

Neposredno biranje načelnika lokalnih samoupravnih jedinica

Strmečki, Stefani

Undergraduate thesis / Završni rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:199:742234>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-06**



Repository / Repozitorij:

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



PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE

**NEPOSREDNO BIRANJE NAČELNIKA LOKALNIH
SAMOUPRAVNIH JEDINICA**

ZAVRŠNI RAD

Stefani Strmečki

Mentor: prof. dr. sc. Ivan Koprić

Zagreb, 2024. godina

University of Zagreb, Faculty of Law
Study Centre for Public Administration and Public Finances

Direct elections of local mayors

Final thesis

Student: Stefani Strmečki

Mentor: Professor Dr Ivan Koprić

Zagreb, 2024

Izjava o izvornosti

Ja, Stefani Strmečki pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljen način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima od onih navedenih u radu.

Stefani Strmečki

SADRŽAJ

1. UVOD.....	6
2. MODEL NEPOSREDNO BIRANOG LOKALNOG NAČELNIKA.....	7
2.1. Općenito o modelu na području Europe.....	7
2.2. Pregled stanja u hrvatskoj lokalnoj politici i razlozi za usvajanje modela.....	7
2.2.1. Pad izlaznosti na lokalne izbore.....	8
2.3. Očekivanja od modela.....	9
2.3.1. Prednosti i nedostaci modela.....	10
2.4. Načelo diobe vlasti i odnos ravnoteže.....	10
3. NEPOSREDNO BIRANJE NAČELNIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	12
3.1. Implementacija modela putem hrvatskog zakonodavstva.....	12
3.1.1. Ustavna regulacija.....	12
3.1.2. Zakonska regulacija.....	13
3.2. Pravila neposrednih lokalnih izbora.....	13
3.3. Sinkronizacija izbora izvršnih čelnika i vijeća.....	15
3.4. Promjena institucionalnog okvira.....	15
4. ODNOS IZVRŠNE I PREDSTAVNIČKE VLASTI NA LOKALNOJ RAZINI.....	17
4.1. Odnos vijeća i načelnika i mehanizmi međusobne kontrole	17
4.2. Ovlasti i funkcije neposredno izabраних načelnika	17
4.2.1. Donošenje proračuna.....	18
4.3. Opoziv neposredno biranog načelnika.....	20
4.4. Narušavanje ravnoteže između predstavničkog i izvršnog lokalnog tijela.....	21
4.4.1. Specifičan odabir župana i njihov položaj tijekom godina.....	22
4.4.2. Utjecaj Lex Šerifa na položaj lokalnog izvršnog tijela.....	23
5. REZULTATI UVOĐENJA NEPOSREDNOG IZBORA LOKALNIH ČELNIKA.....	25
5.1. Pregled rezultata po izbornim godinama.....	25
5.1.1. Rezultati lokalnih izbora 2009. godine.....	25
5.1.2. Rezultati lokalnih izbora 2013. godine.....	27
5.1.3. Rezultati lokalnih izbora 2017. godine.....	29
5.1.4. Rezultati lokalnih izbora 2021. godine.....	31
5.2. Sumarni prikaz rezultata četiriju izbornih godina.....	33
6. ZAKLJUČAK.....	37
LITERATURA	39

Popis grafikona	41
Popis tablica	41

1. UVOD

U ovom radu analiziraju se postupak uvođenja i tijek razvoja modela neposrednog izbora načelnika u Republici Hrvatskoj te se predstavljaju rezultati i promjene koji su nastali u lokalnom izbornom sustavu i lokalnoj samoupravi kao posljedica primjene tog modela.

Cilj ovog rada je prikazati kako se razvijao model neposrednog izbora lokalnih načelnika i koja su očekivanja ispunjena primjenom tog modela. Prikaz ostvarenih rezultata temelji se na obradi prikupljenih podataka o provedenim lokalnim izborima u razdoblju od 2009. godine, kada su održani prvi lokalni izbori po tom modelu, do 2021. godine. U tom su razdoblju lokalni izbori, pa i neposredni izbori lokalnih načelnika održani ukupno četiri puta.

Izborni rezultati prikazani su kroz udio nezavisnih kandidata na izbornim listama i njihov izborni uspjeh te odaziv i izlaznost birača na izbore. Navedeni podatci prikupljeni su iz javne baze izbornih podataka i istraživačkih tekstova na tu temu, statistički i matematički su obrađeni te prikazani u tabličnom i grafičkom obliku. Svrha ovog završnog rada je dati opći pregled rezultata hrvatskog modela neposrednog izbora lokalnih izvršnih tijela.

U završnom se radu prikazuju značajni koraci na putu tvorbe i uobličenja hrvatskog modela. Polazi se od tumačenja pojma neposrednih izbora lokalnih čelnika, predstavljaju se razlozi i motivi na kojima počiva namjera usvajanja tog instituta, opisuje proces uvođenja modela u hrvatsko zakonodavstvo, daje pregled specifičnosti modela, elaboriraju zadani ciljevi, analiziraju njegovi rezultati i ocjenjuje njegova uspješnost.

Rad je podijeljen u četiri cjeline od kojih prve tri daju teorijsku te institucionalno-pravnu analizu, dok se u četvrtom dijelu opisuju rezultati empirijskog istraživanja, odnosno analize podataka s vrednovanjem. Naposljetku, u zaključku, odgovara se na glavno istraživačko pitanje, o uspješnosti modela neposrednog izbora lokalnih čelnika da se njime smanji stranačka politizacija i ojača oslabljeni legitimitet lokalne samouprave.

Motiv za odabir ove teme je u zakonskom i političko-institucionalnom posezanju za značajnim promjenama u lokalnom izbornom sustavu koje su stvorile novu atmosferu za birače, kao i u lokalnoj samoupravi i demokraciji općenito, uz pitanje je li na tom izazovnom putu zakonodavac našao adekvatna rješenja.

Na kraju rada nalazi se popis literature i izvora, kao i drugih materijala na temelju kojih je obrađena tema završnog rada.

2. MODEL NEPOSREDNO BIRANOG LOKALNOG NAČELNIKA

U ovom poglavlju daje se objašnjenje pojma neposrednih izbora, tumači se element neposrednosti, objašnjava se načelo na kojemu neposredni izbori počivaju te se navode prednosti i nedostaci takvog modela izbora. Također se daje uvod u povijesni razvoj modela te se navode prvi primjeri primjene modela u Europi. Govori se o razlozima za uvođenje tog modela, očekivanjima i pozitivnim promjenama koje se nastojalo postići njegovim uzakonjenjem.

2.1. Općenito o modelu na području Europe

Model neposrednog izbora načelnika u europskim se zemljama prvi puta pojavljuje krajem 20. stoljeća. Italija je bila prva država koja je promjenama izbornog zakona iz 1993. uvela model neposrednog izbora izvršnih čelnika lokalnih samoupravnih jedinica. Premda su dvije njemačke zemlje, Baden-Württemberg i Bavarska, ovakav sustav imale još od 1949. neposredni izbori lokalnih čelnika proširili su se u čitavoj Njemačkoj također početkom 1990-ih. Tako su Italija i Njemačka bile prve dvije europske države koje su uvele ovaj model (Podolnjak 2005, 41, 45).

Na području bivše Jugoslavije, prve zemlje koje uvode neposredan izbor načelnika su Slovenija i Sjeverna Makedonija. Slovenija model neposrednog izbora uvodi još 1993., a u Makedoniji je uveden 1995. To su zemlje koje model neposrednog izbora uvode u okviru tranzicije prema demokratskom političkom sustavu. Sljedeće tri države koje su ga uvele su one zemlje koje su imale određenih poteškoća pri razvijanju svojih političkih sustava. To su Crna Gora, u kojoj je model na snazi od 2003., Bosna i Hercegovina, koja model primjenjuje od 2004., te Kosovo, gdje je model prisutan od kraja 2007. Srbija ga je uvela 2002., međutim od njega je odustala Ustavom iz 2006. Hrvatska je s uvođenjem modela bila najopreznija i najduže oklijevala, ali ga je naposljetku zakonski uvela 2007., s primjenom od lokalnih izbora održanih u svibnju 2009. (Koprić 2008, 403-408).

2.2. Pregled stanja u hrvatskoj lokalnoj politici i razlozi za usvajanje modela

Budući da je jedna od bitnijih ideja lokalne samouprave da služi građanima i bude njihov bliži i brži put komunikacije te ostvarivanja javnih usluga, povjerenje građana je ključni element da

bi se ta zadaća učinkovito ostvarivala. S obzirom na razdoblje obilježeno ekonomskim, socijalnim, moralnim i drugim oblicima krize, u fokus reformiranja lokalnog upravljanja stavljaju se pitanja efikasnosti, učinkovitosti te demokratskog deficita. Pitanja izbora, položaja i ovlasti izvršnih tijela imaju značajno mjesto u tom procesu budući da je stvarna politička moć, u lokalnom političkom sustavu, uglavnom u njihovim rukama. Stoga se model neposrednog izbora načelnika želi uvesti u svrhu jačanja političko-demokratske i upravljačke dimenzije lokalne samouprave koje bi onda učvrstile njezin položaj u nekoj zemlji (Koprić & Vukojičić-Tomić 2013, 156-157).

Moglo bi se reći da je osnovni problem hrvatske lokalne samouprave bila kriza političkog legitimiteta. Naime, situacija poput opetovanih izbornih pobjeda kandidata iste političke stranke te samim time učestala praksa uhljebljivanja dovele su do rigidnosti i partijske politizacije. Takvo stanje bilo je popraćeno smanjenjem političkog legitimiteta i slabljenjem učinkovitog rješavanja problema lokalne zajednice. To sve dovelo je do porasta političkog nepovjerenja od strane građana, a ono se očitovalo u njihovom gubitku interesa za lokalne političke procese, što je bilo najviše vidljivo u činjenici značajnog smanjenja odaziva na lokalne izbore. Takve okolnosti nastojale su se otkloniti poticanjem i učvršćivanjem izravnog sudjelovanja građana u lokalnoj politici, a glavno sredstvo za postizanje tog cilja bilo je uvođenje izravnih izbora lokalnih izvršnih dužnosnika kao novog kanala putem kojeg bi građani mogli ostvariti utjecaj na lokalnu politiku (Koprić 2019, 10-12).

2.2.1. Pad izlaznosti na lokalne izbore

„Tijekom 1990-ih izlaznost na opće lokalne izbore bila je relativno velika, i to 66% 1993., a 71% 1997.“ (Koprić 2018b, 33). Od tada se ni na jednom od kasnijih lokalnih izbora nije ponovio toliki odaziv, štoviše izlaznost nije prelazila 50%. Tako je na izborima održanima 2001. godine zabilježena izlaznost od samo 47%, dok je 2005. ona iznosila tek 41%, što je ujedno bila i najniža izlaznost ikad zabilježena u povijesti hrvatskih lokalnih izbora. Nakon toga uslijedile su četiri izborne godine gdje su izbori održani po neposrednom modelu izbora (Koprić 2018b, 33).

Razlozima smanjenja odaziva birača i gubitka entuzijazma za izlazak na izbore može se pripisati nepovjerenje koje su građani razvili zbog dugogodišnjeg odbijanja lokalne vlasti da ih uključi i uvaži. Također doprinos takvoj situaciji daje i nedovoljno poznavanje lokalne samouprave u cjelini. Sve to skupa rezultira izostankom interesa od strane građana zbog dojma

o nevažnosti lokalne samouprave. Presudnu ulogu u tom procesu ima centralizacija zbog koje se lokalna samouprava nije dovoljno razvila i učvrstila (Koprić 2019, 17).

Rezultati jedne provedene ankete govorili su da kao glavne razloge neodazivanja na lokalne izbore birači navode: „osobnu nezainteresiranost za izbore i politiku općenito (18,50%), nemogućnost 'biranja' zbog općeg nezadovoljstva političkim strankama (10,40%), nimalo pozitivnu percepciju pa čak i kriminaliziranje kandidiranih osoba (11,50%) te nedostatak povjerenja u lokalne političare (8,00%)“ (Kopajtich-Škrlec 2008, 8).

U razdoblju od posljednjih lokalnih izbora održanih u Hrvatskoj po starom modelu te prvih izbora održanih po novom modelu, u Europi su slabiju izlaznost od Hrvatske imali tek Portugal i Litva s manje od 40%. Izlaznost između 45% i 50% bilježile su Poljska, Bugarska, Rumunjska, Estonija i Slovačka. Odaziv na izbore bio je između 50% i 60% u Njemačkoj, Sloveniji, Mađarskoj, Nizozemskoj i Irskoj, između 60% i 70% ostvareno je u Francuskoj, Norveškoj, Finskoj, Češkoj i Danskoj, dok su izlaznost između 70% i 80% imale Španjolska, Island, Švedska, Grčka i Austrija. Tih godina najveća stopa izlaznosti bila je u Belgiji gdje je dosegla gotovo 90% (Kleven 2016; prema Koprić 2019, 14).

2.3. Očekivanja od modela

Uvođenje modela neposrednog izbora označava i prelazak na monokratsko vodstvo jer sada je nositelj izvršne vlasti pojedinac, načelnik. Ističe se da takav tip vodstva uspostavlja jasnije linije odgovornosti jer lakše je nadzirati rad pojedinca nego skupine. Predviđa se kako će se zbog toga izvršne odluke donositi brže, pa se očekuje da će upravljanje lokalnim tijelima i službama postati jednostavnije i efikasnije što bi u konačnici trebalo voditi povećanju učinkovitost unutar lokalne jedinice. Nezavisni kandidati mogli bi doprinijeti smanjenju utjecaja nacionalne politike i stranaka u lokalnim zajednicama budući da će ih građani sami moći predlagati i birati. Na taj način svoj legitimitet crpit će iz volje građana što znači da će prema njima osjećati i veći stupanj odgovornosti, a u skladu s time očekuje se i veća stabilnost njihovog rada i obnašanja funkcije. Iz toga proizlazi očekivanje da će participacija građana porasti te da će se njihov odaziv na lokalne izbore povećati, a takvo vraćanje biračkog povjerenja moglo bi učvrstiti oslabljeni legitimitet lokalnog političkog sustava. Izravni mandat načelnika, odgovornost prema biračima i neposredna povezanost s njima faktori su koji nameću očekivanja poput pojačane orijentacije na lokalni razvoj, učinkovitijeg rješavanja problema lokalne zajednice te cjelokupno kvalitetnijih lokalnih službi (Koprić & Škarica 2017, 158-159).

2.3.1. Prednosti i nedostatci modela

Među prednostima modela u prvom redu ističe se jači legitimitet načelnika kao nositelja izvršne vlasti odabranog od građana. Tako izabran i formiran, njegov demokratski politički legitimitet bit će jači u odnosima s tijelima središnje države te će njegov položaj imati veću samostalnost u odnosu s lokalnim predstavničkim tijelom. Iz jačeg legitimiteta proizlazi i njegova veća odgovornost te stabilnost i ozbiljnost u obnašanju funkcije. Prednost toga ogleda se u činjenici snažnijeg političkog vodstva koje vodi do učinkovitije lokalne izvršne vlasti. Jasno određena figura u lokalnom vodstvu, mogućnost njezinog određenja temeljem njezinih kvaliteta, znanja i vještina, kao i otvaranje novog kanala za ostvarivanje političkog utjecaja od strane građana, razlozi su koji doprinose demokratizaciji političkog sustava, a samim time i unaprjeđenju lokalne samouprave (Koprić 2008, 400-402).

Kao nedostatak modela navodi se mogućnost da na tako važnu funkciju bude odabrana nedovoljno kompetentna osoba što bi onda dovelo do pada kvalitete lokalnih službi, omogućilo politizaciju pa i korupciju. Političko razmimoilaženje i blokada u slučajevima neslaganja načelnika i vijeća u kojemu načelnik nema većinu, također se ubraja u posljedice s negativnim učinkom. Posebno se ističe mogućnost za pretjeranu koncentraciju moći na jednom mjestu, odnosno u rukama načelnika. „Prevelik utjecaj izvršnog čelnika može dovesti do hijerarhizacije u funkcioniranju lokalne jedinice („lokalni šerifi“) i stvaranja autoritarne organizacijske kulture, što obično rezultira manjom otvorenosću i transparentnošću.“ (Koprić & Škarica 2017, 162). Smanjen značaj političkih stranaka kao okvira u kojemu se odvija politička aktivnost građana također je moguća negativna posljedica uvođenja takvog modela neposrednog izbora (Koprić & Škarica 2017, 159).

2.4. Načelo diobe vlasti i odnos ravnoteže

Doktrina diobe vlasti primjenjuje se kao ideološki temelj prilikom uvođenja neposrednog izbora načelnika. Njome se nastoji razgraničiti ovlasti izvršnog i predstavničkog tijela te uspostaviti ravnotežu kako ne bi došlo do koncentracije političke moći na jednom mjestu (Koprić et al. 2021, 304).

Budući da je izbor izvršnih čelnika dvokružnog sustava i da se u drugom krugu nadmeću dva kandidata s najvećim brojem glasova, ukoliko u prvom krugu nitko od njih ne osvoji više od

50% glasova, pobjednik će biti kandidat koji svakako ima većinu glasova. Iz tog proizlazi da načelnik kao pojedinac dobiva jednaku većinsku podršku birača kao što ga dobivaju i članovi vijeća. Prema tome legitimitet izvršnog načelnika načelno se izjednačava s legitimitetom predstavničkog tijela. Oba tijela svoj legitimitet sada crpe iz volje građana (Koprić & Vukojičić Tomić 2013, 162).

Klarić tvrdi da se temeljna linija razgraničenja uloge predstavničkog i uloge izvršnog tijela ogleda u procesu donošenja proračuna jer je to procedura u kojoj ta dva tijela trebaju usko surađivati. Takva suradnja predstavlja izazov budući da u tom procesu izvršno tijelo treba inicirati provedbu aktualnih političkih odluka koje su od važnosti za interese građana, a predstavničko tijelo je ono čija je uloga zaštititi interes građana te osigurati provedbu tih odluka. Iz tog razloga proces predlaganja i donošenja proračuna jedan je od najsnažnijih mehanizama kojim se ostvaruje institucionalizacija i uravnoteženje političkih procesa (Klarić 2017, 99).

3. NEPOSREDNO BIRANJE NAČELNIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ

U ovom poglavlju rada analizira se institut neposrednog izbora u Hrvatskoj. Opisuju se postupak uvođenja i početka primjene, uspoređuju se razlike u institucionalnoj strukturi prije uvođenja modela i nakon, daje se prikaz osnovnih pravila i zakonitosti putem kojih se odvija neposredan izbor načelnika, ukazuje se na pojedinosti koje su svojevrsna specifičnost hrvatskog modela te se analiziraju ovlasti i odgovornosti izabраних načelnika i sistemi njihove kontrole.

3.1. Implementacija modela putem hrvatskog zakonodavstva

3.1.1. Ustavna regulacija

Prije nego li se krenulo u sam proces tvorbe zakonskog paketa kojim bi se uveo neposredni izbor čelnika lokalne samouprave, trebalo je ispitati i utvrditi ustavnu utemeljenost za donošenje zakona kojim bi se propisao neposredan izbor čelnika.

Budući da je Povelja o lokalnoj samoupravi temeljni međunarodni ugovor u području lokalne samouprave, polazišna točka ispitivanja ustavnosti bila je provjera usklađenosti članka 132. Ustava Republike Hrvatske, kojim se građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, sa člankom 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (ratificirane 1997. godine), kojim se navodi koja se to prava i mogućnosti podrazumijevaju pod lokalnom samoupravom i kako se ona ostvaruju.

Usporedbom je utvrđeno da stavak 2. članka 132. Ustava Republike Hrvatske ima uzor u stavku 2. članka 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi. U oba članka navedeno je da se pravo na lokalnu samoupravu ostvaruje putem lokalnih predstavničkih tijela sastavljenih od članova izabраних na slobodnim i neposrednim izborima. U stavku 2. članka 3. Europske povelje stoji da se ta odredba ni na koji način ne može smatrati ograničavajućom u odnosu na primjenu zborova građana, referenduma ili drugog oblika neposrednog sudjelovanja građana tamo gdje je to dopušteno zakonom.

Iz toga proizlazi da Europska povelja hrvatskom Ustavu, u tom smislu, nije zapreka pri uvođenju modela neposrednog izbora, jer mnoge zemlje koje su je ratificirale prakticiraju neposredan izbor lokalnih izvršnih tijela s obzirom da ona omogućuje i druge oblike

neposrednog sudjelovanja građana onda kada je to dopušteno zakonom (Podolnjak 2010, 55-56).

3.1.2. Zakonska regulacija

Neposredni izbor lokalnih izvršnih čelnika propisan je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, a detaljnije reguliran Zakonom o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba iz 2007.godine. „... najnovije izmjene od 5. listopada 2007. godine na snagu će stupiti tek 17. svibnja 2009. godine“ (Bakota & Ljubanović 2008, 102), kada pada datum da se održe prvi naredni redoviti lokalni izbori, ali ovaj puta neposrednim glasovanjem (Koprić & Škarica 2017, 160).

3.2. Pravila neposrednih lokalnih izbora

Zakonom o lokalnim izborima, člankom 7., stavkom 1., propisuje se da se redovni izbori za članove predstavničkih lokalnih tijela kao i izbori za općinske načelnike, gradonačelnike i župane te njihove zamjenike održavaju istodobno, treće nedjelje u svibnju svake četvrte godine. Iz navedene odredbe uočljiv je i podatak o trajanju mandata, u razdoblju od četiri godine, koji je jednak i za članove predstavničkih tijela kao i za izvršne lokalne funkcionare. Rešetar ističe da članovi lokalnih predstavničkih tijela kao i nositelji izvršne vlasti mogu biti birani neograničeno puta odnosno dopušta se obnašanje višestrukih mandata, tj. njihova kumulacija. (Rešetar 2018, 384).

Redovne lokalne izbore raspisuje Vlada, a oni se moraju održati u razdoblju između najmanje 30, a najviše 60 proteklih dana od njihovog raspisivanja. Za mjesta izvršnih funkcionara i mjesta u predstavničkom tijelu, na lokalnim izborima, natječu se političke stranke i liste grupe birača. I jedni i drugi moraju skupiti određen broj potpisa birača kako bi se uspješno kandidirali na izborima (Zakon o lokalnim izborima, NN 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20, 37/21).

Pri kandidiranju postoje određene osnove po kojima je nositeljima izvršne lokalne funkcije zabranjena kandidatura. Tako se za općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana neće moći kandidirati osobe koje obavljaju određene javne poslove poput policijske službe i vojne službe, neće se moći kandidirati ni osobe koje su osuđene pravomoćnom sudskom odlukom te također

nije dopuštena višestruka kandidatura koja bi označavala istovremeno kandidiranje na pozicijama dvaju izvršnih mjesta (Rešetar 2018, 381-383).

Zakon o lokalnim izborima propisuje većinski dvokružni izborni sustav izvršnih načelnika, pa se tako oni biraju većinom glasova svih birača koji su glasovali. Ukoliko u prvom krugu glasovanja nijedan kandidat ne dobije više od 50% glasova birača koji su glasovali, četrnaest dana nakon održavanja prvog izbornog kruga dva kandidata s najvećim brojem glasova ući će u drugi izborni krug gdje će pobjednik biti onaj koji prikupi više glasova birača koji su glasovali. U slučaju da u drugom krugu oba kandidata prikupe jednak broj glasova, održat će se treći krug glasovanja na način i po postupku koji su propisani za drugi krug glasovanja, a ako bi i u trećem krugu broj glasova bio izjednačen, zakon predviđa da se izborni postupak u cijelosti ponovi. „Takav način izbora, kako se često naglašava, donosi znatno veći stupanj legitimiteta neposredno izabranom načelniku, gradonačelniku i županu, jer je on, u svakom slučaju izabran od većine birača koji su glasovali u lokalnoj jedinici.“ (Podolnjak 2010, 75).

Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba člankom 2. propisuje da se zamjenici izvršnih čelnika biraju na isti način i po istom postupku, zajedno i istovremeno kada se biraju izvršni čelnici, ističući da pri tome nitko ne može istovremeno biti kandidat za izvršnog čelnika i zamjenik kandidata. „U novom sustavu, općinski načelnici imat će, u pravilu, samo jednog zamjenika, a gradonačelnici u gradovima s više od 10.000 stanovnika i župani dva zamjenika.“ (Podolnjak, 2010, 73).

Ukoliko do prestanka mandata nekog izvršnog čelnika dođe zbog izbora ili imenovanja na neku nespojivu dužnost, a pri tome je mandat u toj jedinici trajao najmanje dvije godine, u toj jedinici neće se raspisivati prijevremeni izbori nego će do kraja mandata dužnosti izvršnog funkcionara obnašati njegov zamjenik ili zamjenici ukoliko ih ima više. U slučaju kad i zamjeniku prestane mandat, a to je prilikom opoziva izvršnog čelnika, Vlada Republike Hrvatske imenuje povjerenika koji obnaša dužnost izvršnog funkcionara do provedbe izbora. Iz toga je vidljivo da prilikom prestanka mandata zamjenika nema izbora za nove zamjenike ili kakvog sličnog načina nego se situacija rješava intervencijom centralne vlasti (Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, NN br. 109/07, 125/08, 24/11, 150/11).

3.3. Sinkronizacija izbora izvršnih čelnika i vijeća

Hrvatsko zakonodavstvo propisuje odijeljen izbor čelnika lokalne izvršne vlasti i predstavničkog tijela, no istodoban odnosno istovremen. Svrha te vremenske sinkronizacije proizlazi iz predviđanja da će se na takav način smanjiti mogućnosti da izvršnu funkciju bude odabran obnašati čelnik jedne političke struje, a u predstavničkom tijelu bude zastupljena druga politička struja. Takav slučaj prvi je puta predviđen tirolskim izbornim zakonom. Vremensko usklađivanje izbora koristi se kao mjera sprječavanja navedene situacije jer se polazi od pretpostavke da će, održavanjem i jednih i drugih izbora u istom vremenu, doći do veće vjerojatnosti da ista politička opcija zasjedne na čelo izvršne lokalne vlasti te istovremeno osigura većinu u vijeću. Kada bi došlo do situacije da je na čelu izvršne vlasti funkcionar koji nije iz iste političke opcije koja prevladava u vijeću, značilo bi da on u tome vijeću nema podršku i da su mogućnosti za sukobljavanje interesa veće što vodi i nestabilnijem sustavu političke vlasti u lokalnoj jedinici. Iz tog razloga izbori se povezuju na još jedan način, a to je da kandidat za načelnika može biti istodobno i nositelj liste kandidata za predstavničko tijelo. Time je biračima dana volja da sami odluče hoće li izabranom čelniku svoju podršku dati i tako što će glasati za listu kandidata čiji je on nositelj (Podolnjak 2010, 100-103).

3.4. Promjena institucionalnog okvira

U razdoblju od 1993. do 2009., u hrvatskoj lokalnoj samoupravi, izvršnu funkciju obavljala su poglavarstva. To su bila kolegijalna tijela koja su na čelu imala pojedinog izvršnog dužnosnika koji je njima predsjedao. Izvršni dužnosnici birali su se iz redova članova predstavničkih tijela, a odabirala su ih sama predstavnička tijela apsolutnom većinom glasova. Na prijedlog odabranih izvršnih dužnosnika, predstavnička tijela odabirala su i ostale članove poglavarstva također apsolutnom većinom. Izvršni čelnici tako su imali mogućnost da sastavljaju i vode poglavarstva, a pored toga označavali su i glavnu komunikacijsku točku horizontalnih i vertikalnih odnosa u sustavu. U takvom kolegijalnom sustavu izvršnih tijela bio je izražen element monokratizma, no s naglaskom na hijerarhijske odnose. (Koprić et al. 2021, 304).

U svibnju 2009. godine, kad je na snagu stupio novi zakonski paket, napušta se sustav izvršnog odbora uvedenog 1992. koji je imao uzor u austrijskom modelu, u kojem su izvršnu vlast na lokalnoj razini obnašali pojedinačni dužnosnik i kolegijalni organ, poglavarstvo (Ivanišević 2008, 80, prema Koprić & Škarica 2017, 160).

Prethodne godine, točnije na sjednici održanoj 17. listopada 2008. došlo je do izmjena i dopuna Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba i Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, kojima je došlo do ukidanja općinskih, gradskih odnosno županijskih poglavarstava, a njihove ovlasti prenesene su u ruke neposredno izabranih funkcionara. Iz toga slijedi da poglavarstvo kao izvršno tijelo prestaje postojati te se izvršna funkcija povjerava neposredno izabranim dužnosnicima. Novi model izbora sa sobom je donio i promjenu u pogledu odgovornosti izvršne vlasti. Predstavničko tijelo više nije jedino kojemu izvršna vlast odgovara, pa prema tome ono više ne može iskazati nepovjerenje nositeljima izvršne vlasti i razriješiti ih dužnosti nego je sada izvršna vlast odgovorna građanima koji ju mogu opozvati putem referenduma ukoliko u nju izgube povjerenje (Tropina Godec 2009, 196).

4. ODNOS IZVRŠNE I PREDSTAVNIČE VLASTI NA LOKALNOJ RAZINI

U ovom dijelu završnog rada govori se o novonastalim odnosima vijeća prema izvršnim dužnosnicima i mehanizmima međusobne kontrole. Navode se funkcije, ovlasti i linije njihovog razgraničenja. S obzirom da je proračun temeljni financijski akt neophodan za funkcioniranje lokalnih samoupravnih jedinica, detaljnije se govori o tijeku i postupku njegovog donošenja te se na tom primjeru daje uvid u suradnju i količinu moći i vlasti koje posjeduju vijeće i izvršni čelnici. Tumači se odnos povjerenja građana i izvršne vlasti i objašnjava se referendum za opoziv kao sredstvo sankcije u slučaju gubitka povjerenja.

4.1. Odnos vijeća i načelnika i mehanizmi međusobne kontrole

Novi model označava i novosti u odnosu predstavničkog i izvršnog tijela jer dolazi do promjene u smjeru odgovornosti izvršnog tijela. U starom modelu, gdje su postojala poglavarstva kao tijela izvršne vlasti, odgovornost je bila usmjerena predstavničkom tijelu jer ono je biralo i imenovalo članove poglavarstava pa je samim tim bilo ovlašteno kontrolirati njihov rad i sukladno tome izglasavati im nepovjerenje i prijevremeno ih razriješiti dužnosti. Sada se izvršni načelnici, gradonačelnici i župani biraju neposredno od strane građana i legitimitet crpe iz volje birača pa je njihova odgovornost usmjerena prema biračkom tijelu koje ih s dužnosti može ukloniti putem odluke na referendumu za opoziv (Tropina Godec 2009, 197).

Kako bi se održala ravnoteža lokalnog sustava, predstavničko i izvršno tijelo moraju surađivati i jedno drugog kontrolirati. Kontrolni mehanizmi putem kojih se to ostvaruje su izvješća o radu koja je izvršno tijelo dužno dva puta godišnje podnijeti predstavničkom tijelu. S druge strane izvršno tijelo raspolaže mogućnošću, da opći akt predstavničkog tijela, obustavi od primjene ukoliko ocijeni da akt nije u skladu sa zakonom (Serdar 2017, 6).

4.2. Ovlasti i funkcije neposredno izabranih načelnika

Općinski načelnici, gradonačelnici i župani zastupaju svoju jedinicu lokalne samouprave u kojoj su izabrani, zaduženi su da osiguraju provedbu općih akata donesenih od strane predstavničkog tijela te pripreme prijedloge tih akata, usmjeravaju djelovanje upravnih tijela i

nadziru zakonitost njihovog rada te u okviru određenih ograničenja raspolažu imovinom lokalne jedinice (Tropina Godec 2009, 197).

Izvršno tijelo je ono koje inicira proces odlučivanja te preuzima odgovornost za izvršavanje donesenih odluka, dok je zadatak predstavničkog tijela da donosi političke odluke o razvoju lokalne jedinice. Vijeće i izvršni čelnici međusobno su povezani upravnim tijelima kao trećom komponentom tog sustava na lokalnoj razini. Serdar pojašnjava raspodjelu ovlasti, između predstavničkog i izvršnog tijela, kroz tri ključne aktivnosti. Prva važna aktivnost je osnivanje pravnih osoba jedinice. Predstavničko tijelo je ono koje ima ovlast u ime jedinice osnivati javne ustanove, trgovačka društva i druge pravne osobe, a izvršno tijelo ima ovlast imenovati i razriješiti predstavnike jedinice u tim tijelima. Raspolaganje imovinom je druga bitna aktivnost koja u većini pripada izvršnom tijelu, no kontrolirana je određenim ograničenjima. Načelnici odlučuju o stjecanju i otuđivanju nekretnina i pokretnina jedinice te raspolaganju ostalom imovinom, međutim do određenog iznosa vrijednosti. Treća aktivnost odnosi se na osnivanje i upravljanje upravnim tijelima jedinice pri čemu predstavničko tijelo donosi odluku o osnivanju, a izvršno tijelo zaduženo je da usmjerava djelovanje upravnih tijela te u tu svrhu donosi pravilnik o unutarnjem redu. Kroz ta tri primjera možemo utvrditi da je predstavničko tijelo ono koje postavlja okvire, a izvršno tijelo ono koje se bavi usmjeravanjem materije unutar tih okvira (Serdar 2017, 4-6).

4.2.1. Donošenje proračuna

Donošenje proračuna je ključno pitanje u sagledavanju odnosa između gradonačelnika i vijeća jer je proračun temeljni financijski dokument kojim se uređuje struktura javne potrošnje u lokalnoj samoupravi. Predstavničko tijelo predstavlja i zastupa interese građana pa bi ono trebalo raspolagati mogućnošću definiranja proračuna. To stajalište pronalazi svoje uporište u činjenici da vijeće predstavlja građane kao lokalne porezne obveznike koji na temelju poreznih izdavanja financiraju lokalnu samoupravu pa iz toga proizlazi da tako imaju veći legitimitet da snažnije sudjeluju u procesu donošenja proračuna. Kroz postupak oblikovanja proračuna može se dati dobar uvid u to koliko ovlasti i samostalnosti ima predstavničko, a koliko izvršno tijelo u jedinicama lokalne samouprave. Ovlast donošenja proračuna označava snažno sredstvo kojim predstavničko lokalno tijelo može usmjeravati i korigirati djelovanje lokalne izvršne vlasti. Upravo tu ovlast Klarić opisuje kao temeljnu liniju razgraničenja između uloge predstavničkog i uloge izvršnog tijela (Klarić 2017, 99).

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi člankom 36., stavkom 2 propisuje da proračun i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna donosi predstavničko tijelo većinom glasova svih članova, a u članku 69., stavkom 2 definira da su općinski načelnici, gradonačelnici i župani jedini ovlašteni predlagatelji koji predstavničkom tijelu mogu predložiti da donese proračun, na način da prethodno utvrde prijedlog proračuna i zatim ga podnose predstavničkom tijelu na donošenje (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20).

U slučaju da općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan ne predloži proračun predstavničkom tijelu ili taj prijedlog povuče prije glasovanja o proračunu u cjelini i pri tome ne predloži novi prijedlog proračuna, u roku koji omogućuje da se taj proračun donese, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi člankom 69.a predviđa da Vlada Republike Hrvatske postupi na sljedeći način. Na prijedlog tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu samoupravu, Vlada će razriješiti izvršnog čelnika i njihovog zamjenika ili zamjenike te će imenovati povjerenika Vlade koji će preuzeti obavljanje poslova iz nadležnosti izvršnog čelnika, a potom će raspisati prijevremene izbore za novog izvršnog čelnika. Novoizabrani čelnik ima obavezu predstavničkom tijelu predložiti proračun u roku od 45 dana od stupanja na dužnost, a predstavničko tijelo ima obvezu donijeti proračun u roku od 45 dana od kada mu je prijedlog proračuna dostavljen. Riječ je o ukupno 90 dana unutar kojih proračun lokalne jedinice mora biti donesen. Ukoliko predstavničko tijelo ne bi donijelo proračun u zadanom roku uslijedit će situacija istodobnog raspuštanja tog predstavničkog tijela i razrješenja novoizabranog izvršnog čelnika, što onda označava ponovno održavanje prijevremenih lokalnih izbora (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20).

Institut istodobnog raspuštanja lokalnog predstavničkog tijela i razrješenja nositelja lokalne izvršne vlasti uveden je novelom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2012. godine. Osim gore navedenog primjera, postoji još jedna situacija kada će se taj institut primijeniti, a to je u slučaju ako novoizabrano predstavničko tijelo ne donese proračun u roku od 90 dana od konstituiranja, nakon što je prethodno predstavničko tijelo bilo raspušteno iz razloga jer nije raspisalo referendum za opoziv izvršnog čelnika koji je predložilo 20% birača. Taj institut uveden je s ciljem da onemogući izvršnog čelnika u manipulaciji koja bi dovela do raspuštanja vijeća i izazvala prijevremene izbore na kojima bi se povećala šansa da novoizabrano predstavničko tijelo bude formirano od onih političkih struja koje bi izvršnom

čelniku osigurale političku potporu do kraja mandata. Institutom se željelo osigurati prikladno vrednovanje položaja i ovlasti čelnika i vijeća prilikom pripreme i donošenja proračuna (Koprić 2018a, 71).

4.3. Opoziv neposredno biranog načelnika

S uvođenjem novog modela neposrednog izbora odgovornost izvršnog tijela usmjerava se sve više prema biračima pa njih sada više ne razrješava vijeće nego ih opozivaju birači putem odluke donesene na referendumu o razrješenju. Do izmjena i dopuna Zakona iz 2012. razlozi iz kojih se referendum moglo raspisati bili su kršenje ili neizvršavanje odluke predstavničkog tijela i nanošenje znatne materijalne štete jedinici lokalne samouprave što označava štetu od 1% proračuna jedinice u tekućoj godini (Klarić 2017, 109). Nakon izmjena i dopuna ne spominje se više nijedan od ovih ranije propisanih razloga iz kojih je predstavničko tijelo moglo razriješiti izvršnu vlast putem referendumu za opoziv (Jambrač 2023, 122).

Člankom 40.b Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisuje se da raspisivanje referendumu za opoziv može biti predloženo od strane 20% ukupnog broja birača u jedinici u kojoj se opoziv traži te od 2/3 članova predstavničkog tijela pri čemu odluka o raspisivanju referendumu mora biti donesena dvotrećinskom većinom glasova svih članova predstavničkog tijela. Iz ove odredbe vidljivo je da predstavničko tijelo ipak ima značajnu ulogu kada je riječ o odgovornosti izvršnih čelnika, budući da ono također kao i građani ima pravo pokrenuti referendum za opoziv. Članak 40.c istog zakona kaže da se odluka o opozivu donosi ako se na referendumu izjasnila većina birača koji su glasovali uz uvjet da ta većina iznosi 1/3 ukupnog broja birača te jedinice, a člankom 40.d predviđa se raspisivanje prijevremenih lokalnih izbora do čije će provedbe dužnosti lokalnog izvršnog funkcionara obnašati povjerenik Vlade Republike Hrvatske (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20).

S obzirom da je za donošenje odluke potrebno ispuniti dva uvjeta: da referendumu za opoziv pristupi većina ukupnog broja birača i da minimalno 1/3 njih glasa za opoziv, nameće se zaključak da su to zahtjevniji i složeniji uvjeti od uvjeta pri samom izboru načelnika kada je jedino potrebno da dobije većinu glasova od onih koji su glasali. Iz toga proizlazi da je načelnika jednostavnije na njegovo mjesto postaviti nego ga s tog mjesta smijeniti (Koprić 2018a, 90).

Postoje određena ograničenja pri raspisivanju referenduma za opoziv koja zakon propisuje, pa se tako referendum ne može raspisati prije proteka roka od 6 mjeseci od održanih izbora niti od ranije održanog referenduma za opoziv, a također nije moguće održati referendum u godini u kojoj se održavaju redoviti izbori za općinskog načelnika, gradonačelnika i župana (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20).

Zakon o lokalnim izborima, u članku 93., predviđa i one slučajeve kada će mandat izvršnih funkcionara prestati prije isteka razdoblja na koje je određen, a da nije riječ o opozivu. Među slučajeve prestanka mandata po sili zakona ubrajaju se: podnošenje ostavke, oduzimanje poslovne sposobnosti temeljem pravomoćne sudske presude, osuda na kaznu zatvora ili zamjena te kazne radom za opće dobro ili uvjetnom osudom također na temelju pravomoćne sudske presude, dan odjave prebivališta s područja lokalne (područne) jedinice, prestanak hrvatskog državljanstva te nastupanje smrti (Zakon o lokalnim izborima, NN 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20, 37/21).

4.4. Narušavanje ravnoteže između predstavničkog i izvršnog lokalnog tijela

Počevši od ustavnih promjena 2000./2001., kada su uvedene dvije razine teritorijalne samouprave (lokalna i područna) i kada je zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, lokalna samouprava dobila je ulogu četvrte vlasti i kao takva ograničila je vlast na središnjoj razini te ustavnopravno postala izjednačena s njome. Još je 1985. godine, člankom 3, stavkom 2 Europske povelje o lokalnoj samoupravi, propisano da se pravo na lokalnu samoupravu ostvaruje preko vijeća ili skupština, odnosno predstavničkog tijela. Ustav Republike Hrvatske 2001. također je definirao da se pravo na lokalnu samoupravu ostvaruje putem lokalnih predstavničkih tijela koja se sastoje od članova izabranih na lokanim izborima od strane građana. Time se lokalno predstavničko tijelo ističe kao ključno u procesu ostvarivanja lokalne demokracije. Ono je izabrano od strane građana i služi kako bi predstavljalo i zastupalo njihove interese i potrebe (Koprić 2018a, 58, 59, 61).

Budući da se uz izvršnog čelnika odabiru još i jedan ili dva njegova zamjenika, politički legitimitet disperzira se u dva ili tri smjera i još k tome načelnik i zamjenici mogu dolaziti iz različitih političkih stranaka. Također, drugi krug izbora olabavljuje stvarni legitimitet jer oni birači čiji favorit ne uđe u drugi krug izbora često odustanu od glasanja u drugom krugu. Na taj način proizlazi da izabrani čelnik i njegovi zamjenici ubiti nisu odraz stvarnog izbora većine

koja je glasala na izborima za izvršnog čelnika. S druge strane, u vijeću se takve situacije ne dešavaju jer se vijećnici izabiru u prvom krugu izbora te se njihov legitimitet dijeli na jednake dijelove. Iz toga proizlazi da ideja o jačanju legitimiteta izvršnog tijela više živi u teoriji nego li u praksi (Koprić 2018a, 73-74).

Navedene činjenice upućuju da je na lokalnoj razini predstavničko tijelo ono u čiju korist ravnoteža preteže, no određene zakonske promjene, koje su se odvale u razdoblju od uvođenja modela neposrednog izbora pa do danas, pokazatelj su da je ta ravnoteža narušena.

4.4.1. Specifičan odabir župana i njihov položaj tijekom godina

Od početaka Hrvatske države i njezine uprave pozicija župana bila je neuobičajena, odnosno on je na poziciju dolazio na specifičan način. U razdoblju od 1993. pa do 2001. godine postojali su županijski uredi koji su bili glavni nositelji državne aktivnosti na teritoriju, a njihov rad koordinirali su župani (Manojlović Toman & Lopižić 2019, 841).

Do 1999. godine župana je birala županijska skupština, a potvrđivao ga je predsjednik Republike Hrvatske na prijedlog Vlade. Župan je imao dvojaku funkciju, on je bio nositelj izvršne vlasti u županijama, ali i predstavnik državne vlasti na lokalnoj razini. Takve pozicije župana i ovlasti županije omogućavale su da županije budu glavni instrument centralizacije države i da putem njih središnja vlast uspostavlja kontrolu nad lokalnom samoupravom (Koprić et al. 2021, 304).

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, 2001. godine županijski uredi pretvorili su se u urede državne uprave u županijama te župana od tada biraju građani na lokalnim izborima, a on je samo nositelj izvršne vlasti u županiji.

Od 2019., kada je na snagu stupio novi Zakon o sustavu državne uprave, uredi državne uprave u županijama trajno se ukidaju i prestaju postojati, a njihovi poslovi prenose se županijama u preneseni djelokrug što označava da je došlo do upravne decentralizacije. Kao razlog ukidanja ureda navodi se kako oni obavljaju tek manji dio upravnih stvari dok je većina upravnih stvari u nadležnosti središnjih tijela državne uprave. Među ciljevima koji se ukidanjem ureda žele postići ističu se decentralizacija i racionalizacija sustava državne uprave kroz smanjenje broja tijela i službenika državne uprave. Međutim, sve to skupa nisu sasvim opravdani razlozi budući da će prijenos poslova u preneseni djelokrug županija rezultirati susretom i spajanjem državne i lokalne vlasti u instituciji župana koji sada nastupa samo kao nositelj izvršne vlasti, a

„Službenici ureda postat će dio županijske uprave, čime se otvara mogućnost dodatnog zapošljavanja.“ (Manojlović Toman & Lopižić 2019, 860), što je u oprečnosti sa željom za smanjenjem brojnosti službeničkih mjesta. S obzirom da županijske skupštine nemaju regulacijsku ovlast nad prenesenim poslovima nego su županije tu tek produžena ruka državne vlasti, to znači da se ti poslovi ustvari neće na takav način približiti građanima. S druge strane izvršna vlast u županijama je ona koja jača jer ima ovlasti nadzirati, usmjeravati i koordinirati županijska upravna tijela. Takvo stanje stvara snažnu polugu moći na strani izvršne vlasti i otvara mogućnost politizacije (Manojlović Toman & Lopižić 2019, 836, 839, 841, 851, 861).

4.4.2. Utjecaj Lex Šerifa na položaj lokalnog izvršnog tijela

Lex Šerifom naziva se Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. godine. Kao razlog donošenja novele zakona navodi se problem nestabilnosti lokalne vlasti, no taj razlog ne spominje se ni u nacionalnoj Strategiji razvoja javne uprave do 2020. niti ga spominje neki drugi domaći ili međunarodni dokument. Također, broj raspuštanja lokalnih tijela nije prelazio 5% godišnje što je dodatna činjenica koja svjedoči da realna nestabilnost nije postojala. Koprić smatra da pravi razlog donošenja te novele proizlazi iz želje da se izvršnim čelnicima osigura pravno-politički jača pozicija i učvrsti njihov položaj uslijed situacije koja se odvijala na centralnoj političkoj sceni. Naime, Hrvatska demokratska zajednica koja je bila glavna politička stranka u Vladi, raskinula je koaliciju s Mostom i potom koalirala s Hrvatskom narodnom strankom. „Raskid koalicije s Mostom prijetio je nestabilnošću, pa i padom Vlade neposredno prije lokalnih izbora, odnosno krajem travnja 2017.“ (Koprić 2018a, 66). Riječ je bila o nastojanju da se učvrsti novostvorena politička koalicija (Koprić 2018a, 63, 66-69).

Tome u prilog ističu se situacije o nepredlaganju i nedonošenja proračuna. Jambrač tumači kako je jedini zakonom ovlašteni predlagatelj proračuna izvršno tijelo, pa da prema tome predstavničko tijelo nema utjecaja na izvršnu vlast jer je ono tu samo da prihvati i potvrdi ono što izvršno tijelo predloži. „Drugim riječima, predstavničko tijelo zapravo ne donosi proračun. Ono potvrđuje prijedlog ili prihvća prijedlog gradonačelnika, ili će u suprotnom biti raspušteno. Dakle, izvršna vlast može predložiti što god hoće u proračunu predstavničkom tijelu, jer je jedini ovlašteni predlagač proračuna.“ (Jambrač 2023, 121).

Izmjene Zakona iz 2017. predviđjele su da u slučaju kada je raspušteno samo predstavničko tijelo bez da je razriješen i izvršni čelnik, taj izvršni čelnik donese odluku o financiranju nužnih

rashoda i izdataka dok ne bude imenovan povjerenik Vlade kojemu će onda taj izvršni čelnik predložiti novu odluku o financiranju nužnih rashoda i izdataka. Na takav se način izvršni čelnik koji je suodgovoran za nedonošenje proračuna svejedno zadržava na svojoj poziciji te mu se pri tome još daju ovlasti da odlučuje o proračunu tako što će donositi i predlagati odluku o financiranju nužnih rashoda i izdataka (Koprić 2018a, 83).

Također, odredba o razrješenju čelnika koji ne donese prijedlog na vrijeme ili ga povuče, a ne predloži novi prijedlog, ne sadrži jasno definiran rok u kojemu čelnik treba donijeti taj prijedlog da bi donošenje proračuna bilo moguće. Nedostatak jasnog određenja tog roka je u biti zakonska rupa koja omogućuje da za odgovornog čelnika izostane sankcija (Koprić 2018a, 88-89).

Navedene situacije svjedoče da se novela Zakona poprilično odmakla od ideje decentralizacije lokalne samouprave i umjesto toga se svela na redefiniranje ovlasti izvršnog čelnika i njegov institucionalni odnos s predstavničkim tijelom. „Pritom je zakonski uspostavljena neravnoteža u korist lokalnog izvršnog čelnika, što je protivno kako odredbama Ustava Republike Hrvatske tako i Europske povelje o lokalnoj samoupravi...“ (Koprić 2018a, 97).

5. REZULTATI UVOĐENJA NEPOSREDNOG IZBORA LOKALNIH ČELNIKA

5.1. Pregled rezultata po izbornim godinama

Peti dio ovog završnog rada je istraživačke prirode s usmjerenjem na analizu rezultata u izbornom razdoblju od uvođenja neposrednog modela izbora pa do danas. U taj period ubrajaju se četiri izborne godine; 2009., 2013., 2017., i 2021. Najveći naglasak stavlja se na 2009. kao prvu godinu u kojoj su lokalni izbori provedeni u okviru novog modela. Analiza se odvija prema nekoliko parametara, a to su: udio nezavisnih kandidata te njihov izborni uspjeh, spolna struktura kandidata te odaziv birača u prvom krugu izbora kao pokazatelj građanske participacije u izbornom procesu. Opisuju se promjene koje su se dogodile nakon uvođenja instituta neposrednog izbora u hrvatsko zakonodavstvo te se ocjenjuje uspješnost u pogledu ciljeva koji su se tim modelom nastojali ispuniti. Izborni podatci obrađeni su prema arhivi izbornih podataka Državnog izbornog povjerenstva Republike Hrvatske te su sistematično prikazani putem tablica i grafikona nakon kojih slijede komentari s rezultatima izraženima u postotcima. Na poslijetku svi su rezultati prikazani u sumarnom tabličnom prikazu ispod kojeg se daje ukupni zaključak.

5.1.1. Rezultati lokalnih izbora 2009. godine

Na prvim izravnim izborima načelnika, održanim 17. svibnja 2009. godine, birači su imali priliku odabrati zastupnika u 576 lokalnih jedinica. U 429 općina birao se općinski načelnik, u 127 gradova birao se gradonačelnik, a u 20 županija odabiralo se župana. Uz navedene birali su se i njihovi zamjenici te su birani i članovi predstavničkih tijela (Koprić & Vukojičić-Tomić, 2013, 166).

Tablica 1. Rezultati lokalnih izbora po županijama 2009.

	Ukupan broj kandidata	Broj nezavisnih kandidata	Izabrani nezavisni kandidati	Broj kandidatkinja	Izabrane kandidatkinje
Grad Zagreb	8	4	0	1	0
Međimurska županija	89	14	1	14	2
Dubrovačko-neretvanska županija	72	18	0	10	0
Istarska županija	149	49	9	17	1
Splitsko-dalmatinska županija	211	72	11	15	2

Vukovarsko-srijemska županija	115	20	1	3	0
Šibensko-kninska županija	75	22	3	7	3
Osječko-baranjska županija	166	35	5	12	3
Zadarska županija	111	30	2	11	4
Brodsko-posavska županija	117	15	1	5	1
Požeško-slavonska županija	39	8	1	1	0
Virovitičko-podravska županija	59	7	0	7	1
Ličko-senjska županija	36	8	1	1	0
Primorsko-goranska županija	138	28	4	18	1
Bjelovarsko-bilogorska županija	70	11	0	3	0
Koprivničko-križevačka županija	80	16	0	6	2
Varaždinska županija	92	13	1	9	0
Karlovačka županija	78	17	2	11	2
Sisačko-moslavačka županija	78	16	1	14	3
Krapinsko-zagorska županija	95	17	2	7	1
Zagrebačka županija	119	19	2	17	4
UKUPNO	1997	439	47	189	30

Izvor: Autorska obrada službenih podataka Državnog izbornog povjerenstva.

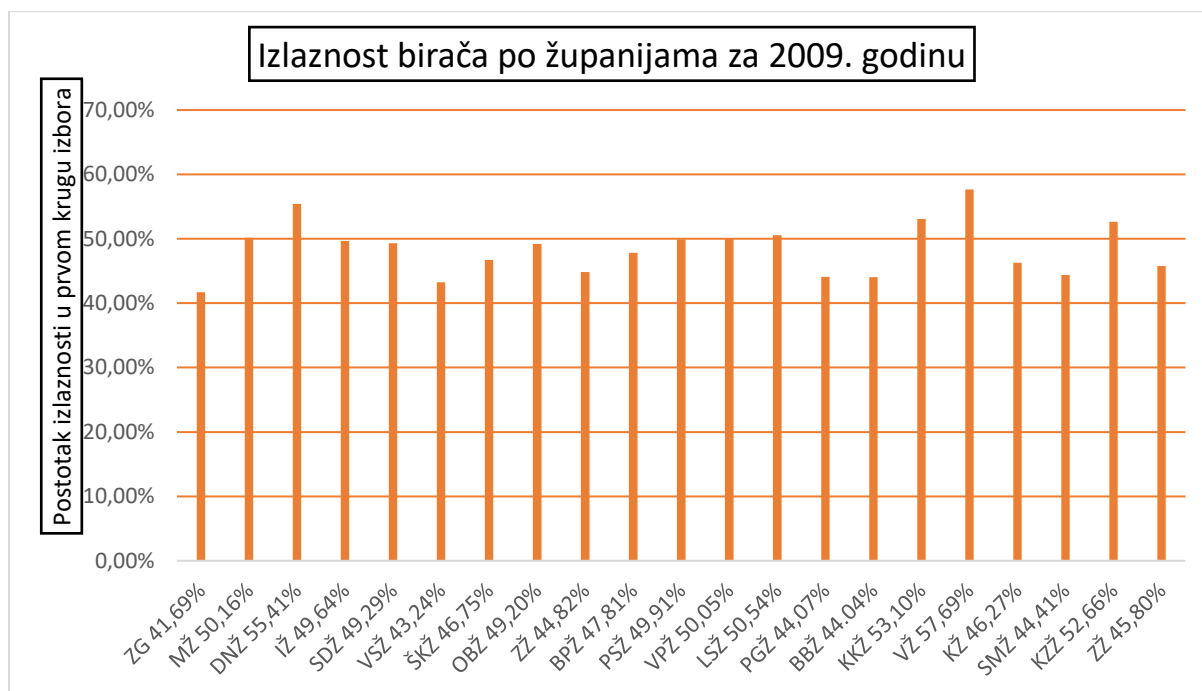
Iz Tablice 1. mogu se uočiti sljedeći rezultati. Ukupno se kandidiralo 439 nezavisnih kandidata, a samo njih 47 izabrano je na načelnička mjesta. Nezavisni kandidati izabrani su tek u 6 gradova i 41 općini, dok na mjesto župana nije odabran niti jedan nezavisni kandidat. Izraženo postotkom, tek 10,71% nezavisnih kandidata, od ukupnog broja nezavisnih koji su se kandidirali, ostvarilo je uspjeh na lokalnim izborima 2009. godine. S gledišta ukupnog broja izvršnih mjesta, kojih je 576, nezavisni načelnici zauzimaju tek 8,16% pozicija dok preostalih 91,84% pripada kandidatima koji su predlagani putem stranaka odnosno dolaze iz političke pozadine. Iz ugla spolne strukture načelnika, na prvim neposrednim lokalnim izborima kandidiralo se ukupno 1997 kandidata od kojih su 189 bile žene, a preostalih 1808 muškarci. Te brojke govore da su žene u 10 puta manjem broju pristupile kandidaturi jer zauzimaju samo 9,46% mjesta na kandidacijskim listama. Od 189 žena, načelnička mjesta izborilo je njih 30; 23 na mjestu načelnice, šest na mjestu gradonačelnice i jedna na funkciji županice. U odnosu na ukupan broj lokalnih jedinica, žene su na izvršnoj funkciji zastupljene tek u postotku od 5,20%, što će reći da 94,80% spolne strukture čine muškarci.

Prema grafičkom prikazu iz Grafikona 1. vidljivo je da se izlaznost u prvom krugu izbora kretala uglavnom između 43% i 57%. Prema obradi službenih podataka Državnog izbornog

povjerenstva, ukupno 4 085 459 birača imalo je pravo izbora, a njih 1 909 738 to pravo je iskoristilo te u prvom krugu izbora dalo svoj glas. Ti podatci govore da je izlaznost na lokalnim izborima 2009., u prvom izbornom krugu, iznosila 46,74 %.

U usporedbi s 2005. godinom i tada posrednim izborima, gdje je izlaznost bila 40,8%, prvi lokalni izbori održani po neposrednom modelu donijeli su tek za 5,94 % veći odaziv birača što je relativno malen pomak u participaciji biračkog tijela. Nameće se zaključak kako prvi neposredni izbori nisu znatnije doprinijeli odazivu građana, a samim time se ni očekivanje o većoj participaciji birača nije ispunilo (Koprić & Vukojičić Tomić, 2013, 165).

Grafikon 1. Izlaznost birača po županijama 2009.



Izvor: Autorska obrada službenih podataka Državnog izbornog povjerenstva.

5.1.2. Rezultati lokalnih izbora 2013. godine

Drugi po redu, neposredni lokalni izbori, održani su 19. svibnja 2013. godine. Birači su birali izvršne funkcionare, njihove zamjenike i članove predstavničkih tijela u 576 izbornih jedinica. Dobiveni rezultati obrađeni su i prikazani u Tablici 2.

Tablica 2. Rezultati lokalnih izbora po županijama 2013.

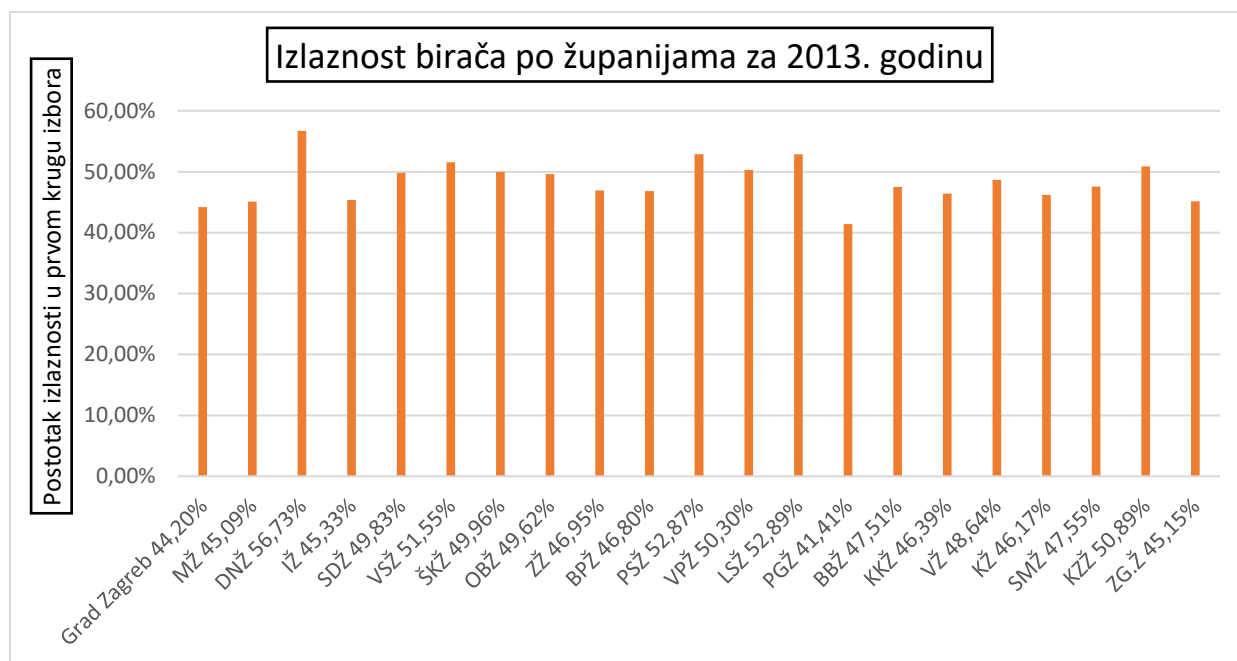
	Ukupan broj kandidata	Broj nezavisnih kandidata	Izabrani nezavisni kandidati	Broj kandidatkinja	Izabrane kandidatkinje
Grad Zagreb	8	2	1	2	0
Međimurska županija	77	12	3	10	2
Dubrovačko-neretvanska županija	84	15	2	4	0
Istarska županija	127	40	7	18	3
Splitsko-dalmatinska županija	215	64	10	24	2
Vukovarsko-srijemska županija	137	23	3	4	1
Šibensko-kninska županija	68	12	2	12	3
Osječko-baranjska županija	186	28	4	17	2
Zadarska županija	117	34	6	8	2
Brodsko-posavska županija	123	11	4	18	3
Požeško-slavonska županija	41	6	0	3	1
Virovitičko-podravska županija	58	5	0	2	0
Ličko-senjska županija	43	11	2	2	0
Primorsko-goranska županija	129	25	5	18	6
Bjelovarsko-bilogorska županija	89	9	1	7	0
Koprivničko-križevačka županija	92	14	2	12	3
Varaždinska županija	91	9	0	7	1
Karlovačka županija	67	13	3	9	1
Sisačko-moslavačka županija	85	13	0	18	4
Krapinsko-zagorska županija	104	10	3	11	1
Zagrebačka županija	124	22	3	18	5
UKUPNO	2065	378	61	224	40

Izvor: Autorska obrada službenih podataka Državnog izbornog povjerenstva.

Vidljivo je kako se na izborima 2013. kandidiralo ukupno 2065 kandidata. U ukupnom broju kandidata bilo je 378 onih koje su predložile grupe birača, a među njima je samo 61 izabran na izvršnu funkciju. Tako je 49 općina dobilo nezavisnog općinskog načelnika i 12 gradova nezavisnog gradonačelnika. Izraženo postotkom, u ukupnom broju svih kandidata, nezavisnih kandidata bilo je 18,30%, a u ukupnom broju nezavisnih kandidata, 16,14% je onih koji su izborili načelničko mjesto. Kada promatramo cjelinu koju čini 576 jedinica, a samim time i 576 mjesta koja popunjavaju načelnici, gradonačelnici i župani, onda je u 2013. izbornoj godini tek 10,59% pripalo nezavisnim kandidatima dok preostalih 89,41% zauzimaju politički akteri. Spolna struktura kandidata govori da su se na izborima kandidirale ukupno 224 žene što je u ukupnom broju kandidata tek 10,84% žena. Od tog broja žena koje su se kandidirale, na izvršnu

funkciju odabrano je tek njih 40 što je udio od 17,85%. Izabrano je 28 općinskih načelnica, 11 gradonačelnica i jedna županica. Kada promatramo broj žena na načelničkim mjestima u odnosu na ukupan broj načelničkih mjesta, onda možemo zaključiti kako žene čine tek 6,94 % spolne strukture načelnika.

Grafikon 2. Izlaznost birača po županijama 2013.



Izvor: Autorska obrada službenih podataka Državnog izbornog povjerenstva.

Izlaznost birača u prvom krugu izbora 2013. kretala se između 41,41% i 56,73%. Prema obradi službenih podataka Državnog izbornog povjerenstva, ukupno je 3 767 171 birača imalo mogućnost birati, a 1 781 287 birača je tu priliku iskoristilo i izašlo na izbore. Odnos tih brojki čini postotak od 47,28% što je pokazatelj odaziva građana na lokalnim izborima 2013. godine. U odnosu na prethodnu, 2009., izbornu godinu povećanje izlaznosti iznosi samo 0,54 %, pa prema tome ostaje zaključak da neposredni izbori i dalje ne motiviraju biračko tijelo u očekivanoj i ciljanoj mjeri.

5.1.3. Rezultati lokalnih izbora 2017. godine

Treći neposredni lokalni izbori provedeni su 21. svibnja 2017. godine. Dobiveni rezultati prikazani su u Tablici 3.

Tablica 3. Rezultati lokalnih izbora po županijama 2017.

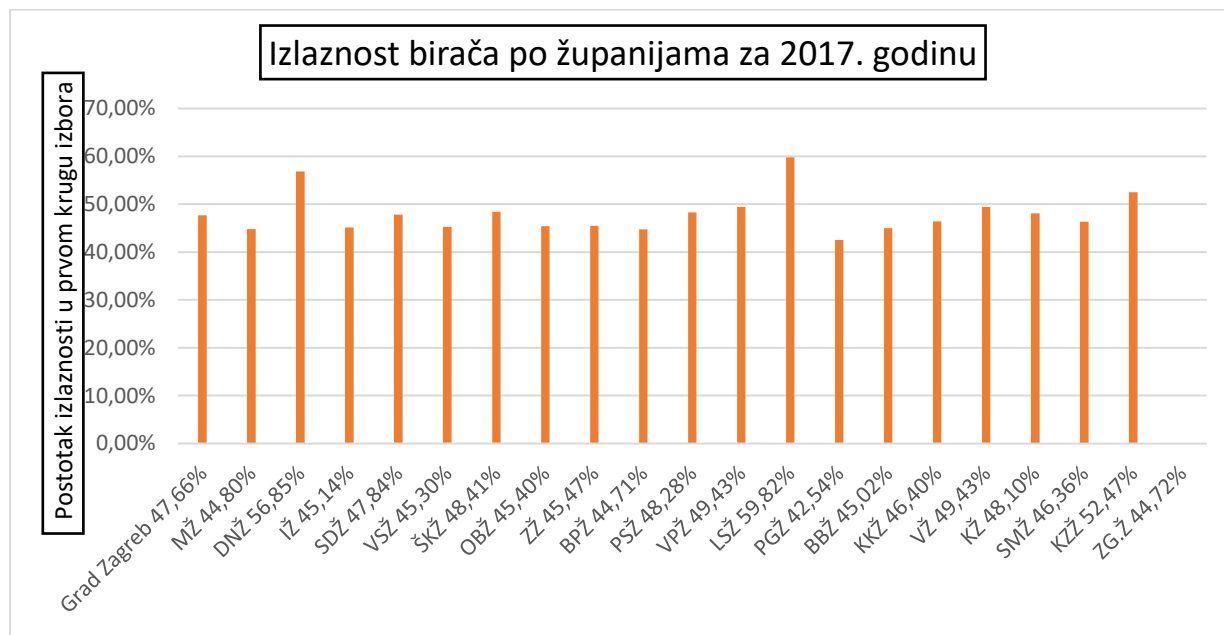
	Ukupan broj kandidata	Broj nezavisnih kandidata	Izabrani nezavisni kandidati	Broj kandidatkinja	Izabrane kandidatkinje
Grad Zagreb	8	1	0	3	0
Međimurska županija	74	9	3	10	2
Dubrovačko-neretvanska županija	72	12	2	11	2
Istarska županija	116	24	7	15	3
Splitsko-dalmatinska županija	175	54	17	27	4
Vukovarsko-srijemska županija	83	17	8	14	3
Šibensko-kninska županija	60	12	3	14	3
Osječko-baranjska županija	141	39	10	17	3
Zadarska županija	108	38	8	11	1
Brodsko-posavska županija	81	8	1	11	1
Požeško-slavonska županija	32	10	0	4	2
Virovitičko-podravska županija	54	12	0	4	1
Ličko-senjska županija	33	7	3	3	0
Primorsko-goranska županija	136	29	6	35	5
Bjelovarsko-bilogorska županija	75	10	1	8	1
Koprivničko-križevačka županija	84	20	5	15	2
Varaždinska županija	92	10	1	11	1
Karlovačka županija	74	16	3	12	2
Sisačko-moslavačka županija	76	18	2	16	5
Krapinsko-zagorska županija	108	17	6	15	5
Zagrebačka županija	130	19	3	16	5
UKUPNO	1812	382	89	272	51

Izvor: Autorska obrada službenih podataka Državnog izbornog povjerenstva.

Podatci iz Tablice 3. pokazuju kako se na izborima 2017. godine kandidiralo ukupno 1812 kandidata od kojih su grupe birača predložile njih 382, što govori da je 21,08% kandidata na kandidacijskim listama bilo bez političke pozadine. Na načelnička mjesta izabrano je 89 nezavisnih kandidata, a to je 23,29% od ukupno kandidiranih nezavisnih kandidata odnosno 4,91% od ukupnog broja svih kandidata koji su se kandidirali na lokalnim izborima 2017. Nezavisni kandidati izabrani su na 69 mjesta općinskih načelnika i 19 mjesta gradonačelnika, a na mjesto župana nije odabran niti jedan nezavisni kandidat. Od ukupno 576 načelničkih mjesta, nezavisni kandidati zauzeli su 15,45% mjesta. U odnosu na 2009. i 2013. izbornu godinu, 2017. bilježi nešto osjetniji porast izborne pobjede nezavisnih kandidata. Riječ je o povećanju od 7% u odnosu na 2009., odnosno 5% u odnosu na 2013. godinu.

Spolna struktura kandidata uključuje 272 kandidatkinje i 1540 kandidata što je pokazatelj da su žene na kandidacijskim listama u gotovo 6 puta manjem broju i da zauzimaju samo 15,11% mjesta na kandidacijskim listama. Kada promatramo udio žena koji je odabran na izvršnu funkciju, taj udio iznosi 8,85% u ukupnom broju načelničkih mjesta. Izabrano je 37 općinskih načelnica i 14 gradonačelnica što je ukupno 51 žena na izvršnoj funkciji.

Grafikon 3. Izlaznost birača po županijama 2017.



Izvor: Autorska obrada službenih podataka Državnog izbornog povjerenstva.

Na izborima 2017. godine, u prvom krugu, izlaznost birača po županijama kretala se između 42,54% i 59,82%. Prema obradi službenih podataka Državnog izbornog povjerenstva i Rješenju o zaključivanju popisa birača za 2017. godinu, 3 719 182 birača imalo je pravo birati općinske načelnike, gradonačelnike i župane, a to pravo iskoristilo je njih 1 748 577. Odnos tih brojki govori da je izlaznost u prvom krugu izbora iznosila 46,99%.

5.1.4. Rezultati lokalnih izbora 2021. godine

Četvrti neposredni lokalni izbori održani su 16. svibnja 2021. godine. Prikaz dobivenih rezultata slijedi u Tablici 4.

Tablica 4. Rezultati lokalnih izbora po županijama 2021.

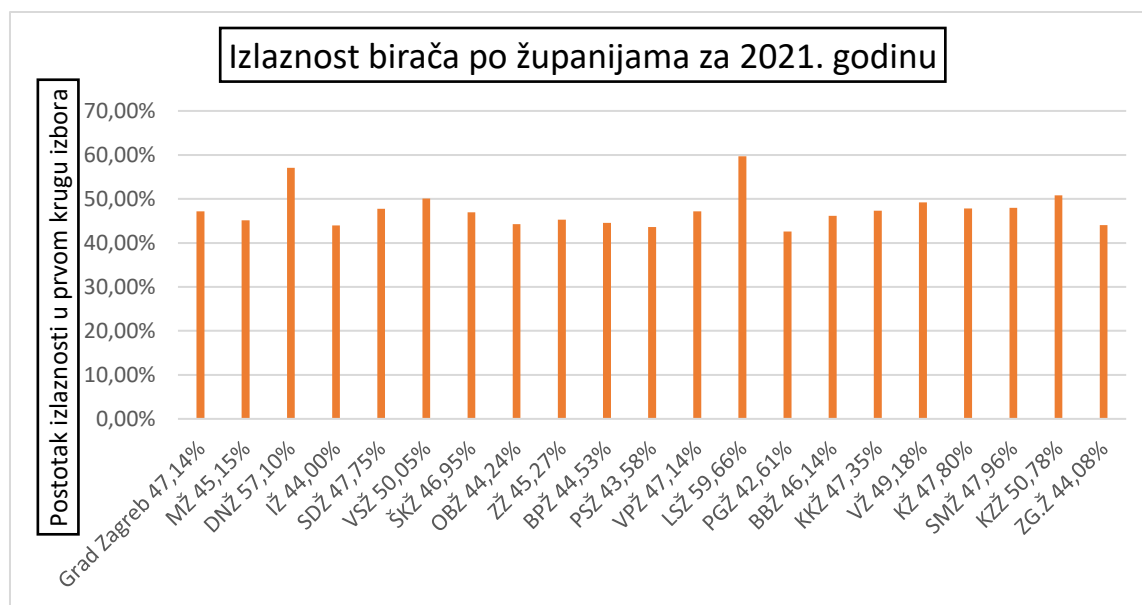
	Ukupan broj kandidata	Broj nezavisnih kandidata	Izabrani nezavisni kandidati	Broj kandidatkinja	Izabrane kandidatkinje
Grad Zagreb	10	1	0	3	0
Međimurska županija	69	13	4	8	4
Dubrovačko-neretvanska županija	71	14	3	12	5
Istarska županija	110	35	13	23	4
Splitsko-dalmatinska županija	172	51	16	19	4
Vukovarsko-srijemska županija	91	32	10	10	2
Šibensko-kninska županija	62	15	6	9	0
Osječko-baranjska županija	103	33	8	12	4
Zadarska županija	94	31	12	8	0
Brodsko-posavska županija	80	16	8	13	1
Požeško-slavonska županija	25	2	1	6	3
Virovitičko-podravska županija	45	6	1	6	0
Ličko-senjska županija	41	6	2	7	0
Primorsko-goranska županija	138	41	9	34	6
Bjelovarsko-bilogorska županija	83	10	4	17	1
Koprivničko-križevačka županija	84	23	7	6	2
Varaždinska županija	105	19	5	15	3
Karlovačka županija	59	13	5	9	5
Sisačko-moslavačka županija	66	18	4	19	6
Krapinsko-zagorska županija	110	29	9	32	7
Zagrebačka županija	114	18	2	20	5
UKUPNO	1732	426	129	288	62

Izvor: Autorska obrada službenih podataka Državnog izbornog povjerenstva.

Na lokalnim izborima 2021. kandidiralo se ukupno 1732 kandidata od kojih je 426 nezavisnih. Te brojke ukazuju da je 2021. godine udio nezavisnih kandidata na kandidacijskim listama iznosio 24,59%. Na izvršna mjesta izabrano je 129 nezavisnih kandidata, što je u postotku 30,28% od ukupnog broja nezavisnih kandidata koji su se kandidirali, a 7,44% od broja svih kandidata koji su se kandidirali na lokalni izborima te godine. Nezavisni kandidati izabrani su na čelo 103 općine, 25 gradova i 1 županije. U ukupno 576 jedinica, nezavisni kandidati osvojili su 22,39% mjesta. Taj postotak govori o povećanju izbornog uspjeha nezavisnih kandidata u iznosu od 7% u odnosu na prethodnu izbornu 2017. godinu.

Na lokalnim izborima 2021. kandidiralo se 288 žena i 1444 muškaraca. Ta spolna struktura govori da su žene kandidaturi pristupile u manjini i to u pet puta manjem broju od muškaraca. Od ukupnog broja žena koje su se kandidirale, njih 62 izabrane su na izvršnu funkciju. Tako su 43 žene izabrane za općinske načelnice, 17 žena izabrano je za gradonačelnice, a dvije žene na čelu su dviju županija. Od ukupnog broja kandidiranih žena izborni uspjeh ostvarilo je 21,52% žena, a gledano u ukupnom broju jedinica, kojih je 576, žene su zauzele 10,76% načelničkih mjesta.

Grafikon 4. Izlaznost birača po županijama 2021.



Izvor: Autorska obrada službenih podataka Državnog izbornog povjerenstva.

Izlaznost birača po županijama na lokalnim izborima 2021. godine kretala se između 42,61% i 59,66%. Prema obradi službenih podataka Državnog izbornog povjerenstva i Rješenju o zaključivanju popisa birača za 2021. godinu, proizlazi da je 3 660 165 birača imalo pravo izaći na izbore i dati svoj glas, a njih 1 712 079 je to pravo iskoristilo. Navedene brojke pokazatelj su biračke izlaznosti koja iznosi 46,77%.

5.2. Sumarni prikaz rezultata četiriju izbornih godina

Rezultati primjene neposrednog izbora lokalnih čelnika prikazani su u Tablici 5.

Tablica 5. Udio nezavisnih kandidata i njihova izborna uspješnost

	Ukupan broj kandidata	Broj nezavisnih kandidata	Udio nezavisnih u ukupnom broju kandidata	Broj izabranih nezavisnih kandidata	Broj izvršnih funkcija	Udio osvojenih mjesta od strane nezavisnih kandidata
2009.	1997	439	21,98%	47	576	8,16%
2013.	2065	378	18,30%	61	576	10,59%
2017.	1812	382	21,08%	89	576	15,45%
2021.	1732	426	24,59%	129	576	22,39%

Izvor: izračun autorice prema podacima Državnog izbornog povjerenstva.

Tablica 5. prikazuje kako se, tijekom četiriju izbornih ciklusa, kretao udio nezavisnih kandidata na kandidacijskim listama te kakav je bio njihov izborni uspjeh. U izborima za mandat 2013.-2017. održanima 2013. godine broj kandidatura nezavisnih kandidata opao je za 3,68 postotna poena u odnosu na prvu izbornu godinu (2009.), no naredne (2017.) izborne godine kandidatura je porasla za 2,78 postotna poena i približila se vrijednostima iz 2009. godine. Na izborima 2021. godine udio nezavisnih kandidata bio je u porastu za 3,51 postotna poena u odnosu na prethodnu (2017.) izbornu godinu. Ukupno razmatrajući, navedeni podatci svjedoče da kandidatura nezavisnih kandidata na lokalnim izborima ima tendenciju porasta.

Nakon prvih neposrednih izbora (2009.), u drugoj izornoj godini (2013.) udio nezavisnih kandidata na izvršnim funkcijama porastao je za 2,43 postotna poena. Treće izborne godine (2017.) udio se povećao za 4,86 postotna poena u odnosu na prethodnu (2013.) godinu, a četvrte (2021.) izborne godine udio izabranih nezavisnih kandidata povećao se za čak 6,94 postotna poena u odnosu na prethodnu (2017.) godinu. Iz navedenih usporedbi vidljiv je umjeren porast nezavisnih kandidata na izvršnim funkcijama jer se svake izborne godine njihov udio u osvojenim izvršnim funkcijama povećao.

Tablica 6. Udio žena u kandidaturi i njihova izborna uspješnost

	Broj kandidiranih žena	Ukupan broj kandidata	Udio kandidiranih žena	Broj žena koje su izabrane na izvršnu funkciju	Ukupan broj izvršnih funkcija	Udio izabranih žena
2009.	189	1997	9,46%	30	576	5,20%
2013.	224	2065	10,84%	40	576	6,94%
2017.	272	1812	15,01%	51	576	8,85%

2021.	288	1732	16,62%	62	576	10,76%
--------------	-----	------	--------	----	-----	--------

Izvor: izračun autorice prema podacima Državnog izbornog povjerenstva.

U Tablici 6. prikazan je kontinuirani porast udjela žena koje su se kandidirale za izvršne funkcije, ali i njihovog izbornog uspjeha. Njihov je izborni uspjeh doduše u blagom, ali ipak stalnom porastu.

Tablica 7. Izlaznost birača na lokalnim izborima održanima uz primjenu sustava neposrednog izbora lokalnih izvršnih čelnika

Izborna godina	Izlaznost na lokalne izbore
2009.	46,74%
2013.	47,28%
2017.	46,99%
2021.	46,77%

Izvor: izračun autorice prema podacima Državnog izbornog povjerenstva.

U odnosu na izlaznost birača na lokalnim izborima održanim 2005. godine, po starom modelu kada je izlaznost iznosila 40,8%, izlaznost birača 2009. na prvim lokalnim izborima održanima uz primjenu sustava neposrednog izbora lokalnih izvršnih čelnika porasla je za približno 7 postotnih poena te iznosila 46,74%. To je porast koji je vrlo malen u odnosu na onaj koji se barem približno očekivao, iz 1990-ih, kada je izlaznost sezala i preko 70% (Koprić & Vukojić Tomić 2013, 165).

Od početka primjene neposrednog modela izbora lokalnih izvršnih čelnika, tijekom četiriju izbornih godina, „izlaznost na lokalne izbore ... stagnira na oko 47% ... sa statistički zanemarivom ali indikativnom tendencijom pada“ (Koprić & Škarica 2017, 161).

Tablica 8. Kandidature za čelnike lokalnih jedinica

Broj kandidatura	2009.	2013.	2017.	2021.
Općinski načelnik	1445	1403	1087	1089
Gradonačelnik	488	571	544	546
Ukupno	1933	1974	1631	1635

Izvor: Jambrač 2023, 100.

Iz Tablice 8. vidljivo je da je broj kandidatura za lokalne izvršne čelnike tijekom izbornih godina opadao što znači da se politički interes za sudjelovanje u procesu lokalne politike smanjivao. U odnosu na prve dvije izborne godine održane po novom modelu neposrednih izbora, druge dvije izborne godine obilježene su padom interesa koji iznosi čak 18 postotnih poena razlike.

Rezultati iz Tablice 9. pokazuju kretanja interesa za sudjelovanje u lokalnim predstavničkim tijelima kroz promjene broja kandidacijskih lista tijekom izbornih godina, uključujući i dvije izborne godine prije uvođenja modela neposrednog izbora. Iz podataka se može zapaziti kako je broj kandidacijskih lista za predstavničko tijelo, kroz analiziranih 20 godina, opadao, dok se izlaznost birača na izbore za predstavničko tijelo zadržala na gotovo jednakom postotku od oko 47% uz manji pad 2005. godine, kada je bila manja za približno 6 postotnih poena.

Podatci prikazani u ovim dvjema tablicama govore da su trend kontinuirano niske izlaznosti na izbore, kao i opadanje broja kandidacijskih lista, odraz političke apatije, koju Jambrač opisuje kao opadanje interesa za politički angažman zbog osjećaja bespomoćnosti koji stvara sliku bezrazložnosti za vlastitim političkim angažmanom (Jambrač 2023, 106).

Tablica 9. Kandidacijske liste za lokalna predstavnička tijela

Broj kandidacijskih lista	2001.	2005.	2009.	2013.	2017.	2021.
Općinska i gradska vijeća	3868	3629	2911	3034	2514	2303
Izlaznost po županijama	48,22 %	42,38 %	48,42 %	48,38 %	47,79 %	47,49 %
Ukupni broj članova predstavničkih tijela	8541	8739	10151	10000	9992	~9500

Izvor: Jambrač 2023, 63.

6. ZAKLJUČAK

Obrada i usporedba rezultata četiriju izbornih godina, u kojima su se lokalni izbori održali uz neposredni izbor lokalnih čelnika, pokazuje kako se uvođenjem novog modela izbora lokalnih čelnika, uz zadržavanje proporcionalnog modela izbora lokalnih vijećnika, pretpostavljani i željeni učinci nisu ostvarili, a pogotovo ne u očekivanoj mjeri.

Rezultati prvih održanih lokalnih izbora s neposrednim izborom lokalnih izvršnih čelnika, općinskih načelnika, gradonačelnika i župana, svjedoče kako je odaziv birača, u odnosu na izbore po starom modelu koji su održani 2005. godine, porastao samo za oko 7 postotnih poena te je naredne tri izborne godine (za tri naredna mandatna razdoblja) ostao na jednakoj visini, tj. da stagnira. Uvođenje neposrednog modela izbora lokalnih čelnika nije dovelo do porasta interesa građana za sudjelovanje u lokalnoj politici niti ih je uspjelo motivirati na veću uključenost u izborni proces odnosno demokratske procese na lokalnoj razini.

Očekivanja većeg uspjeha nezavisnih kandidata ispunila su se tek u manjoj mjeri. Očekivan je bio povećani interes nezavisnih aktera za candidature za pozicije izvršnog čelnika, a rezultati pokazuju da su se one kroz izborne godine – suprotno očekivanju – smanjivale. Na lokalnim izborima 2009. godine kandidiralo se 22% nezavisnih kandidata, a naredne izborne godine (2013.) taj broj je pao za skoro 3 postotna poena. Sljedeće izborne godine (2017.) udio nezavisnih kandidata porastao je za približno 2 postotna poena i time se približio rezultatu iz 2009., da bi na izborima održanima 2021. bio zabilježen porast za 3,5 postotna poena u odnosu na udio iz 2017. godine.

Izborni uspjeh nezavisnih kandidata se kroz godine osjetnije povećavao. Tako je 2009. načelnička mjesta zauzelo 8,16% nezavisnih kandidata, a 2013. njihov udio povećao se za 2,43 postotna poena. U izbornoj 2017. udio je porastao za 4,86 postotna poena, a 2021. na funkcije izvršnog tijela bilo je izabrano 22,39% nezavisnih kandidata što je porast od gotovo 7 postotnih poena u odnosu na prethodnu izbornu godinu (2017.). Povećan izborni uspjeh nezavisnih kandidata pokazuje kontinuirani uspon, no i dalje manji od očekivanog.

Sve to upućuje na zaključak da su očekivanja o smanjenu stranačke politizacije izostala, jer kandidati političkih stranaka još uvijek zauzimaju izvršne pozicije u puno većoj mjeri nego nezavisni kandidati. Uz to, kako ističe Jambrač, zbog pobjede istih političkih stranaka, pa čak i istih pojedinaca ne dolazi do promjena vladajućih lokalnih garnitura (Jambrač 2023, 355).

Očigledno novi „... model nije omogućio produkciju nove političke elite u značajnijoj mjeri, već reproducira staru elitu koja ponavlja staro i time (je) doveo socijalno-ekonomski razvoj do zastoja, dok demokratski proces nazaduje.“ (Jambrač 2023, 150).

Osvrćući se na činjenicu da lokalni izvršni dužnosnici imaju neograničen broj mandata koji je uz to i kumulativan, pa omogućuje da ista osoba može obnašati dužnost *lokalnog* izvršnog čelnika i mandat saborskog zastupnika (na *državnoj* razini), činjenicu da su uvjeti opoziva izvršnog čelnika stroži i teže zadovoljivi od uvjeta za njegov odabir, činjenicu da u slučaju manipulacije procesa donošenja proračuna izvršni čelnik nema faktičnu odgovornost niti ne postoji adekvatna sankcija te činjenicu da raspolaže pravom veta kojim može obustaviti odluke predstavničkog tijela od primjene kada ocjeni da postoji njihova neusklađenost sa zakonom, može se zaključiti kako se u rukama općinskih načelnika i gradonačelnika, a naročito župana nalazi snažnija poluga moći od one koju imaju predstavnička tijela (vijeća općina i gradova te skupštine županija). Neravnoteža ide u korist lokalne izvršne vlasti – pojedinca s neposrednim legitimitetom i velikim ovlastima, a na štetu predstavničkoga tijela (Koprić 2018a, 76).

Implementacijom modela neposrednog izbora izvršnih lokalnih tijela nisu se ostvarili ciljani rezultati te se stanje lokalne politike i demokracije, u promatranim varijablama, nije značajnije promijenilo. Građani su zadržali stav o manjoj važnosti lokalne samouprave, a političke stranke i dalje kontroliraju lokalnu politiku. Model neposrednog izbora lokalnih izvršnih čelnika u hrvatskoj lokalnoj samoupravi jest donio manji pomak s pozitivnim predznakom, međutim u budućnosti će biti potrebno tražiti nova, puno efikasnija reformska rješenja kako bi se lokalnu samoupravu osnažilo i oslobodilo stranačke politiziranosti.

LITERATURA

Knjige i članci

- Bakota, B., Ljubanović, B. (2008). Neposredan izbor nositelja izvršne vlasti u općinama, gradovima, županijama i Gradu Zagrebu. *Pravni vjesnik* 24(1), str. 101-116.
- Jambrač, J. (2023) *Neposredan izbor gradonačelnika u Hrvatskoj*. Zagreb: Udruga Misli i djeluj.
- Klarić, M. (2017). Izvršna tijela u lokalnoj samoupravi – komparativni primjeri i hrvatsko iskustvo. *Pravni vjesnik* 33(3-4), str. 93-118.
- Kopajtich-Škrlec, N. (2008). Reforma lokalne i područne (regionalne) samouprave u kontekstu neposrednog izbora izvršnih čelnika i njihov odnos s predstavničkim tijelom. *Informator* br. 5627 od 9. 2. 2008., str. 8-9.
- Koprić, I. (2008). Neposredno birani načelnici: institucionalno oblikovanje, tradicija i kultura javnog sektora. *Anali hrvatskog politološkog društva* 5(1), str. 399-416.
- Koprić, I. (2011). Nezavisni lokalni politički akteri u Hrvatskoj. U: J. Barbić (ur.), *Izbori zastupnika u Hrvatski Sabor i referendum*. Zagreb: HAZU, str. 87-112.
- Koprić, I. (2018a). Novela zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. U: I. Koprić (ur.), *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 57-101.
- Koprić, I. (2018b). Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava. U: I. Koprić (ur.), *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 1-56.
- Koprić, I. (2019). Revitalizacija lokalne demokracije u Hrvatskoj. U: I. Koprić (ur.), *Lokalna demokracija u Hrvatskoj: trebaju li nam promjene*. Forum za javnu upravu, str. 7-22.
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2021). *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Koprić, I., Škarica, M. (2017). Evaluacija neposrednog izbora načelnika i župana u Hrvatskoj nakon dva mandata: korak naprijed, dva nazad. U: *Zbornik radova 7. međunarodne konferencije Razvoj javne uprave*. Vukovar: Veleučilište Lavoslav Ružička, str. 156-172.

- Koprić, I., Vukojičić-Tomić, T. (2013). Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika – stanje i prijeponi. U: I. Koprić (ur.), *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu i Pravni fakultet u Zagrebu, str. 155-188.
- Manojlović Toman, R., Lopižić, I. (2019). Prethodna evaluacija ukidanja ureda državne uprave u županijama. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 69(5-6), str. 835-870.
- Podolnjak, R. (2005). *Neposredan izbor (grado)načelnika i župana: europska iskustva i hrvatski izazov*. Varaždin: Stanek d.o.o., 2005.
- Podolnjak, R. (2010). *(Grado)načelnik i vijeće – novi institucionalni okvir hrvatske lokalne samouprave u komparativnoj perspektivi*. Varaždin: Priprom, 2010.
- Rešetar, V. (2018). Pledoaje za nestranački koncept lokalnih izbora. U: I. Koprić (ur.), *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 373-411.
- Serdar, K., (2017). Suradnja i odnos lokalnog predstavničkog i izvršnog tijela. *Riznica* br. 7, str. 4-7.
- Tropina-Godec, Ž. (2009). Neposredni izbor nositelja izvršne vlasti na lokalnoj razini. *RRIF* br. 6/09, str. 196-200.

Pravni izvori

- Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN – Međunarodni ugovori 14/97, 4/08.
- Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, NN 109/07, 125/08, 24/11, 150/11.
- Zakon o lokalnim izborima, NN 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20, 37/21.
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20.

Mrežni izvori

- Državno izborno povjerenstvo RH: arhiva-lokalni izbori (kandidacijske liste i rezultati izbora) <https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/home> 26.03.2024.
- Rješenje o zaključivanju popisa birača: Ministarstvo uprave, 2017, <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/MURH-%20arhiva/Izbotri/Rje%C5%A1enje%20o%20zaklju%C4%8Divanju%20popisa%20bira%C4%8Da%20za%20izbore%20za%20%C4%8Dlanove%20predsatvni%C4%8Dki>

[h%20tijela%20jedinica%20LP\(R\)S%20i%20za%20izbore%20za%20op%C4%87inske%20na%C4%8Delnike,%20gradona%C4%8Delnike%20i%20%C5%BEupane%20i%20njihove%20zamjenike.pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Lokalni%20izbori/2021/Bira%C4%85inske%20na%C4%8Delnike,%20gradona%C4%8Delnike%20i%20%C5%BEupane%20i%20njihove%20zamjenike.pdf) 26.03.2024.

Rješenje o zaključivanju popisa birača: Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2021.

<https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Lokalni%20izbori/2021/Bira%C4%85inske%20na%C4%8Delnike,%20gradona%C4%8Delnike%20i%20%C5%BEupane%20i%20njihove%20zamjenike.pdf> 26.03.2024.

Popis grafikona

Grafikon 1. Izlaznost birača po županijama 2009.....	27
Grafikon 2. Izlaznost birača po županijama 2013.....	29
Grafikon 3. Izlaznost birača po županijama 2017.....	31
Grafikon 4. Izlaznost birača po županijama 2021.....	33

Popis tablica

Tablica 1. Rezultati lokalnih izbora po županijama 2009.....	25
Tablica 2. Rezultati lokalnih izbora po županijama 2013.....	28
Tablica 3. Rezultati lokalnih izbora po županijama 2017.....	30
Tablica 4. Rezultati lokalnih izbora po županijama 2021.....	32
Tablica 5. Udio nezavisnih kandidata i njihova izborna uspješnost.....	34
Tablica 6. Udio žena u kandidaturi i njihova izborna uspješnost.....	34
Tablica 7. Izlaznost birača na lokalnim izborima održanima uz primjenu sustava neposrednog izbora lokalnih izvršnih čelnika.....	35
Tablica 8. Kandidature za čelnike lokalnih jedinica.....	35
Tablica 9. Kandidacijske liste za lokalna predstavnička tijela	36