić, Eugen (1997) *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*. Zagreb: Školska knjiga.
- Setnikar-Cankar, Stanka, Stane Vljaj, Maja Klun (2000) Local Government in Slovenia. U: Tamás M. Horváth

- (ur.) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: OSI/LGI.
- Sevic, Zeljko (2001) *Local Government in Yugoslavia*. U: Emilia Kandeve (ur.) *Stabilization of Local Governments*. Budapest: LGI/OSI.
- Šmidovnik, Janez (1995) *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Todorovski, Ilija (2001) *Local Government in Macedonia*. U: Emilia Kandeve (ur.) *Stabilization of Local Governments*. Budapest: LGI/OSI.
- Todorovski, Ilija (2002) *Structure and Relations between Executive and Legislative Bodies at Local Level in Macedonia*. U: *Executive and Legislature at Local Level: Structure and Interrelation in Countries of South-East Europe*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
- Trpin, Gorazd (2003) *Local Government Reform in Slovenia: From Socialist Self-Management to Local Self-Government*. U: Harald Baldersheim, Michal Illner, Hellmut Wollmann (ur.) *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich.
- Vlaj, Stane (2001) *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Vlaj, Stane (2007) *Local Self-Government in the Republic of Slovenia: Current Situation and Perspective*. U: Mirko Vintar, Polonca Kovač (ur.) *Trends in Development of Public Administration in South East Europe*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Wollmann, Hellmut (2001) *Germany's Trajectory of Public Sector Modernisation: Continuities and Discontinuities*. *Policy & Politics* 29 (2): 151-169.

Directly Elected Mayors: Institutional Design, Tradition and Public Sector Culture

SUMMARY The paper deals with a comparative analysis of the local self-government systems in the countries of the former Yugoslavia, with a special emphasis on the institution of directly elected mayors. The discussion on directly elected representatives of the executive branch of government at the local level has become one of the most important topics within the broader discussion on democratisation and increasing the effectiveness of local self-government institutions in the countries of the region. The basic premise in the paper is that some common features in the development of the local self-government system are operating in this area, connected with the dominant type of political culture and relatively long tradition of self-management. These features, together with problems in the implementation of direct elections, might, according to the author, largely limit the expected positive effects of directly elected mayors, without regard to the fact that the introduction of the direct election of mayors finds a high support among the political élite and public. The author further points to the problems in shaping the institution of directly elected mayors, using empirical research on the attitudes of local officials from the countries of the region to fundamental political priorities.

KEYWORDS directly elected mayors – former Yugoslavia, local self-government, local political institutions, local governance, public sector culture, local self-government tradition, modernization