

STJEPAN IVANIŠEVIĆ

IZVRŠNE INSTITUCIJE U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

BIBLIOTEKA
Priručnici za stručno usavršavanje
Knjiga 1.

Urednik Biblioteke:
Vedran Đulabić

Lektorica i korektorka:
Branka Römer

Nakladnik:
Institut za javnu upravu
www.iju.hr

Za nakladnika:
Ivan Koprić

Oblikovanje naslovnice:
Matija Gorjanec

Računalni slog:
Stjepan Ocvirk

Tisak:
TOP DAN

Otisnuto u prosincu 2008.

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 686308.

ISBN 978-953-55490-0-0

© Stjepan Ivanišević i Institut za javnu upravu
Sva su prava pridržana. Nije dopušteno umnožavanje u bilo kojem obliku te stavljanje u promet bez posebnog dopuštenja.

Stjepan Ivanišević

**IZVRŠNE INSTITUCIJE U
LOKALNOJ SAMOUPRAVI**

**Tipologija strukturnih oblika
i komparativni pregled**

Institut za javnu upravu
Zagreb, 2008.



SADRŽAJ

Predgovor	7
1. UVOD	9
2. LOKALNE IZVRŠNE INSTITUCIJE	10
2.1. Funkcije	10
2.2. Načini odabira	13
2.3. Strukturni oblici	17
2.4. Tipologija lokalnih izvršnih struktura	20
3. KOMPARATIVNI PRIKAZ LOKALNE SAMOUPRAVE PREMA TIPOLOGIJI LOKALNIH IZVRŠNIH INSTITUCIJA	23
3.1. Monokratski tip lokalnih izvršnih institucija	23
3.1.1. <i>Politička varijanta: načelnik kao predsjednik lokalnog vijeća i nositelj izvršnih funkcija</i>	26
3.1.1.1. Francusko načelničko uređenje	27
3.1.1.2. Recepcija francuskog načelničkog sustava	30
3.1.2. <i>Upravna varijanta: profesionalni lokalni upravitelj</i>	32
3.1.2.1. Američki gradski menadžer (city manager)	33
3.1.2.2. Drugi primjeri menadžerskog uređenja	37
3.1.3. <i>Lokalistička varijanta: načelnik kao neposredno izabrani nositelj izvršne vlasti i lokalni poglavar</i>	41
3.1.3.1. Američki gradonačelnik (mayor)	42
3.1.3.2. Drugi primjeri neposredno izabranog načelnika	48
3.1.4. <i>Centralistička varijanta: lokalni izvršni funkcionar kao predstavnik države u lokalnoj jedinici</i>	51

3.1.4.1.	Centralno imenovani izvršni funkcionar u svim osnovnim jedinicama lokalne samouprave	53
3.1.4.2.	Centralno imenovani gradonačelnik u važnijim gradovima	55
3.1.4.3.	Centralno imenovani izvršni funkcionari u višim lokalnim jedinicama	56
3.2.	Kolegijalni tip lokalnih izvršnih institucija . . .	58
3.2.1.	<i>Komunalni odbori</i>	63
3.2.1.1.	Švicarski komunalni odbor	63
3.2.1.2.	Kanadski kontrolni odbor	66
3.2.1.3.	Komisije u gradovima SAD	68
3.2.2.	<i>Izvršni odbori</i>	72
3.2.2.1.	Austrijska lokalna poglavarstva	75
3.2.2.2.	Izvršni organi u talijanskoj lokalnoj samoupravi	78
3.2.2.3.	Izvršna tijela u hrvatskoj lokalnoj samoupravi	80
3.2.3.	<i>Odbor i upravni funkcionari</i>	83
3.2.3.1.	Magistrati u nekim njemačkim gradovima	84
3.2.3.2.	Drugi primjeri odborskog uređenja s upravnim funkcionarima	87
3.2.4.	<i>Odbor s centralno imenovanim funkcionarom</i>	89
3.2.4.1.	Odbor s centralno imenovanim načelnikom u Nizozemskoj	91
3.2.4.2.	Odbor s centralno imenovanim načelnikom u Belgiji i Luksemburgu	95
3.3.	Pluralni tip lokalnih izvršnih institucija	97
3.3.1.	<i>Britanski komitetski sustav</i>	103
3.3.2.	<i>Recepcija i adaptacija britanskog sustava: komiteti i pojedinačni izvršni funkcionar</i>	108
3.3.3.	<i>Švedski model pluralne izvršne strukture u lokalnoj samoupravi</i>	110
4.	ZAKLJUČAK	117

PREDGOVOR

Okosnicu ovog priručnika čine predavanja koja sam, kao umirovljeni profesor upravne znanosti, tijekom više godina održavao na postdiplomskim studijima na Pravnom fakultetu u Zagrebu i na Sveučilištu u Zagrebu. Premda tema koja se ovdje obrađuje čini samo dio mojih predavanja o sustavu lokalnog upravljanja, prihvatio sam prijedlog Instituta za javnu upravu da se tekst posebno objavi u sklopu novoosnovane biblioteke Priručnici za stručno usavršavanje, jer predstavlja donekle zaokruženu cjelinu te zato što se tako omogućuje polaznicima poslijediplomskih studija i ostalim zainteresiranim čitateljima da što prije dobiju studijski materijal.

Zahvaljujem Institutu za javnu upravu, a naročito njegovu predsjedniku prof. dr. sc. Ivanu Kopriću, što me je potaknuo da ovaj rukopis objavim te ga tako izložim kritičkom sudu znanstvene i stručne javnosti. Posebno zahvaljujem uredniku biblioteke Priručnici za stručno usavršavanje mr. sc. Vedranu Đulabiću koji mi je, unatoč prostornoj distanciji i vremenskoj oskudici, značajno pomogao u pripremi rukopisa za objavljivanje.

U Trpnju, studeni 2008.

Stjepan Ivanišević



1. UVOD*

Sustav upravljanja u jedinici lokalne samouprave (u daljnjem tekstu: lokalni sustav) čini skup lokalnih institucija i organizacija koje su usmjerene na obavljanje javnih poslova, međusobno povezane mehanizmom vlasti te djelovanjem ograničene na teritorij lokalne jedinice. Lokalni sustav je istodobno, s jedne strane, dio šireg, državnog političko-upravnog sustava, a s druge je strane relativno samostalan sustav upravljanja lokalnom zajednicom od strane lokalnog stanovništva. To dvojstvo izvor je stalne napetosti na relaciji središnja država – lokalna samouprava što daje posebnu dinamiku procesima lokalnog upravljanja.

Kao i središnji dio državnog sustava, lokalni sustav izgrađen je od triju vrsta institucija odnosno organizacija koje su međusobno povezane, ali se razlikuju po svojim funkcijama, strukturi, metodama rada i personalnom sastavu.

Na jednoj su strani *političke institucije* u kojima građani lokalne zajednice izravno ili putem izabраниh predstavnika izražavaju i oblikuju svoje interese, rješavaju interesne prijepore, donose političke odluke o tome kuda ide lokalna zajednica, koje ciljeve treba postići i kojim sredstvima te ujedno kontroliraju kako lokalna uprava i lokalne službe ostvaruju te ciljeve i provode odluke. Među njih spadaju lokalne skupštine građana, lokalni referendum, mjesni zborovi, lokalna vijeća, lokalne podružnice političkih stranaka i dr. Središnje mjesto u tom segmentu pripada lokalnom predstavničkom tijelu kojeg su članove izabrali građani na lokalnim izborima, jer to tijelo u pravilu ima atribucije najvišeg organa lokalne vlasti.

Na drugoj strani nalaze se *upravne organizacije* u kojima profesionalni službenici obavljaju javne poslove iz djelokruga jedinice lokalne samouprave. Ovisno o širini djelokruga je-

* Predavanja na Sveučilišnom postdiplomskom specijalističkom studiju Sveučilišta u Zagrebu iz javne uprave koja su održana u akademskoj godini 2007./8.

dinice lokalne samouprave te njezinoj veličini i razvijenosti razlikuju se vrste, broj i opseg tih organizacija, ali gotovo u svakom lokalnom sustavu možemo razlikovati organizaciju koja servisira lokalno političko tijelo te donosi pojedinačne akte kojima se izvršavaju odluke tog tijela (lokalna uprava), od onih koje svojom djelatnošću neposredno zadovoljavaju potrebe građana (lokalne javne službe).

Između tih dvaju segmenata lokalnih sustava nalaze se *izvršne institucije*, sastavljene od jednog ili više individualnih funkcionara i/ili kolegijalnih tijela, kojih je glavna zadaća da povežu političke i upravne elemente lokalnog sustava. One, s jedne strane, svojim prijedlozima iniciraju proces odlučivanja u lokalnom predstavničkom tijelu i preuzimaju odgovornost za provedbu odluka koje je to tijelo donijelo, a s druge strane usmjeruju, povezuju i nadziru djelovanje lokalne uprave i lokalnih službi. Da bi te funkcije mogli uspješno obavljati, pojedinci koji čine izvršna tijela moraju u nekoj mjeri imati politički legitimitet i stručne sposobnosti, što u kombinaciji značajno povećava njihov utjecaj u lokalnom upravljanju. Budući da predstavljaju ključnu kariku u povezivanju lokalne politike i uprave te da obično imaju najveći utjecaj u lokalnom sustavu, može se reći da lokalna izvršna tijela svojim ovlastima, strukturom i funkcijama bitno obilježavaju konkretne sustave upravljanja u jedinicama lokalne samouprave. Štoviše, pojedine tipove ili modele lokalnih sustava u komparativnoj praksi možemo razlikovati upravo po tome kako su oblikovane lokalne izvršne institucije.

2. LOKALNE IZVRŠNE INSTITUCIJE

2.1. Funkcije

Pojedine funkcije lokalnih izvršnih tijela mogu se razlikovati ovisno o tome odnose li se na lokalno predstavničko tijelo, na lokalne upravne organe i službe, na građane i lokalne zajednice u cjelini ili pak na više državne organe.

U odnosu prema lokalnom predstavničkom tijelu izvršne institucije imaju dvije funkcije: inicijativnu i izvršnu. Inicijativna funkcija najopćenitije govoreći sastoji se u pokretanju procesa odlučivanja u lokalnom predstavničkom tijelu, tj. u predlaganju odluka i drugih akata koje treba donijeti to tijelo. Doduše, u pravilu postoji mogućnost da se pred lokalnim vijećem kao predlagači odluka pojave pojedini vijećnici, grupe vijećnika ili njegova radna tijela, a ponegdje je na iniciranje procesa odlučivanja ovlašten i određen broj građana. Samo sve je to ipak iznimka. U normalnim okolnostima očekuje se da će inicijativu za donošenje odluka dati lokalni izvršni organ. Štoviše, za neke važne odluke (npr. lokalni proračun) često se propisuje isključiva ovlast lokalnog izvršnog tijela da podnese prijedlog takve odluke. Osim toga, kad je odluku predložio netko drugi, lokalnom izvršnom tijelu osigurava se pravo da o tom prijedlogu iznese svoje mišljenje i stajalište. Ako lokalni izvršni organ uživa povjerenje većine u lokalnom predstavničkom tijelu, tada će njegovo mišljenje i stajalište značajno utjecati na ishod odlučivanja o dotičnom prijedlogu. Stoga se može reći da čak i onda kad nema isključivu inicijativu za podnošenje prijedloga lokalnom predstavničkom tijelu, lokalni izvršni organ raspolaže instrumentima s pomoću kojih može efektivno kontrolirati pokretanje, tijek i ishod procesa odlučivanja u lokalnom vijeću.

Druga, ne i manje važna funkcija u odnosu prema lokalnom predstavničkom tijelu je izvršna funkcija. Naime, kad je lokalno predstavničko tijelo donijelo neki normativni akt odnosno odluku, bez obzira na to tko ih je predložio, tada lokalno izvršno tijelo preuzima odgovornost za njihovu provedbu. To s jedne strane znači da se lokalni izvršni organ brine o neposrednoj provedbi tih odluka, po potrebi usmjeruje njihovo izvršenje te nadzire i ocjenjuje njihovu realizaciju. Ponegdje to uključuje mogućnost donošenja provedbenih akata kojima se osigurava izvršenje tih odluka. S druge pak strane, preko izvršnog organa lokalno predstavničko tijelo dobiva povratne informacije o tijeku realizacije svojih odluka, o problemima i teškoćama u njihovoj provedbi te o potrebama i razlozima za mijenjanje

pojedinih odluka, kako s aspekta ispunjenja stručno-tehničkih uvjeta njihova ostvarenja, tako i s gledišta raspoloživih financijskih sredstava, ili pak radi izvršenja zakonskih obveza.

U odnosu prema upravnim elementima lokalnog sustava izvršno tijelo djeluje kao upravno vodstvo ili, izraženo suvremenom terminologijom, kao javni menadžment te u tom smislu sudjeluje u svim fazama procesa upravljanja tim segmentom lokalnog sustava, od planiranja do nadzora. To uključuje čitav niz različitih ovlasti: od odobravanja planova i programa te financijskih sredstava potrebnih za njihovu realizaciju, preko imenovanja ključnog osoblja u upravnim organizacijama, dodjeljivanja zadataka, neposrednog usmjerivanja i usklađivanja upravnih akcija, do kontroliranja ekonomičnosti, djelotvornosti i efikasnosti djelovanja pojedinih lokalnih organizacija i služba te ocjenjivanja njihova rada i utvrđivanja odgovornosti njihovih vodećih funkcionara. Opseg i važnost tih funkcija izvršnog tijela ovise, dakako, o normativnom poretku dotične zemlje, ali i o faktičnoj situaciji koja je određena brojem, veličinom i raznovrsnošću lokalnih upravnih organa i služba. U jedinicama lokalne samouprave, u kojima je uprava manja, zadaci koji proizlaze iz te uloge bit će jednostavniji i tražit će manji angažman, dok će u lokalnim jedinicama s brojnim i razgranatim lokalnim službama te funkcije apsorbirati najveći dio energije, angažmana i vremena lokalnih izvršnih funkcionara.

U odnosu prema građanima, njihovim udrugama, lokalnoj zajednici te javnosti uopće nositelj izvršne vlasti može se pojaviti u ulozi lokalnog poglavara koji je odgovoran za cjelokupno djelovanje lokalnog sustava. U tom smislu pojedini građani i njihove udruge mogu mu se izravno obraćati sa svojim pritužbama i prijedlozima, a predstavnici medija i javnosti mogu tražiti informacije i izjave o pojedinim lokalnim problemima. Ta je uloga više naglašena u sredinama u kojima postoji veći stupanj autonomije lokalne samouprave i u kojima prevladava populistička politička kultura. Ponegdje, napose u velikim gradovima, ta funkcija može poslužiti kao osnova za veliku koncentraciju političkog utjecaja u rukama neposredno

izabranog izvršnog funkcionara, jer ga građani obično doživljavaju kao lokalnog lidera koji može i treba rješavati sve lokalne probleme.

Naposljetku, lokalni izvršni funkcionari mogu biti važna karika u vertikalnoj integraciji cjelokupnog državnog sustava. Središnji organi vlasti i uprave obično preko lokalnih izvršnih funkcionara nastoje utjecati na proces lokalnog upravljanja, kako u upravnom tako i u političkom aspektu, radi ostvarenja državne politike i zaštite općih interesa. Tada ti funkcionari nastupaju u ulozi predstavnika države u jedinicama lokalne samouprave. Da bi to mogli, obično im se dodjeljuju i neke samostalne ovlasti, kao npr. kontrola zakonitosti odluka lokalnog vijeća, održavanje javne sigurnosti, briga o javnom redu i miru, zaštita javnog morala i tsl. Ako se pritom omogući da središnji organi sudjeluju u postupku njihova imenovanja, može doći do jače vezanosti tog funkcionara za središnje organe i do njegove relativne neovisnosti o drugim tijelima u jedinici lokalne samouprave pa i o javnom mnijenju u njoj.

2.2. Načini odabira

Načini odabira lokalnih izvršnih funkcionara i/ili kolegijalnih izvršnih tijela razlikuju se ovisno o tome tko odlučuje i koji je primarni kriterij selekcije. Prema donositelju odluke i kriteriju selekcije možemo razlikovati četiri temeljna načina odabira, s time da se neki od njih mogu međusobno kombinirati.

Prvi je način da lokalne izvršne funkcionare i/ili kolegijalna izvršna tijela bira lokalno predstavničko tijelo u pravilu iz reda svojih članova. Taj se način danas primjenjuje u većini razvijenih europskih zemalja, s time da se način izbora razlikuje u detaljima. Najčešće se kandidati biraju iz reda članova lokalnog predstavničkog tijela, a tada je kriterij izbora primarno politički. Izabran će biti onaj kandidat koji uživa povjerenje većine članova lokalnog predstavničkog tijela, pri čemu je u drugom planu pitanje u kojoj mjeri dotični ima potrebno

stručno znanje i sposobnosti za obnašanje funkcije. Ponegdje lokalno predstavničko tijelo bira izvršnog funkcionara i/ili članove izvršnog kolegija i izvan kruga svojih članova. I u tom se slučaju prvenstveno radi o političkom izboru, jer kandidat mora uživati povjerenje većine vijećnika. Ako ga izgubi, ma koliko stručan i uspješan dotad bio, mora otići. Ipak, tim proširenjem kruga potencijalnih kandidata omogućuje se da u izboru sudjeluju i oni koji možda mogu u većoj mjeri ispuniti zahtjeve stručnosti i sposobnosti te se time takav izbor donekle približava sljedećem načinu odabira.

Drugi je način da lokalno predstavničko tijelo imenuje izvršnog funkcionara i/ili članove izvršnog kolegija koji će izvršne poslove obavljati profesionalno, a njihov se odabir provodi prvenstveno na temelju dokazane stručnosti, sposobnosti i iskustva. U pravilu kandidata predlaže poseban odbor lokalnog predstavničkog tijela koji je proveo prethodne konzultacije i provjere među potencijalnim kandidatima u jedinici lokalne samouprave, ali ima lokalnih sustava u kojima se raspisuje javni natječaj na koji se mogu javiti kandidati iz drugih lokalnih sredina (npr. u nekim američkim i irskim gradovima). Ponegdje se takvi izvršni funkcionari imenuju na određeno vrijeme koje je obično dulje od trajanja mandata lokalnog predstavničkog tijela (npr. u nekim njemačkim zemljama). No u pravilu se takvi profesionalci unajmljuju na neodređeno vrijeme te dužnost obavljaju sve dotle dok ih lokalno vijeće ne smijeni ili dok sami ne podnesu ostavku (npr. gradski upravitelji u SAD, Kanadi, i dr.).

Prvom i drugom načinu odabira zajedničko je to da su lokalni izvršni funkcionari i/ili članovi izvršnog kolegija podređeni lokalnom predstavničkom tijelu te da mu odgovaraju za svoj rad. Ako je riječ o izboru koji je primarno utemeljen na političkim kriterijima, ta se odgovornost regulira kroz mehanizam izglasavanja nepovjerenja. Izvršni funkcioner i/ili izvršni kolegij kojemu je većina u predstavničkom tijelu izglasala nepovjerenje dužan je podnijeti ostavku, a nakon toga se provodi postupak za izbor drugog. Ako je pak riječ o imenovanju kod kojega su bili odlučujući kriteriji stručnosti i sposobnosti, lo-

kalno predstavničko tijelo koje je nezadovoljno radom izvršnog funkcionara može ga smijeniti s položaja odnosno s njime raskinuti ugovor.

Treći je način odabira lokalnih izvršnih funkcionara i/ili članova kolegijalnih izvršnih tijela neposredan izbor od građana. Kod takvog načina selekcije nositelja izvršnih funkcija u prvom je planu povjerenje birača, a ono se može zasnivati koliko na političkim preferencijama građana, toliko na njihovoj percepciji o osobnom ugledu, znanju i sposobnostima kandidata. U svakom slučaju radi se o personaliziranom izboru u kojem na konačni ishod, pored političkih, mogu utjecati moralni, stručni i drugi razlozi, što se često ističe kao njegova prednost pred drugim načinima odabira. Pritom je važno da su pravila o izboru postavljena tako da ishod doista bude iskaz volje većine birača pa se zato tamo gdje sudjeluje veći broj kandidata izbori obično provode u dva kruga, s time da u drugom krugu sudjeluju samo dva kandidata koji su dobili najviše glasova u prvom krugu. Takav se odabir nositelja izvršnih funkcija tradicionalno primjenjuje u gradovima SAD, a pod američkim utjecajem proširio se na druge zemlje, prije svega na države Srednje i Južne Amerike, na Australiju, Novi Zeland i Japan, a u novije vrijeme i na neke europske države (npr. Italiju i Sloveniju). Ipak valja naglasiti da među europskim zemljama autohtoni sustav neposrednog izbora nositelja izvršnih funkcija imaju Švicarska i neke južnonjemačke pokrajine (*Länder*).

Najvažnija konzekvencija neposrednog izbora lokalnih izvršnih organa je to da se oni na taj način po političkom legitimitetu izjednačuju s lokalnim predstavničkim tijelom. Kao što članovi lokalnog predstavničkog tijela mogu smatrati da predstavljaju građane koji su ih izabrali, tako isto, možda čak s nešto više opravdanja, neposredno izabrani lokalni izvršni organ može tvrditi da iza njega stoji volja većine građana čitave lokalne jedinice. Ta načelna izjednačenost otvara čitav niz problema u odnosima između lokalnog predstavničkog tijela i izvršnog organa, od kojih ću ovdje samo spomenuti problem odgovornosti. Lokalni izvršni organ ne odgovara za

svoj rad lokalnom predstavničkom tijelu, već biračima koji su ga izabrali. Stoga ako se želi regulirati njegova odgovornost za vrijeme trajanja mandata, potrebno je predvidjeti instituciju javnog opoziva ili barem omogućiti lokalnom predstavničkom tijelu odnosno nekom drugom državnom organu da ga smijeni na temelju dokazane optužbe za zloupotrebu ovlasti.

Četvrti oblik selekcije lokalnih izvršnih organa je pak onaj u kojem ih imenuje ili barem odlučujuće sudjeluje u njihovom imenovanju neki viši organ, uključujući središnju vladu i državnog poglavara. Obično je riječ o sudjelovanju u imenovanju glavnog izvršnog funkcionara te eventualno njegovih zamjenika, dok ostale pojedinačne izvršne funkcionare i/ili članove kolegijalnih izvršnih tijela bira odnosno imenuje lokalno vijeće. Osim toga, i modaliteti sudjelovanja mogu biti različiti. Najslabiji je utjecaj viših organa onda kad su ovlaštteni predložiti više kandidata od kojih lokalno vijeće može izabrati jednoga (tako se npr. provodi postupak imenovanja lokalnih upravitelja u irskim okruzima). Nešto veće ovlasti ima viši organ koji potvrđuje odluku lokalnog vijeća o izboru izvršnog funkcionara, jer ta ovlast implicira njegovo pravo da ga odbije potvrditi. Ako viši organ odbije potvrditi izbor, tada je lokalno vijeće dužno izabrati drugog. U tom smislu može se reći da je potvrda konstitutivni akt izbora. Takav je postupak postojao npr. u Hrvatskoj do 2001. pri izboru župana i gradonačelnika Zagreba. Naposljetku, najveće ingerencije imaju oni viši organi koji potpuno samostalno imenuju lokalnog izvršnog funkcionara. Kao noviji primjeri takvih imenovanja mogu se navesti oni u Španjolskoj za vrijeme Francove diktature do 1979. kad je načelnike u manjim općinama imenovao provincijski guverner, a načelnike u općinama s preko 10.000 stanovnika imenovao je ministar unutarnjih poslova.

Prije, tijekom 19. i prve polovine 20. stoljeća, takav se oblik selekcije lokalnih izvršnih funkcionara razmjerno često primjenjivao u europskim zemljama s monarhijskim državnim uređenjem. S razvojem demokratizacije europske lokalne samouprave taj se oblik selekcije lokalnih izvršnih funkcionara sve više zamjenjuje autonomnim odabirom, bilo izborom od-

nosno imenovanjem od strane lokalnog predstavničkog tijela ili pak neposrednim izborom od strane građana. Ipak, i danas u nekim europskim monarhijama (npr. u Belgiji, Nizozemskoj i dr.) još uvijek ima primjera sudjelovanja središnjih državnih organa u imenovanju lokalnih izvršnih funkcionara, no to je sudjelovanje uglavnom formalno, jer više instancije gotovo beziznimno poštuju prijedloge odnosno prethodni izbor lokalnih predstavničkih tijela.

Na kraju valja istaknuti da način selekcije lokalnih izvršnih organa indirektno upućuje na to koje će njihove funkcije biti u prvom planu. Kad izvršni organ bira lokalno predstavničko tijelo na temelju političkih kriterija, može se pretpostaviti da će u njegovu djelovanju biti težište na inicijativnoj i izvršnoj funkciji, a kad ga lokalno predstavničko tijelo imenuje na temelju stručnih i organizacijskih sposobnosti, vjerojatnije je da će u prvom planu biti njegova funkcija upravnog vodstva. Ako pak glavnog izvršnog funkcionara neposredno biraju građani, tada će on prvenstveno djelovati kao politički lider cjelokupne lokalne zajednice. Ujedno, budući da su mu kao nosiocu izvršne vlasti podređeni čelnici lokalne uprave, može se očekivati da će se ponašati i kao politički šef cjelokupne lokalne uprave. Naposljetku, u lokalnim sustavima u kojima viši organi ili središnja vlast značajno sudjeluju u imenovanju lokalnog izvršnog funkcionara, taj će funkcionar djelovati kao zastupnik državne politike u lokalnoj zajednici, što će mu omogućiti da se u upravljanju lokalnim poslovima manje obazire na lokalne interese i lakše odupre lokalnim utjecajima.

2.3. Strukturni oblici

Strukturni oblici lokalnog izvršnog segmenta razlikuju se po stupnju diferencijacije njegovih dijelova i po metodama kojima se ti dijelovi povezuju.

Prema stupnju diferencijacije možemo općenito razlikovati tri strukturne situacije, među kojima postoje gradualne razlike, jer se radi o kontinuiranoj, kvantitativno mjerljivoj varijabli.

U prvoj, najjednostavnijoj situaciji sve izvršne funkcije obavlja jedan izvršni funkcionar, načelnik, a u tome mu eventualno pomaže neposredno podređeni tajnik (obično ima status njegova osobnog tajnika). Takvo je stanje u suvremenim lokalnim sustavima razmjerno rijetko, a susrećemo ga u malim, slabo razvijenim, seoskim lokalnim jedinicama (primjerice, u malim ruralnim francuskim komunama).

Viši stupanj diferencijacije pojavljuje se onda kad lokalni izvršni sloj čini veći broj nosilaca izvršnih funkcija među kojima postoji stanovita podjela poslova odnosno zaduženja. Takvo povećanje složenosti izvršnog sloja nalazimo u većim, razvijenijim te u pravilu gradskim lokalnim jedinicama. Do tog povećanja dolazi iz dva međusobno neovisna izvora. S jedne strane, uvjetuje ga porast složenosti lokalne uprave i lokalnih službi pa je stoga radi njihova efektivnog usmjerivanja i nadziranja potreban veći broj izvršnih funkcionara. S druge pak strane, veći broj sudionika u obavljanju izvršnih poslova može biti posljedica jačeg vezivanja izvršnog tijela uz lokalno predstavničko tijelo i naglašavanja političkih aspekata u obavljanju izvršnih funkcija. Budući da ta dva faktora djeluju relativno neovisno, moguć je raskorak u oba smjera. S jedne strane, broj sudionika u obavljanju izvršnih funkcija zbog političkih razloga može biti mnogo veći no što bi zahtijevala razvedenost lokalne uprave i lokalnih službi. A s druge strane, zbog hijerarhijske organizacije lokalne uprave taj broj može biti mnogo manji od onog koji bi bio potreban da se izraze različite političke preferencije lokalnog stanovništva.

Treći i najviši stupanj diferencijacije lokalnog izvršnog segmenta obilježava sudjelovanje velikog broja sudionika, najčešće grupiranih u brojna kolegijalna izvršna tijela, u obavljanju izvršnih poslova. Takvo povećanje složenosti lokalnog izvršnog segmenta u prvom je redu posljedica toga što se u obavljanje izvršnih funkcija uključuju svi ili gotovo svi članovi lokalnog predstavničkog tijela, ali i drugi građani, bilo kao predstavnici raznih udruga i kao ugledne lokalne ličnosti, ili pak kao stručnjaci specijalisti za određeno područje. U tom smislu može se smatrati pokazateljem visokog stupnja partici-

pacije i demokratizacije procesa lokalnog upravljanja. No isto tako ono može biti uvjetovano porastom i diferencijacijom lokalnih službi koji se javljaju u velikim, kompleksnim, urbanim područjima.

U najjednostavnijoj situaciji, u kojoj sve izvršne poslove obavlja pojedinačni izvršni funkcionar, uopće se ne postavlja problem povezivanja. Taj se problem pojavljuje tek onda kad izvršne poslove obavlja više nosilaca. Bez obzira na to koliko je precizno i detaljno među njima provedena podjela poslova, već iz same činjenice što te poslove treba obavljati trajno, prilagođujući se unutarnjim i vanjskim promjenama, postoji stalna potreba za međusobnim povezivanjem i usklađivanjem njihovih aktivnosti. Za strukturno rješenje tog problema postoje načelno dvije mogućnosti, koje se doduše mogu kombinirati, ali težište je obično na jednoj od njih, što valja ocijeniti od slučaja do slučaja.

U prvoj mogućnosti jedan od pojedinačnih izvršnih funkcionara smatra se glavnim (obično ga se označava nositeljem izvršne vlasti), a ostali su mu podređeni, tako da se može govoriti o uspostavi neke vrste hijerarhije u njihovim odnosima. Glavni izvršni funkcionar u izravnim kontaktima koordinira i nadzire rad svojih pomoćnika, a po potrebi se to može povremeno dopuniti koordinacijom na sjednicama kolegija koje saziva i vodi, ali na kojima se ne donose odluke. Takav tip povezivanja odgovara hijerarhijskom ustrojstvu uprave, ali ne i relativno autonomnim lokalnim službama. Istodobno, donekle pretpostavlja postojanje jednoznačne i neproturječne politike u odnosu prema svim segmentima lokalnog upravnog podsustava.

U drugoj mogućnosti koordinacija među nositeljima izvršnih poslova postiže se njihovim uključivanjem u jedno formalno ustanovljeno kolegijalno tijelo (npr. poglavarstvo) koje kao cjelina odlučuje o problemima koji se pojavljuju tijekom obavljanja izvršnih poslova. Pri tome je barem načelno moguće da predsjednik tog kolegija prilikom donošenja odluke ostane u manjini. Takvo rješenje polazi od pretpostavke da su pojedini nositelji izvršnih poslova u načelu međusobno izjed-

načeni te da i u obavljaju izvršnih funkcija može biti različitih pristupa, pa i proturječja. Stoga se može reći da se ono temelji na demokratskom postulatu o pluralitetu interesa i iz toga izvedenom pluralitetu javnih politika.

U visoko diferenciranom lokalnom izvršnom sloju, kad izvršne poslove pored određenog broja individualnih funkcionara obavlja i velik broj kolegijalnih tijela, problem povezivanja mnogo je teži i složeniji. Otuda i veća raznovrsnost strukturnih rješenja pomoću kojih se povezivanje i usklađivanje ostvaruje. U jednoj soluciji ne postoji jedna te ista točka povezivanja, već tehničku koordinaciju rada kolegijalnih izvršnih tijela obavlja profesionalni tajnik lokalnog vijeća, a političko usklađivanje njihova djelovanja provode stranački klubovi vijećnika i lokalno vijeće na sjednicama (kao npr. u engleskom komitet-skom sustavu). U drugom slučaju, dio poslova koordinacije raznih izvršnih kolegija obavlja pojedinačni izvršni funkcionar koji je ujedno član ili čak predsjednik svih odbora koje osniva lokalno vijeće, a uz to ima i neke druge samostalne izvršne ovlasti (kao npr. u nekim australskim federalnim jedinicama). U trećem slučaju, integraciju izvršnog sloja provodi posebno kolegijalno izvršno tijelo, komunalni izvršni odbor, koji usklađuje financijske zahtjeve ostalih odbora te se ima pravo očitovati o svakom prijedlogu koji se upućuje lokalnom vijeću, što znači da se preko njega odvija komunikacija između ostalih odbora i lokalnog vijeća (kao npr. u švedskim komunama).

Dakako, moguće je različite metode međusobno kombinirati, što s jedne strane povećava strukturnu raznolikost izvršnog sloja, a s druge strane otvara problem koordinacije koordinatora, tj. kako uskladiti aktivnosti raznih nosilaca koordinativnih funkcija.

2.4. Tipologija lokalnih izvršnih struktura

S obzirom na stupanj diferencijacije dijelova i na način njihova međusobnog povezivanja možemo, dakle, razlikovati tri strukturna tipa lokalnog izvršnog segmenta:

- 1) *Monokratski tip* u kojemu izvršne funkcije u lokalnom sustavu obavlja samo jedan pojedinačni funkcionar ili pak više pojedinačnih funkcionara, s time da je među njima uspostavljena neka vrsta hijerarhijskog odnosa. Jedan je od njih zadužen i odgovoran za obavljanje svih izvršnih poslova, a drugi su mu izravno podređeni. Glavni izvršni funkcionar donosi odluke i ostalima podjeljuje zaduženja te ih u tom smislu usmjeruje, koordinira i nadzire;
- 2) *Kolegijalni tip* u kojem izvršne funkcije obavlja više pojedinaca koji u formalnom smislu čine jedno kolegijalno izvršno tijelo. Obično su među njima zaduženja podijeljena, ali sve važne izvršne odluke donose na sjednicama, pri čemu su svi članovi kolegija u načelu ravnopravni. Čak ako predsjednik tog tijela ima neke samostalne ovlasti, što je razmjerno često, on je u odlučivanju na sjednicama formalno izjednačen s ostalima te može ostati u manjini;
- 3) *Pluralni tip* u kojem se izvršni sloj sastoji od više međusobno načelno izjednačenih kolegijalnih izvršnih tijela od kojih je svako zaduženo za uži krug poslova, a koordinacija djelovanja tih tijela povjerena je pojedinačnom izvršnom ili upravnom funkcionaru, ili posebnom izvršnom kolegiju, ili lokalnom predstavničkom tijelu, ili pak nekoj od kombinacija tih triju rješenja.

Konkretni strukturni oblici lokalnog izvršnog sloja mogu, dakako, imati obilježja monokratskog i kolegijalnog tipa, a to treba li ih uvrstiti u prvi ili drugi, valja ocijeniti od slučaja do slučaja, ovisno o tome na kojem je organu težište obavljanja izvršnih poslova. U pluralnom tipu ta kombinacija obilježja još je učestalija te može poslužiti kao osnova za razlikovanje pojedinih varijanti tog modela.

Tipologiju lokalnog izvršnog segmenta prema stupnju strukturne razvedenosti i povezanosti dopunit ću primjenom jednog sporednog kriterija: načinom selekcije glavnog izvršnog organa. Taj kriterij, kao što sam već naveo, može poslužiti kao indikator o tome na kojoj je funkciji težište djelovanja lokalnog izvršnog tijela ili, drugačije rečeno, koji su elemen-

ti lokalnog sustava odnosno njegove okoline s njime najjače povezani. Po naravi stvari način odabira glavnog lokalnog izvršnog organa može biti dodatni kriterij razlikovanja pojedinih varijanti samo u monokratskom i kolegijalnom tipu. U pluralnom tipu način odabira glavnog izvršnog organa manje je relevantan, pa ću stoga razne varijante tog tipa prvenstveno razlikovati po načinu povezivanja.

Ako kombiniramo različite strukturne tipove i metode selekcije glavnog izvršnog organa, dobit ćemo nešto proširenu tipologiju lokalnog izvršnog segmenta koja sadržava:

1. *Monokratski tip* koji prema načinu selekcije glavnog izvršnog funkcionara ima četiri varijante:
 - a. političku, u kojoj načelnika bira lokalno predstavničko tijelo (npr. načelničko uređenje u Francuskoj);
 - b. upravnu, u kojoj profesionalnog lokalnog upravitelja imenuje lokalno predstavničko tijelo (npr. gradski upravitelj u nekim gradovima SAD);
 - c. lokalističku, u kojoj načelnika neposredno biraju građani (npr. gradonačelnik u većini gradova SAD);
 - d. centralističku, u kojoj u imenovanju glavnog izvršnog funkcionara u većoj ili manjoj mjeri sudjeluje središnja vlast (npr. u lokalnim samoupravnim jedinicama drugog stupnja u Belgiji, Nizozemskoj, Švedskoj, itd.).
2. *Kolegijalni tip* koji također ima četiri varijante po načinu selekcije:
 - a. izvršni odbor – bira ga lokalno predstavničko tijelo, u pravilu iz reda svojih članova (npr. lokalna poglavarstva u Austriji i Hrvatskoj);
 - b. upravni odbor – u njemu su predsjednik i/ili članovi imenovani kao profesionalci (npr. magistratsko uređenje u nekim zemljama SR Njemačke te odbori s lokalnim upraviteljem u Norveškoj i Finskoj);
 - c. komunalni odbor – njegove članove neposredno biraju građani (npr. komunalni odbori u većini komuna Švi-

- carske te gradske komisije i kontrolni odbori u manjem broju gradova SAD i Kanade);
- d. odbor na čelu s predsjednikom – u njegovu odabiru sudjeluje središnja vlast (npr. u komunama Belgije, Nizozemske i Luksemburga).
3. *Pluralni tip* s tri varijante koje se razlikuju po načinu povezivanja:
- a. pluralni sustav u kojem nema glavnog izvršnog funkcionara ni izvršnog kolegija kao koordinatora (npr. komitetski sustav u V. Britaniji);
- b. Pluralni sustav koji koordinira lokalni izvršni funkcionar (npr. u komunama Danske, u gradovima Australije i Novog Zelanda);
- c. pluralni sustav koji povezuje jedan izvršni kolegij (npr. odborsko-komitetski sustav u Švedskoj).

3. KOMPARATIVNI PRIKAZ LOKALNE SAMOUPRAVE PREMA TIPOLOGIJI LOKALNIH IZVRŠNIH INSTITUCIJA

3.1. Monokratski tip lokalnih izvršnih institucija

Osnovno je obilježje monokratskog tipa lokalne izvršne strukture da se u njemu preferira pojedinačno obavljanje izvršnih funkcija, a zapostavljaju se ili pak potpuno isključuju kolegijalni oblici obnašanja tih funkcija. Monokratski tip vodstva zagovarala je starija upravna teorija,¹ no stajališta po kojima monokratsko vodstvo ima značajnih prednosti nad kolegijalnim mogu se naći i u novijoj, osobito američkoj literaturi. Po

¹ Najbolji primjer takvog glorificiranja monokratskog principa organizacije nalazimo u djelu *Maxa Webera* (vidi: *Veber, Maks: Privreda i društvo, knjiga II. (prijevod), Beograd, Prosveta, 1976., str. 72–73*).

tim gledištima monokratsko vodstvo u većoj mjeri osigurava jedinstvo upravljanja, omogućuje brzo donošenje odluka i poduzimanje potrebnih mjera, pojednostavnjuje komunikacije, povećava točnost, preciznost i nedvosmislenost provedbe, utvrđuje jasne linije odgovornosti te tako u cjelini pridonosi povećanju efikasnosti organizacije. Kolegijalno vođenje navodno je znatno kompliciranije i sporije, stvara nepotrebne konfliktne situacije, nalaže kompromisne odluke te stimulira atmosferu izbjegavanja odgovornosti koja, da bi doista bila učinkovita, mora biti individualna.

Čak pod pretpostavkom da su navedene tvrdnje o prednostima monokratskog nad kolegijalnim vodstvom točne, što nije sasvim dokazano, opća usporedba tih dvaju načela vođenja ne bi nužno morala biti na štetu potonjeg. Naime, kolegijalni princip vođenja ima i neke prednosti koje ne mogu osporiti ni najtvrdokorniji pristaše monokratizma, i to posebno u onim aspektima koje povezujemo s idejom demokracije u upravljanju društvenim poslovima. Njegova primjena u rukovođenju organizacijom smanjuje mogućnosti arbitrarnog postupanja, samovolje i uzurpacije vlasti, omogućuje sudjelovanje više osoba u raspravi i odlučivanju o stručno kontroverznim pitanjima, olakšava pronalaženje rješenja koje će u određenoj mjeri zadovoljiti veći broj različitih interesa te osigurava provođenje političke kontrole nad ponašanjem nositelja upravljačkih funkcija, što u ukupnosti pridonosi smanjenju birokratskih deformacija kojima je osobito podložna teritorijalna uprava. Osim toga, čak i s gledišta racionalnosti i uspješnosti, kolegijalno vodstvo, kako upozorava moderna organizacijska teorija,² u nekim je situacijama³ naprosto racionalniji oblik vođe-

² Vidi npr. *Thompson, James D.: Organizations in Action, New York, McGraw-Hill, 1967.*, str. 132–143.

³ Prema analizi *Thompsona* i *Tudena*, postoje dvije vrste situacija u kojima je kolegijalno vodstvo racionalnije od monokratskog. Prvu skupinu čine one situacije u organizaciji u kojima ne postoji potpuna suglasnost o cilju, ali postoji suglasnost o tome koja sredstva i metode treba primijeniti. A takve se situacije javljaju upravo u političkim organizacijama. Tada racionalna strategija odlučivanja nalaže da se putem kolegijalnog odlučivanja

nja. Naposljetku, prilično široka primjena kolegijalnog načela u organizaciji lokalnog izvršnog sloja u razvijenim europskim zemljama sama po sebi argument je u prilog tome načelu.

No valja priznati da u suvremenoj lokalnoj samoupravi još uvijek prevladava monokratski tip strukture lokalnog izvršnog sloja. To se, međutim, ne bi moglo pripisati nekoj »prirodnoj« superiornosti monokratskog nad kolegijalnim vodstvom, već je uvjetovano nizom međusobno neovisnih faktora. Prije svega, monokratski tip vodstva kao jednostavniji i ekonomičniji oblik izvršne strukture prevladava u lokalnim sustavima sa slabijim energetske potencijalom. Gdje god se u takvim sustavima pokušalo eksperimentirati sa složenijim oblicima izvršne strukture, ti su se pokušaji pokazali promašenima, jer je njihovo održavanje bilo naprosto preskupo. Stoga se ispod formalno ustanovljene složene kolegijalne strukture faktično uspostavljalo monokratsko vodstvo. Osim toga, raširenost monokratskog oblika može se objasniti i kao rezultat institucionalne inercije po kojoj se takve jednostavnije strukture održavaju i onda kad su lokalni sustavi postali složeniji i razvijeniji. Nadalje, monokratski oblik izvršnog sloja bolje odgovara hijerarhijskom ustrojstvu uprave pa je njegov kapacitet u povezivanju, usmjerivanju i nadzoru upravnih elemenata lokalnog sustava razmjerno velik. To omogućuje da se monokratski oblik izvršne vlasti, uz stanovite adaptacije, održi tamo gdje su u prvom planu njegovi upravni zadaci. Na kraju, pokazalo se da monokratsko organizirani lokalni izvršni sloj može uspješno ostvarivati svoju političko-integrativnu funkciju tamo gdje postoji razmjerno visoka socijalno-politička homogenost lo-

nade kompromis o tome što treba postići. A drugu grupu situacija obilježuje nedostatak suglasnosti o tome koje metode i sredstva valja primijeniti da se postigne cilj koji inače nije sporan, a kao primjer navode se projektne, znanstvene i sveučilišne organizacije. U njima racionalna strategija odlučivanja nalaže da se na temelju kolektivne i ravnopravne rasprave odluči koja su sredstva i metode prikladni za ostvarenje dotičnog cilja (vidi: *Thompson, J. D. i A. Tuden: Strategies, Structures, and Processes of Organizational Decision*, u knjizi *J. D. Thompson et al.: Comparative Studies in Administration*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1969., str. 195–216).

kalnog predstavničkog tijela. U lokalnim sustavima u kojima to tijelo ima složenu i heterogenu socijalno-političku strukturu, monokratski organizirano vodstvo manje je kadro uskladiti raznovrsne političke interese pa se u tim uvjetima kolegijalna struktura izvršnog sloja pokazuje kao adekvatniji oblik lokalnog vodstva.

3.1.1. Politička varijanta: načelnik kao predsjednik lokalnog vijeća i nositelj izvršnih funkcija

Specifičnost ove varijante monokratskog tipa lokalnog izvršnog sloja je u tome što glavnog izvršnog funkcionara bira lokalno predstavničko tijelo, i to u pravilu iz reda svojih članova. Pored izvršnih poslova taj funkcionar obavlja i funkciju predsjednika lokalnog predstavničkog tijela. Kriterij izbora je politički, pa tamo gdje u lokalnim sustavima djeluje više političkih stranaka, dužnost glavnog izvršnog organa dobiva kandidat one političke stranke ili koalicije stranaka koja kontrolira većinu mjesta u lokalnom vijeću. Tako se može dogoditi da jedna te ista osoba kumulira tri funkcije: šefa lokalne podružnice političke stranke, predsjednika lokalnog predstavničkog tijela i glavnog izvršnog organa.

Takva organizacija lokalne egzekutive temelji se na ideji o jedinstvu procesa lokalnog upravljanja te u tom smislu u njoj nema organizacijskog odvajanja funkcija odlučivanja od funkcija izvršenja i njihova povjeravanja različitim nositeljima. Načelnik kao predsjednik lokalnog vijeća i najutjecajnija osoba u tom tijelu sudjeluje u donošenju odluka, a ujedno kao nositelj izvršnih funkcija i politički šef lokalne administracije odgovara lokalnom vijeću koje ga je izabralo. Gotovo neizbježna konzekvencija takvog strukturnog koncepta lokalnog sustava upravljanja jest kumulacija funkcija i političkog utjecaja u rukama načelnika. Ako on pored toga ima i funkciju predstavnika države u lokalnoj jedinici, kao što je slučaj u Francuskoj, tada načelnik uistinu dominira na lokalnoj sceni. Glavni je problem takvog uređenja kako osigurati efektivnu odgovornost tog utjecajnog pojedinačnog funkcionara. Kro-

nična slabost u funkcioniranju političke odgovornosti prema lokalnom vijeću nastoji se kompenzirati uspostavom odgovornosti prema višim državnim organima, koja pak, po naravi stvari, ne može biti politička, nego se mora svesti na neku vrstu disciplinske odgovornosti.

Na temelju toga što glavnog izvršnog funkcionara bira lokalno vijeće po političkim kriterijima, može se pretpostaviti da će taj funkcionar svoju aktivnost prvenstveno orijentirati prema političkim aspektima lokalnog upravljanja, a manje će se moći baviti tehničkim problemima lokalnih službi. Stoga će mu tamo gdje je lokalna uprava veća i razvijenija biti prije nego potrebna pomoć nekolicine individualnih funkcionara koji će biti zaduženi za usmjerivanje pojedinih lokalnih upravnih organizacija te koji će njemu biti izravno podređeni i odgovorni.

3.1.1.1. Francusko načelničko uređenje

Tipičan primjer političke varijante monokratskog tipa jest načelničko uređenje u francuskim komunama koje funkcionira preko stotinu godina. Pritom valja istaknuti da je to uređenje u osnovi jednako regulirano za svih 36.000 komuna, mada među njima postoje ogromne razlike u veličini, stupnju urbanizacije, ekonomsko-financijskom kapacitetu, socijalnoj strukturi te razvijenosti lokalne uprave i lokalnih službi. Može se, dakle, reći da je francusko načelničko uređenje dobra ilustracija kako se monokratski tip lokalnih izvršnih institucija može održati kroz razmjerno dugo vrijeme i relativno uspješno funkcionirati u vrlo različitim uvjetima.

Glavni izvršni funkcionar u komuni je načelnik (*maire*) kojeg bira lokalno vijeće iz svojih redova na vrijeme na koje je samo izabrano, tj. na šest godina. Obično je to unaprijed predviđen i biračima poznat kandidat kojeg je istaknula politička stranka ili koalicija stranaka koja je pobijedila na lokalnim izborima. Budući da je uloga načelnika u lokalnom upravljanju vrlo značajna te da se u Francuskoj ta funkcija smatra u neku ruku početnom stepenicom za postizanje nacionalne politič-

ke karijere, položaj komunalnog načelnika, posebno u većim gradskim lokalnim jedinicama, veoma je atraktivan te stoga privlači sposobne i politički ambiciozne ljude.

Načelnik je formalno i faktično središnja figura u komuni. Kao predsjednik lokalnog vijeća priprema, saziva i vodi sjednice lokalnog predstavničkog tijela. Kao šef lokalne egzekutive pokreće inicijative u vijeću, podnosi prijedloge odluka (isključivo je ovlašten predložiti lokalni proračun) te se brine o njihovu izvršavanju, a ovlašten je donositi konkretne odluke kojima se ti akti primjenjuju. Kao politički šef lokalne uprave nadzire lokalnu administraciju te se brine o uspješnom funkcioniranju lokalnih službi i izvođenju javnih radova. Nadalje, načelnik predstavlja komunu u odnosima s građanima i javnosti uopće te je zastupa kao pravnu osobu pred višim organima i sudovima. A prema državi odgovoran je za izvršenje zakona, za provođenje statističkih popisa, za uredno vođenje biračkih popisa, matičnih knjiga i ostalih evidencija te za obavljanje drugih poslova državne uprave u komuni. U tom smislu ima niz konkretnih ovlasti u području osiguranja javnog reda i mira, sigurnosti prometa, zaštite javnog morala, održavanja javne higijene itd.

Odnos između komunalnog vijeća (*conseil municipal*) i načelnika ovisi o rasporedu političkih snaga u vijeću, ali i o osobi načelnika, njegovu javnom ugledu i utjecaju. No općenito bi se moglo reći da je načelnik *spiritus movens* u radu lokalnog vijeća, jer to tijelo sve svoje važne odluke donosi na njegovu inicijativu. Inače se vijeće sastaje razmjerno rijetko (redovite sjednice u pravilu se održavaju četiri puta godišnje), a neke svoje ovlasti (npr. uzimanje zajmova, određivanje komunalnih tarifa i dr.) može prenijeti na načelnika, što se u praksi dosta često i događa. Zapravo lokalno vijeće prema načelniku uglavnom djeluje kao kontrolna institucija, s time da ga ne može smijeniti. Jednom godišnje vijeće pretresa komunalne financije i tom prilikom može načelniku postaviti pitanja o svakom izdatku iz komunalne blagajne. Ako utvrdi da je načelnik prekoračio ili zloupotrijebio svoje ovlasti, vijeće može zatražiti intervenciju prefekta u departmanu ili može podnijeti

tužbu upravnom sudu u kojoj traži da se poništi nezakoniti akt načelnika. U slučaju teže povrede dužnosti prefekt može predložiti ministru unutarnjih poslova da smijeni načelnika.⁴ Na temelju navedenog može se zaključiti da je načelnik mnogo više ovisan o višim organima nego o lokalnom vijeću koje ga je izabralo.

U obavljanju izvršnih funkcija načelniku pomažu pomoćnici koje na njegov prijedlog iz reda vijećnika bira komunalno vijeće.⁵ U malim, ruralnim komunama (a takvih je više od 80%) načelnik ima jednog ili najviše dva pomoćnika, dok je broj načelnikovih pomoćnika u velikim gradskim komunama znatno veći (npr. načelnik Lyona ima 17 pomoćnika), s time da njihov broj ne smije prijeći trećinu ukupnog broja vijećnika. Premda ih bira vijeće, pomoćnici su izravno podređeni načelniku. Načelnik može pojedine poslove iz svoje nadležnosti prenijeti na pomoćnike, ali ih u svako doba može ponovo preuzeti, pa se na taj način ne može uspostaviti trajna podjela poslova, niti pomoćnici postaju zasebni izvršni funkcionari. Doduše, u velikim gradskim komunama načelnici prakticiraju trajnije delegiranje pojedinih izvršnih poslova na svoje pomoćnike pa se tamo uspostavlja specifična hijerarhijska izvršna struktura.

Pored načelnika i njegovih pomoćnika u svakoj komuni djeluje i tajnik (*secrétaire*), ali njegova se uloga znatno razlikuje ovisno o veličini komune. U malim seoskim komunama on je osobni tajnik načelnika, što se vidi iz njegova formalnog

⁴ Chapman navodi da je u poratnom razdoblju bilo godišnje i do desetak slučajeva smjenjivanja komunalnih načelnika od ministra unutarnjih poslova zbog zanemarivanja dužnosti ili zloupotrebe ovlasti (vidi: *Chapman, B.: L'administration locale en France, Paris, Armand Collin, 1955.*, str. 66).

⁵ Načelnik i pomoćnici čine *municipalité*, kolegij koji se na inicijativu načelnika povremeno sastaje radi međusobnog informiranja, savjetovanja i rasprave, ali se na tim sastancima ne donose odluke. Premda može biti koristan oblik rada, taj kolegij ne možemo smatrati kolektivnim izvršnim organom, jer je načelnik isključivi nositelj izvršnih funkcija, pa tako njegovo postojanje ne narušava monokratski tip izvršne strukture u francuskim komunama.

naslova (*secrétaire de mairie*), a tu dužnost u pravilu obavlja honorarno. U većim, gradskim komunama glavni tajnik (*secrétaire générale*) vodeći je upravni funkcionar u komuni koji tu dužnost obavlja profesionalno. S obzirom na to postavljaju se i stroži uvjeti za obnašanje te funkcije. U komunama koje imaju više od 20.000 stanovnika za glavnog tajnika može se postaviti osoba koja ima sveučilišnu diplomu i 35 godina života, dok u vrlo malim općinama dužnost tajnika obično obavlja mjesni učitelj koji za to dobiva poseban honorar. Bez obzira na važnu ulogu glavnog tajnika u vođenju lokalne administracije, on ipak nije konkurencija načelniku koji je isključivi nositelj izvršnih funkcija prema lokalnoj upravi i kao takav je nadređen glavnom tajniku.

Zaključno valja istaknuti da je temeljno obilježje francuske lokalne samouprave izrazita koncentracija izvršnih funkcija na komunalnom načelniku, a na osnovi toga uspostavljen je njegov snažni utjecaj u lokalnom sustavu. Seoski načelnik uz pomoć svog tajnika još može bez teškoća obavljati sve svoje funkcije, što mu omogućuje da dominira u komuni. Što su lokalne službe brojnije i složenije, to je načelniku teže da ih neposredno usmjeruje, povezuje i nadzire, pa mora određene poslove povjeriti manjem ili većem broju podređenih funkcionara. Rezultat trajnije delegacije poslova uspostava je hijerarhijske izvršne strukture, čime se relativno smanjuje koncentracija funkcija u rukama načelnika, a donekle i njegov utjecaj na upravljanje lokalnim poslovima. Međutim, to smanjenje ne dovodi u pitanje temeljnu monokratsku strukturu izvršnog segmenta, ali možda upućuje na moguće smjerove njezine preobrazbe.

3.1.1.2. Recepcija francuskog načelničkog sustava

Francuski načelnički sustav u stanovitoj su mjeri primijenile druge europske i izvan europske zemlje.

Prije svega, nalazimo ga u modificiranom obliku u nekim zapadnim (u Rheinland-Pfalzu i Saarlandu) te sjevernim (u Schleswig-Holsteinu, ali samo u seoskim lokalnim jedinicama)

ma) federalnim jedinicama **SR Njemačke**. Tamošnje načelničko uređenje obilježuje snažna pozicija načelnika u lokalnom sustavu koja je rezultat, s jedne strane, stanovite diobe ovlasti između lokalnog vijeća i načelnika te, s druge strane, relativno slabog centralnog utjecaja na lokalno upravljanje. Lokalno predstavničko tijelo donosi opće akte, ali zapravo nema nikakve izvršne ni upravne ovlasti, već su one u potpunosti povjerene načelniku koji je u njihovu obnašnju posve samostalan. Osim toga, načelnik ima pravo i dužnost usprotiviti se odlukama vijeća za koje smatra da su nezakonite. Načelnika bira lokalno predstavničko tijelo, i to obično na dulji mandat od onog na koji je samo izabrano,⁶ čime se osigurava veći kontinuitet lokalnoj izvršnoj vlasti. Pored obavljanja izvršne funkcije načelnik predsjedava vijeću, predstavlja vijeće, zastupa lokalnu jedinicu kao pravnu osobu te uz pomoć svojih pomoćnika rukovodi lokalnom administracijom.

U ogromnoj većini **švicarskih** komuna izvršne funkcije obavlja kolegijalno tijelo, a iznimka su 39 komuna u ženevskom kantonu gdje te funkcije obavlja načelnik (*maire*) sa svojim pomoćnicima. U tim je komunama gotovo u potpunosti preuzet francuski načelnički sustav.

Po uzoru na francusko načelničko uređenje organizirana je lokalna samouprava u **Grčkoj**. Lokalno predstavničko tijelo, koje je izabrano na četiri godine, bira načelnika iz reda svojih članova na isti mandat. Obično se ta funkcija povjerava nositelju liste one političke stranke koja je u lokalnom vijeću dobila apsolutnu većinu. Načelnik je predsjedavajući vijeća, zakonski zastupnik lokalne jedinice, nositelj izvršne vlasti i šef lokalne administracije. U gradovima mu pomažu od dva do četiri pomoćnika koji s njime čine neformalno koordinativno tijelo u kojem načelnik ima neosporivu dominantnu poziciju. Lokalnu upravu vodi i usmjeruje profesionalni glavni tajnik.

⁶ U *Rheinland-Pfalzu* načelnik se bira prvi put na osam, a drugi put na dvanaest godina, u *Saarlandu* načelnik se bira na četiri godine kao i lokalno vijeće, a njegov izbor potvrđuje zemaljska vlada, a u seoskim općinama *Schleswig-Holsteina* načelnika bira lokalno vijeće prvi put na šest, koliki je i mandat vijeća, a drugi put na dvanaest godina.

I neke europske tranzicijske zemlje primijenile su uz stanovite modifikacije francusko načelničko uređenje. Takvu organizaciju lokalne izvršne vlasti imaju **Estonija, Letonija, Litva, Mađarska i Albanija.**

Naposljetku, francuski načelnički sustav, uz specifične preinake uvjetovane lokalnom tradicijom i političkim prilikama, primijenile su i neke bivše francuske kolonije kao npr. **Maroko, Tunis i Alžir.**

3.1.2. Upravna varijanta: profesionalni lokalni upravitelj

Osnovno je obilježje ove varijante monokratskog tipa izvršne vlasti da izvršne funkcije obavlja pojedinačni funkcionar kojega imenuje lokalno vijeće na temelju stručnih kriterija, a on taj posao obavlja kao svoje zanimanje. Obično se takav lokalni upravitelj angažira na neodređeno vrijeme te služi sve dotle dok ga vijeće ne smijeni ili dok sam ne podnese ostavku na položaj, najčešće radi toga da bi preuzeo istu dužnost u nekoj drugoj lokalnoj jedinici. Tijekom svoje profesionalne karijere pojedini lokalni upravitelji znadu se obredati na većem broju lokalnih jedinica, prelazeći iz manjih u veće gradove te od slabije plaćenih mjesta na unosnije položaje.

U pozadini takve organizacije lokalne egzekutive stoji ideja o mogućnosti i potrebi potpunog odvajanja političkog odlučivanja od upravno-tehničkih zadataka u lokalnom sustavu te njihovo povjeravanje različitim nositeljima, lokalnom vijeću i profesionalnom upravitelju. U tom kontekstu izvršna se funkcija shvaća ponajprije kao posao vođenja lokalnih upravnih službi pa se za njezino obavljanje zahtijeva stručnost, umijeće i iskustvo. Donošenje odluka posve je u nadležnosti lokalnog vijeća koje ujedno provodi kontrolu nad radom lokalnog upravitelja, ali se ne upleće u poslove tekućeg upravljanja u lokalnoj jedinici. U skladu s time lokalni upravitelj dobiva odriješene ruke u neposrednom vođenju lokalnih službi: on postavlja voditelje i stručno osoblje u tim službama, raspolože odobrenim proračunskim sredstvima te koordinira i nadzire

poslovanje i rad lokalnih službi. Za svoj rad i za djelovanje cjelokupnog upravnog aparata u lokalnoj jedinici upravitelj odgovara lokalnom vijeću kao svom poslodavcu te mora biti spreman, kad god to vijeće zatraži, o tome položiti račun.

Institucija profesionalnog upravitelja u lokalnom sustavu relativno je novijeg datuma, a nastala je i razvila se kao izraz tehnokratskih tendencija u lokalnom upravljanju. Ipak, valja reći da ona nije bez ikakve tradicije. U određenom smislu preteče modernih gradskih administratora bili su *podestati* srednjovjekovnih gradova u kojima su gradski patriciji, najčešće radi toga da bi prekratili međusobne svađe i obračune te osigurali grad od napada izvana, unajmljivali kakva ugledna stranca radi vođenja poslova u gradu. Pri tome se obično najviše vodilo računa da dotični ima vojne sposobnosti, jer su mu glavne zadaće bile organiziranje obrane i održavanje javnog reda i mira.

3.1.2.1. Američki gradski menadžer (city manager)

Najpoznatiji primjer suvremenog lokalnog upravitelja zacijelo je američki gradski menadžer. Po uzoru na velike poslovne firme, američki su gradovi u drugom desetljeću 20. stoljeća⁷ počeli uzimati u službu renomirane upravne stručnjake kao gradske menadžere kojima su povjerali vođenje lokalnih službi. Otada do danas menadžersko uređenje toliko se raširilo u američkim gradovima da je, uz tradicionalno načelničko uređenje, jedan od glavnih oblika lokalnog upravljanja u SAD.

⁷ Prvi neuspješni pokušaj angažiranja gradskog menadžera zbio se u gradu Stautonu u državi Virdžiniji 1908. Zatim su slijedila dva također neuspješna pokušaja u gradu Lockportu, država New York, 1910., te u gradu Sumteru, država Južna Karolina, 1912. A prvi uspješni pokušaj uspostave menadžerskog uređenja koji je donio presudni preokret u razvoju i ekspanziji institucije gradskog upravitelja dogodio se 1914. u gradu Daytonu, u državi Ohio. Otada konstantno raste, naročito nakon Drugog svjetskog rata, broj gradova koji su prihvatili menadžersko uređenje tako da danas oko polovina američkih gradova veličine od 10.000 do 500.000 stanovnika ima instituciju gradskog upravitelja.

Menadžersko uređenje američkih gradova na prvi pogled osvaja jednostavnošću strukture i jasnoćom odnosa među elementima lokalnog sustava. Na jednoj je strani izabrano lokalno vijeće koje je u potpunosti odgovorno za oblikovanje lokalne politike, a na drugoj je strani profesionalni menadžer koji rukovodi gradskom upravom te za njezino kvalitetno, uspješno i ekonomično djelovanje odgovara vijeću. Nema nikakve diobe vlasti. Sve su ovlasti odlučivanja i kontrole u rukama vijeća, dok su tehnički poslovi vođenja gradske uprave i gradskih službi povjereni imenovanom profesionalnom upravitelju provjerene stručnosti i potrebnog iskustva. Koncentracija administrativnog vođenja u rukama gradskog menadžera omogućuje postizanje visokog stupnja upravne racionalnosti, ekonomičnosti i efikasnosti, a istodobno olakšava uspostavu jasnog mehanizma odgovornosti u lokalnom upravljanju. U tom uređenju kao da je postignut potpuni sklad između dvaju, donekle oprečnih, zahtjeva: za demokratičnošću i za efikasnošću lokalnog upravljanja.

U konkretnoj izvedbi pokazuju se ipak neki nedostaci tog uređenja, i to najprije na strani lokalnog predstavničkog tijela. Gradsko vijeće (*city council*) malobrojno je tijelo, najčešće ima od 5 do 9 članova, što se opravdava potrebom da se može češće sastajati i brže donositi odluke, ali se time bitno smanjuje njegova reprezentativnost u odnosu prema pojedinih segmentima gradske populacije. Osim toga, ono se u pravilu bira na izborima u kojima nije dopušteno sudjelovanje političkih stranaka, čime se željelo smanjiti pojavu političke patronaže i korupcije. No time je znatno ograničeno sudjelovanje predstavnika siromašnih slojeva i manjinskih skupina, posebno afro-amerikanaca, koji nisu kadri snositi, ponegdje vrlo visoke, troškove izborne kampanje. Naposljetku, izbori se ne provode po izbornim jedinicama, nego za grad kao cjelinu (tzv. *long ballot*), tako da svi birači glasuju za sve članove vijeća. Rezultat je razmjerno visoki politički prestiž tog tijela, ali i njegova velika socijalna homogenost, jer u njemu u pravilu dominiraju predstavnici imućnijeg, protestantskog i bijelog stanovništva.

Na čelu gradske uprave je menadžer kojega vijeće imenuje u pravilu na neodređeno vrijeme te na toj funkciji ostaje dok ga vijeće ne smijeni ili dok sam ne podnese ostavku.⁸ Time se osigurava kontinuitet djelovanja gradske uprave uz razmjerno često biranje članova gradskog vijeća.⁹ Osobe koje konkuriraju za mjesto gradskog upravitelja moraju imati potrebne kvalifikacije i iskustvo, a obično se traži i preporuka posebnog udruženja gradskih menadžera (*International City Managers' Association*). U većini slučajeva gradovi zapošljavaju stručnjake izvana tako da se često angažiraju osobe koje su se već afirmirale na takvim dužnostima u drugim gradovima. Funkcija gradskog menadžera veoma je cijenjena i dobro plaćena, a visina njegove plaće u pravilu raste s veličinom grada.

Institucionalno između gradskog vijeća i menadžera postoji odnos jednostrane ovisnosti drugoga o prvome. Vijeće utvrđuje politiku grada i donosi odluke koje je menadžer dužan provoditi. Gradski menadžer nema formalnih mogućnosti utjecaja na gradsko vijeće, premda može prisustvovati sjednicama te davati vijeću mišljenje i preporuke o tome kakve bi odluke trebalo donijeti, ali vijeće nije u formalnom smislu ograničeno njegovim prijedlozima. Kad je vijeće donijelo odluku, menadžer ju je dužan striktno provoditi u praksi. U stvarnosti su, međutim, ti odnosi mnogo složeniji i kontroverzniji. Kao najznačajniji lokalnih funkcionar, gradski menadžer često ima jak utjecaj na odlučivanje u gradskom vijeću, ponajprije zbog toga što ima najbolji uvid u stvarne probleme gradske uprave

⁸ Prema jednom istraživanju iz pedesetih godina prošlog stoljeća koje je obuhvatilo 801 gradskog menadžera, funkciju city-menadžera u dotičnom gradu u trajanju do osam godina obavljalo je 575 (72%) ispitanika, od 8 do 15 godina 150 (19%), a više od 15 godina 76 (9%). Za 524 (ili 65%) ispitanika bila je to prva funkcija gradskog menadžera, dok je 277 (35%) već prije obavljalo tu funkciju, od čega je 128 ili gotovo polovina službovala u dva grada ili u više gradova (vidi: *Bromage, Arthur W.: Introduction to Municipal Government and Administration, New York, Appelton-Century-Crofts, 1957.*, str. 308).

⁹ Prije su se u većini gradova s menadžerskim uređenjem održavali izbori svake druge godine, dok danas u tim gradovima većina vijeća ima četverogodišnji mandat.

te raspolaže stručnim znanjem i iskustvom potrebnim za rješavanje tih problema. Iako ne obvezuju vijeće u smislu formalne inicijative, njegove preporuke vijeću djeluju snagom svojih argumenata pa ih vijeće u pravilu prihvaća i sankcionira. Na taj način gradski menadžer *via facti* postaje značajan čimbenik u kreiranju lokalne politike. S druge strane, kao neprikosnoveni šef gradske uprave, menadžer presudno utječe na provedbu odluka vijeća. Budući da provedba tih odluka počesto iziskuje donošenje niza operativnih odluka kojima se biraju prikladna sredstva i metode izvršenja, u tom smislu otvaraju se velike mogućnosti njegova faktičnog utjecaja na upravljanje gradom. S obzirom na takvu faktičnu poziciju, gradski je menadžer u stalnom iskušenju da prijeđe okvire normativno definirane uloge tehničkog administratora podređenog vijeću te da se pojavi u ulozi političkog aktera koji konkurrira gradskom vijeću. Koliko će doći do takve deformacije menadžerske uloge, ovisi o stanju i procesima u lokalnoj okolini kao i o tome kako pojedini akteri percipiraju svoje uloge u tom sustavu i kolika je komplementarnost njihovih očekivanja.¹⁰

U svakom slučaju može se bez dvojbe ustvrditi da je sustav vijeće-menadžer prilagođen u prvom redu uspješnom vođenju gradskih službi. Koncentracija upravnog vodstva u osobi menadžera, naglašavanje stručnosti i kontinuiteta u vođenju lokalnih poslova te odvajanje uprave od politike i sprječavanje neposrednih političkih interesa da se upleću u poslove svako-

¹⁰ Da u tom pogledu postoje značajne razlike između gradskih vijećnika i gradskih menadžera, pokazalo je istraživanje koje je u 60 gradova na zapadnoj obali SAD proveo *Loveridge*. Većina ispitanih gradskih upravitelja kao svoju glavnu ulogu navela je ulogu političkog inovatora i inicijatora, a preko polovine njih (53%) smatralo je da njihova funkcija ima obilježja političkog lidera. Preko tri četvrtine menadžera nije se složilo s tvrdnjom da je gradski menadžer prvenstveno administrator koji u odnosu prema politici treba zadržati neutralan stav. Suprotno tome, čak 87% gradskih vijećnika složilo se s takvom percepcijom uloge gradskog upravitelja, a 85% njih izrazilo je neslaganje s tvrdnjom da bi menadžer trebao imati političku ulogu u gradu i na bilo koji način sudjelovati u lokalnoj političkoj kampanji (*Loveridge, Ronald O.: City Managers in Legislative Politics, Indianapolis-New York, The Bobbs-Merrill, 1971.*, str. 40–41, 48–49, 84–87, 95–98).

dnevne uprave, bez sumnje su pridonijeli podizanju kvalitete gradskih službi, povećanju njihove ekonomičnosti i djelotvornosti te smanjenju korupcije u američkoj lokalnoj samoupravi. A upravo su to bili glavni problemi u američkim gradovima u prvoj polovini prošlog stoljeća pa je zbog toga institucija gradskog menadžera brzo stekla veliku popularnost.

S vremenom su se, međutim, pokazale i neke loše strane menadžerskog uređenja. Američki autori¹¹ upozoravaju da je u njemu previše ovlasti i utjecaja dano izvršnom funkcionaru koji nema izvornog političkog mandata, što je u suprotnosti s američkom tradicijom. Osim toga, ističe se da to uređenje ne osigurava prijeko potrebno političko vodstvo u lokalnoj zajednici te da ne omogućuje političku reprezentaciju i participaciju raznih slojeva stanovništva u upravljanju lokalnim poslovima. Naposljetku, navodi se da veliki američki gradovi, industrijski gradovi s brojnom radničkom klasom te gradovi u kojima žive mnogobrojne emigrantske skupine uglavnom nisu prihvatili menadžersko uređenje. Taj je model značajnije zastupljen u gradovima srednje veličine koji su se brzo razvijali, u kojima su trgovina i uslužne djelatnosti osnovica ekonomskog razvoja te u kojima pretežno živi bijelo, mlađe i srednje imućno pučanstvo.

3.1.2.2. *Drugi primjeri menadžerskog uređenja*

Pod utjecajem zbivanja u američkoj lokalnoj samoupravi počeli su u prvoj polovini prošlog stoljeća i **kanadski** gradovi prihvaćati instituciju gradskog menadžera, samo što je u toj državi širenje tog uređenja bilo znatno sporije te je bilo uglavnom ograničeno na gradove u pokrajinama Quebec i Alberta. No i tamo je menadžersko uređenje uspostavljeno pretežno u gradovima srednje veličine.

¹¹ U američkoj se upravnoj teoriji pedesetih godina prošlog stoljeća vodila vrlo živa rasprava o dobrim i lošim stranama menadžerskog uređenja. Tako je ugledni časopis *Public Administration Review* svoj broj 3, Vol. 18 (1958.), u cijelosti posvetio raspravi o instituciji gradskog menadžera.

Između američkog i kanadskog menadžerskog uređenja postoje stanovite razlike. Prije svega, u kanadskim gradovima lokalna su vijeća brojnija, a vijećnici se biraju po izbornim jedinicama, što pridonosi boljoj zastupljenosti lokalnog biračkog tijela u vijeću. Osim toga, u svom radu vijeće se dosta koristi vlastitim odborima koji mu pomažu u pripremi odluka, a ponegdje i u njihovoj provedbi. Predsjednik gradskog vijeća ima šire ovlasti i uživa veći ugled nego njegov američki kolega pa se na taj način smanjuje nedostatak jakog političkog vodstva. S druge strane, ovlasti menadžera nešto su sužene. Njegove glavne personalne odluke mora odobriti vijeće, što nije slučaj kod američkih menadžera. Vijeće može tražiti izvještaje i informacije izravno od vodećih funkcionara upravnih organizacija pa se na taj način može zaobići menadžera, što pak ima kao posljedicu manju ovisnost vijeća o gradskom upravitelju.

Na osnovi toga neki autori¹² smatraju da je kanadski menadžerski sustav superiorniji od američkog, jer osigurava bolje interesno predstavništvo i jače političko vodstvo u lokalnoj zajednici.

Još više od američkog razlikuje se menadžersko uređenje u jedinicama lokalne samouprave **Irske**. Prije svega po tome što je prvenstveno primijenjeno u 27 okruga koji su drugostupanj-ske jedinice. Od oko 90 osnovnih lokalnih jedinica menadžera imaju samo četiri grada koji su izdvojeni iz okruga i imaju status okružnih gradova.

Zatim, u odnosu prema američkim gradovima, irska su lokalna vijeća brojnija, u okružnim gradovima broje od 15 do 45, a u okruzima od 20 do 46 članova. U lokalnim izborima aktivno sudjeluju političke stranke. Mandati u lokalnom vijeću dijele se po specifičnom irskom izbornom modelu (*single transferable vote*) koji vrlo dobro postiže učinak razmjernosti. Stoga se može reći da je u irskim lokalnim vijećima postignu-

¹² Vidi Rowat, Donald S.: *Current Trends in the Structure and Power of Local Government in Canada*, International Conference IULA, Varšava, 1974.

ta adekvatna zastupljenost biračkog tijela i raznih političkih preferencija.

Nadalje, način imenovanja lokalnog menadžera znatno se razlikuje. Dok vijeća američkih gradova autonomno imenuju svoje gradske upravitelje, dotle u imenovanju irskih lokalnih menadžera (u okružnim gradovima imaju naziv *city-manager*, a u okruzima *county-manager*) značajno sudjeluje središnja državna uprava. Naime, lokalnog upravitelja imenuje lokalno vijeće, ali na prijedlog posebnog središnjeg personalnog tijela (*Local Appointments Commission*) koje raspisuje i provodi natječaje za mjesta lokalnih upravitelja. To tijelo obično predlaže više kandidata od kojih vijeće bira onoga kojeg smatra najpogodnijim. Međutim, ako to tijelo predloži samo jednog kandidata, što se rjeđe događa, tada ga je vijeće dužno postaviti za menadžera. Ako se pak ogлуši na taj prijedlog i ne postavi ga na dužnost u roku od tri mjeseca, dotična osoba po zakonu postaje lokalni upravitelj.¹³

Naposljetku, irski se lokalni upravitelj, kao i američki, imenuje na neodređeno vrijeme, ali ga lokalno vijeće ne može jednostavno smijeniti s položaja. Ako nije zadovoljno radom menadžera, vijeće može većinom od $\frac{2}{3}$ svojih članova suspendirati upravitelja da bi se ispitali prigovori i optužbe koji ga terete. Nakon završene istrage, a prije donošenja odluke, mora dobiti prethodnu suglasnost ministra za lokalnu samoupravu. Konačnu odluku o smjenjivanju mora donijeti dvotrećinskom većinom.

U praksi su takva smjenjivanja lokalnih upravitelja vrlo rijetka pa tako irski menadžer ima veću sigurnost i manje je ovisan o lokalnom predstavničkom tijelu nego njegov američki kolega. Njihovoj neovisnosti pridonosi i to što svi lokalni menadžeri, osim dublinskog, imaju jednake plaće koje određuje ministarstvo lokalne samouprave, a isplaćuje lokalna jedinica u kojoj služe.

¹³ Zimmerman, Joseph F.: *Council-Manager Government in Ireland, Studies in Comparative Local Government, Vol. 6 (Summer 1972), No. 1*, str. 61.

Slabiju varijantu menadžerskog uređenja nalazimo u nekim federalnim jedinicama **SR Njemačke**. U dvije sjeverozapadne njemačke zemlje (*Niedersachsen* i *Nordrhein-Westfalen*) lokalno vijeće provodi opći nadzor nad lokalnom upravom, ali neposredno vođenje i koordinaciju upravnih službi prepušta lokalnom direktoru (u općinama se naziva *Gemeindedirektor*, a u gradovima *Stadtdirektor*).¹⁴ Imenuje ga lokalno vijeće na određeno vrijeme, dulje od svog mandata, uz mogućnost reizbora.¹⁵ Premda u tom imenovanju dominiraju stručni razlozi, u njegovoj pozadini obično stoji međustranački sporazum u vijeću. Lokalno vijeće može prijevremeno smijeniti direktora dvotrećinskom većinom glasova.

Funkciju lokalnog direktora obično obavljaju stručnjaci koji su za to dobro plaćeni pa se po tome njemačka varijanta lokalnog upravitelja približava američkom menadžerskom uređenju. Ali ima i neke karakteristike po kojima se značajno razlikuje od američkog modela. Najprije po istaknutoj ulozi načelnika (*Bürgermeistera*) koji predsjedava lokalnom vijeću i zastupa lokalnu jedinicu. Iako načelnik nema formalnih izvršnih ovlasti, građani ga doživljavaju kao izvršnog funkcionara te mu se obraćaju sa svojim problemima koje on nastoji sam riješiti. Zatim, u lokalnim jedinicama *Niedersachena* djeluje poseban odbor, sastavljen od načelnika i nekoliko vijećnika, koji provodi trajni nadzor nad radom lokalnog direktora. Na sjednicama tog odbora, kojima obvezatno prisustvuje lokalni direktor, utvrđuju se prijedlozi važnih odluka koje treba donijeti lokalno vijeće. Nadalje, ishod glasovanja o nekom prijedlogu koji zagovara direktor ovisi o stavu većine u vijeću. U tom smislu lokalnom direktoru glede utjecaja konkurira i lider većinske stranke. Naposljetku, u obavljanju centralnih poslova koje je po zakonu dužna obavljati lokalna uprava, lokalni je

¹⁴ Kötgen, Arnold: *Gemeindeverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen*, u knjizi H. Peters (ed.): *op. cit.*, str. 360–376.

¹⁵ Lokalni upravitelj u *Niedersachenu* imenuje se prvi put na 6, a drugi put na 12 godina, dok se u *Nordrhein-Westfalenu* imenuje na 8 godina te se na isto vrijeme može ponovo imenovati.

direktor podređen zemaljskoj vladi koja mu može davati upute i naredbe.

Rezultat je te složene situacije da njemački lokalni direktor nema ni približno onakav utjecaj na lokalno upravljanje kakav ima njegov američki kolega. U nekim lokalnim jedinicama, obično većim gradovima, dominira načelnik, u drugima pak lider većinske stranke, a u trećima, obično malim općinama, lokalni direktor. Zbog toga je njemačko menadžersko uređenje predmetom kritičke rasprave u kojoj se čuju prijedlozi da se ono ukine i zamijeni drugim.¹⁶

3.1.3. Lokalistička varijanta: načelnik kao neposredno izabrani nositelj izvršne vlasti i lokalni poglavar

Treća varijanta monokratskog tipa lokalnog izvršnog sloja karakteristična je po tome što su izvršne funkcije povjerene inokosnom funkcionaru, načelniku, kojega neposredno bira ju građani. Neposrednim izborom načelnik dobiva samostalni politički mandat te je u tom smislu posve neovisan o lokalnom predstavničkom tijelu. Iz samostalnog mandata izvodi se politički legitimitet načelnika da nastupa kao poglavar lokalne jedinice te da zastupa opće interese lokalne zajednice naspram partikularnih interesa njezinih dijelova. Odnos između lokalnog vijeća i načelnika u osnovi je izjednačen. Vijeće samostalno donosi obvezatne odluke i odobrava proračun, čime određuje granice djelovanja lokalnoj izvršnoj vlasti. Načelnik pak samostalno obavlja izvršne funkcije, a kad smatra da neka odluka vijeća to otežava ili sprječava, može zadržati njezino izvršenje i tražiti da se o njoj ponovo odluči kvalificiranom većinom (pravo suspenzivnog veta).

Obično se kao podloga i opravdanje takvoj organizaciji lokalnog izvršnog segmenta uzima doktrina diobe vlasti koja se primjenjuje u organizaciji vrhovnih državnih organa. U tom se smislu neposredno izabrani izvršni funkcionar sma-

¹⁶ Vidi Grunow, Dieter: *Constitutional Reform in Germany: the Case of North Rhine-Westfalia, Local Government Studies, Vol.18 (1992), No.1.*

tra samostalnim nosiocem »izvršne vlasti«, poput šefa države u predsjedničkim sustavima. Između njega i lokalnog predstavničkog tijela nastoji se provesti podjela vlasti kako bi se uspostavio odnos kočenja i ravnoteže (*checks and balances*) koji ne dopušta trajniju koncentraciju političkog utjecaja na jednom mjestu. Ta je ideja stekla naročito veliku popularnost u američkoj upravnoj teoriji i praksi te je tijekom 19. stoljeća postala dio američkog političkog kreda, a to je u stanovitoj mjeri ostala i do danas.

Iako su manje-više nesporni rezultati koje je dala primjena načela diobe vlasti u vrhu državnog aparata, veliko je pitanje koliko je taj princip pogodan za organizaciju lokalnog upravljanja. Naime, u lokalnim su sustavima politički, izvršni i upravni elementi u mnogo većoj mjeri međusobno isprepleteni pa njihovo umjetno oštro razdvajanje može pod određenim uvjetima otežati odvijanje procesa lokalnog upravljanja. Tako se na podlozi diobe vlasti između vijeća i načelnika može razviti suparništvo koje može blokirati funkcioniranje lokalnog sustava. Da bi sustav funkcionirao bez teškoća, potrebna je velika diplomatska vještina i spremnost na postizanje kompromisa, kako kod načelnika tako i kod članova lokalnog vijeća. Stoga se u američkoj literaturi o lokalnoj samoupravi ističe da bez skladnog odnosa između vijeća i načelnika taj sustav ne može uspješno funkcionirati.¹⁷

3.1.3.1. Američki gradonačelnik (*mayor*)

Najdulju tradiciju neposredno izabranih lokalnih izvršnih funkcionara ima **SAD**. U početku razvoja američke lokalne samouprave, koji je obilježen britanskim utjecajem, pojedinačne izvršne funkcionare imenovala su lokalna vijeća ili pak guverneri federalnih jedinica. Od 1820-ih proširila se praksa da te funkcionare, a među njima je bio i gradonačelnik, biraju neposredno građani. S reformom 1870-ih, koja je nastojala

¹⁷ Vidi npr. Alderfer, Harold F.: *American Local Government and Administration*, New York, Macmillan, 1956., str. 293.

izolirati lokalnu upravu od utjecaja politike, u prvi plan dolazi gradonačelnik pod vodstvom kojeg se integrira gradska uprava te otada sustav »jakog načelnika« postaje apsolutno dominantnim oblikom lokalnog upravljanja u SAD.

Početak 20. stoljeća pojavili su se alternativni modeli lokalnog upravljanja, prije svega menadžerski. Premda se nakon toga broj gradova s načelničkim uređenjem postupno smanjivao, jer je razmjerno velik broj gradova optirao za menadžerski sustav, još uvijek se može reći da to uređenje prevladava u američkim gradovima. Potpuno prevladava među malim (do 10.000 stanovnika) i vrlo velikim gradovima (preko 500.000 stanovnika), dok mu među gradovima srednje veličine uspješno konkurira menadžersko uređenje.

Gradonačelnik se bira na neposrednim izborima, i to najčešće tako da je izabran kandidat koji je dobio relativnu većinu, a samo u manjem broju gradova za izbor se traži apsolutna većina pa se izbori ponavljaju dok se to ne postigne. U gradovima u kojima jedna politička stranka ima dominantan utjecaj, stvarni izbor gradonačelnika provodi se prilikom stranačke nominacije, jer nominirani kandidat biva manje-više automatski izabran na biralištima. Od kandidata se traži da ispunjava neke formalne uvjete, kao što su biračko pravo, prebivalište (minimum od tri do pet godina), određena dob (minimum od 25 do 30 godina, no stvarno se kandidiraju osobe između 40 i 50 godina) te da plaća porez u dotičnom gradu. Međutim, mnogo su važnije njegove političke kvalitete i sposobnosti. On mora biti istaknuta politička figura u gradu te imati ugled i utjecaj u političkoj stranci koja ga kandidira.

Mandat gradonačelnika znatno se razlikuje s obzirom na veličinu grada. Jednogodišnji mandat, koji je prije bio gotovo univerzalan, zadržao se samo u nekoliko uglavnom vrlo malih gradova. U manjim gradovima (do 50.000 stanovnika) najčešće se gradonačelnici biraju na dvije godine, dok je u većim gradovima podjednako zastupljen dvogodišnji i četverogodišnji mandat. U velikim metropolitanskim centrima gradonačelnik se gotovo beziznimno bira na četiri godine. Gradski statuti u pravilu ne predviđaju ograničenja reizbora.

Funkcija gradonačelnika je plaćena (vrlo su rijetki gradovi, kao npr. grad Ithaca u državi New York, u kojima ne dobiva nikakvu novčanu nagradu) i to je ponegdje, u usporedbi s ostalim javnim funkcijama, vrlo dobro plaćena funkcija. Visina nagrade raste s veličinom grada, jer se u većim gradovima načelnik mora potpuno posvetiti svojoj funkciji pa mu nagrada treba omogućiti adekvatan standard i financijsku samostalnost. U manjim gradovima moguće je da gradonačelnik obavlja funkciju uz svoje redovito zanimanje, a tada mu pripada samo naknada za troškove i izgubljenu zaradu.

Tijekom svog mandata gradonačelnik može biti prijevremeno razriješen dužnosti na više načina. Prije svega, većina američkih gradova predviđa javni opoziv načelnika koji se pokreće peticijom građana lokalnom vijeću, s time da peticiju mora potpisati određen broj odnosno postotak birača (obično se traži da peticiju potpiše 25% birača, ali ima gradova u kojima se čak traži 55%). Opoziv se provodi jednako kao i izbori, s time da se u nekim gradovima kombinira s izborom novog gradonačelnika. Radi sprječavanja eventualnih zloupotreba opoziva, statutima su propisana vremenska ograničenja i zabrane ponovnog pokretanja opoziva tijekom jednog mandata. Pored opoziva, općenito postoji mogućnost da gradsko vijeće u posebnom postupku (*impeachment*) smijeni načelnika na temelju dokazane optužbe da je zloupotrijebio svoje ovlasti. U pravilu se u takvim situacijama traži da vijeće o tome odluči kvalificiranom većinom (dvotrećinskom, čak i većom). Naposljetku, u nekim federalnim jedinicama (npr. u državi New York) guverner može smijeniti gradonačelnika zbog nezakonitog postupanja ili zloupotrebe dužnosti, a drugdje takvu odluku može donijeti sud u postupku utvrđivanja kaznene odgovornosti.

Glavni je problem načelničkog uređenja razgraničenje kompetencija između gradskog vijeća i gradonačelnika. U američkoj lokalnoj samoupravi postoje u tom pogledu dosta velike razlike na osnovi kojih se u teoriji i praksi razlikuju dvije glavne varijante načelničkog uređenja: sustav slabog načelnika (*weak mayor*) i sustav jakog načelnika (*strong mayor*). Općenito bi se moglo reći da u većim gradovima prevladava sustav jakog

načelnika, dok se sustav slabog načelnika, koji je povijesno stariji, uglavnom zadržao u manjim gradovima.

Osnovna obilježja sustava slabog načelnika mogla bi se sumirati ovako: u rukama gradskog vijeća koncentrirane su ne samo sve ovlasti odlučivanja nego i mnogobrojne izvršne i administrativne ovlasti. Vijeće usmjeruje i nadzire rad pojedinih lokalnih službi putem svojih odbora i komisija te imenuje odnosno sudjeluje u imenovanju njihovih vodećih funkcionara. Gradonačelnik ima relativno malo personalnih ovlasti, a posebno u odnosu prema čelnim ljudima upravnih odjela. Ako mu je dopušteno da ih postavlja, obično se traži da njegova postavljenja naknadno odobri vijeće. Osim toga, gradonačelnik nema ni značajnije financijske ovlasti. Lokalni proračun priprema poseban odbor vijeća, a o njegovu izvršenju brine se samostalni funkcionar kojega imenuje vijeće ili neposredno biraju građani. Nadalje, uz načelnika djeluje niz pojedinačnih funkcionara (tajnik, blagajnik, poreznik, revizor i dr.) koje neposredno biraju građani, po pravilu u isto vrijeme i na jednako mandatno razdoblje kao načelnika. Oni su spram načelnika posve nezavisni i samostalni te je na taj način izvršna funkcija u lokalnom sustavu disperzirana. Načelnik nije »slab« zbog toga što nema formalnih ovlasti utjecati na proces odlučivanja, jer u pravilu raspolaže pravom veta na odluke vijeća. Njegova je »slabost« rezultat suženih izvršnih i administrativnih ovlasti. Uz to se načelnik obično bira na dvije godine, čime se također željela spriječiti eventualna koncentracija političkog utjecaja u njegovim rukama.

Za razliku od toga, u sustavu jakog načelnika položaj nositelja izvršnih funkcija znatno je osnažen, i to ne samo time što se gradonačelnik bira na dulje razdoblje, obično na četiri godine, već prvenstveno tako što su u njegovim rukama koncentrirane gotovo sve izvršne i administrativne ovlasti. Tako gradonačelnik imenuje i razrješava sve glavne upravne funkcionare, pa čak i značajnije upravne službenike. On priprema lokalni proračun i podnosi da na odobrenje gradskom vijeću te se brine o njegovu izvršenju, naređuje isplate, odobrava trošenje sredstava lokalnih fondova itd. Načelnik je isključivo odgovoran za provedbu politike i izvršenje općih akata grad-

skog vijeća te je u tu svrhu ovlašten usmjeravati, koordinirati i nadzirati rad lokalne uprave i služba. Tom koncentracijom personalnih, finansijskih, organizacijskih i nadzornih ovlasti u rukama gradonačelnika ostvareno je jedinstveno i djelotvorno upravno vodstvo u lokalnom sustavu.

Osim toga, gradonačelnik ima značajne kompetencije u sferi političkog odlučivanja. Prije svega, pravo da gradskom vijeću predloži donošenje odluka i poduzimanje mjera za koje smatra da su nužne za uspješno funkcioniranje grada. Sa svojim stručnim štabom priprema tekstove važnijih općih akata koje vijeće treba donijeti. Ako predsjedava vijeću, što je rjeđi slučaj, tada ima pravo glasa i može izravno utjecati na odlučivanje. No inače može sudjelovati u raspravi na sjednicama vijeća te svojim autoritetom i poznavanjem lokalne problematike bez sumnje neizravno utječe na ishod odlučivanja. Na odluke gradskog vijeća koje smatra da nisu oportune može staviti svoj veto. Ako inzistira na svojoj odluci, vijeće može gradonačelnikov veto preglasati kvalificiranom većinom (obično se traži dvotrećinska većina), no ima gradova u kojima je gradonačelniku dano pravo apsolutnog veta, čime se on može doista uspješno usprotiviti legislativnoj aktivnosti gradskog vijeća.

Konačno, gradonačelnik u tom sustavu ima ulogu političkog lidera grada kao cjeline, jer ga izravno biraju građani pa ima izvorni politički mandat, ali i zbog toga što je on gotovo isključivo odgovoran za odnose gradske vlasti i uprave s javnošću. Njemu se izravno obraćaju pojedinci i organizacije podnoseći peticije i pritužbe u vezi s radom gradske uprave. Osim toga, dužan je brinuti se o zakonitosti rada gradske uprave, poštovanju ljudskih i građanskih prava, demokratskih normi ponašanja, izbornih procedura i dr. U većim gradovima upravo ti odnosi s javnošću apsorbiraju velik dio gradonačelnikova radnog vremena i energije.

Zbog toga nije pretjerano kazati da u tom sustavu gradsko vijeće »igra potpuno podređenu ulogu«. ¹⁸ Ono nema ad-

¹⁸ Adrian, Charles R.: *State and Local Government*, New York, McGraw-Hill, 1967., str. 221.

ministrativnih ovlasti kao u sustavu slabog načelnika, već su njegove funkcije ograničene samo na sferu odlučivanja, a i tu vijeće nije sasvim samostalno, već mora djelovati u koordinaciji s gradonačelnikom. Slabijoj poziciji vijeća pridonosi i to što su njegovi članovi u pravilu volonteri koji se ne mogu potpuno posvetiti gradskim problemima. Moglo bi se reći da i dulji mandat, a posebno mogućnost reizbora koja se obilato koristi,¹⁹ osiguravaju gradonačelniku trajnije obnašanje funkcije te tako pridonose jačanju njegova utjecaja.

U američkoj literaturi postoji gotovo jednodušno stajalište da sustav jakog načelnika ima velikih prednosti u odnosu prema sustavu slabog načelnika, osobito kad je riječ o velikim gradovima u kojima je zbog njihove veličine i kompleksnosti potrebno osigurati snažno i jedinstveno vodstvo na čelu integrirane upravne strukture lokalnog sustava. Ističe se da taj sustav ima sve odlike kvalitetne i odgovorne uprave: koncentraciju, jednostavnost i pouzdanost.²⁰

Uza sve to upozorava se i na neke slabosti tog uređenja. U praksi često postoji velik raskorak između formalne uloge gradonačelnika i stvarnih sposobnosti osobe koja tu funkciju obavlja. Dužnosti su gradonačelnika toliko brojne i tako zahtjevne da je za taj položaj potreban čovjek iznimnih sposobnosti kakvoga je teško naći, pogotovu u malim gradovima. On mora istodobno biti vješt političar, sposoban menadžer i stručan administrator, što se rijetko nalazi u jednoj osobi. Gradonačelnici se biraju na temelju političkih kriterija pa se u njihovu radu, napose u složenijim gradskim uvjetima, osjeća nedostatak administrativnog znanja i iskustva. Da bi se donekle ublažio taj nedostatak, počeli su gradonačelnici velikih grado-

¹⁹ Tako je npr. gradonačelnik Daley bio na čelu gradske uprave Chicaga od 1954. do 1976. (v. Norton, A.: *op. cit.*, 1994., str. 422).

²⁰ V. Adrian, C.R.: *op. cit.*, str. 221; Bromage, Arthur W.: *Introduction to Municipal Government and Administration*, New York, Appleton-Century-Crofts, 1957., str. 272–273; MacDonald, Austin F.: *State and Local Government in the United States*, New York, T. Y. Crowell, 1955., str. 192.

va uzimati u službu pomoćnika za usmjerivanje i koordinaciju lokalne uprave (*chief administrative officer*).²¹

Sustavu jakog načelnika mogao bi se staviti mnogo ozbiljniji prigovor: on daje previše ovlasti pojedinačnom funkcionaru, čime se doduše dobiva na efikasnosti, ali na drugoj se strani gubi na demokratičnosti upravljanja lokalnim poslovima. Široke ovlasti gradonačelnika mogu poslužiti kao osnova za gomilanje moći te u krajnjoj liniji dovesti do zloupotreba i samovolje.

Međutim, proponenti tog sustava²² ističu kako gradonačelnik raspolaže s relativno malom stvarnom moći, iako je nesumnjivo najuglednija osoba javnog života u gradu. On zapravo posreduje između različitih ideoloških i ekonomskih interesnih grupa te svojim ugledom i položajem olakšava postizanje kompromisa prilikom donošenja političkih odluka. Po mišljenju Dahla, gradonačelnik »nije vrh piramide, nego središte krugova koji se međusobno presijecaju. On rijetko zapovijeda. On se pogađa, ulaguje, nagovara, zavarava, šarmira, vrši pritisak, apelira, uvjerava, obećava, inzistira, zahtijeva, pa čak i prijeti, ali uvijek treba podršku ostalih lokalnih lidera kojima jednostavno ne može narediti. Budući da načelnik ne može zapovijedati, on se mora pogađati«. ²³

3.1.3.2. *Drugi primjeri neposredno izabranog načelnika*

Po uzoru na načelničko uređenje u gradovima SAD i druge su zemlje na američkom kontinentu razvile sličnu organiza-

²¹ Funkcija takvog upravnog koordinatora prvi je put uvedena u San Franciscu 1931., a danas takvog funkcionara imaju gotovo svi veliki gradovi s načelničkim uređenjem, kao što su New York, Philadelphia, New Orleans i dr. (*Adrian, C.R.: op. cit., str. 222*).

²² Jedan od njih je ugledni američki politolog *Robert A. Dahl* (v. *Dahl, Robert A.: Who Governs? New Haven, Yale University Press, 1961.*).

²³ *Dahl, Robert A.: op. cit., str. 204.*

ciju lokalnog upravljanja. Tako u većini **kanadskih** lokalnih jedinica načelnika (*mayor* ili *reeve* ili *warden*) neposredno biraju građani. Iako mu neposredni izbor daje dosta jak politički status, ipak kanadski načelnik po svojim formalnim ovlastima znatno zaostaje za američkim jakim načelnikom. Prije svega zato što djeluje unutar lokalnog vijeća u kojemu ima ulogu predsjedavajućeg ili pak lidera grupe vijećnika one stranke koja ga je kandidirala na izborima. A zatim, što izvršne funkcije dijeli s drugim izvršnim funkcionarima koji su izabrani neposredno ili ih je imenovalo vijeće. S tim funkcionarima čini neku vrstu kolegijalnog izvršnog organa u kojem je načelnik *primus inter pares*. Naposljetku, samo u velikim gradovima načelnik obavlja svoju funkciju stalno i za nju je plaćen.

Neke zemlje Srednje i Južne Amerike (**Meksiko, Brazil, Čile** i dr.) primijenile su načelničko uređenje po uzoru na SAD, samo što su u njima došle do izražaja neke osobitosti koje su kako rezultat specifičnog povijesnog razvoja, tako i nastojanja da se taj model prilagodi drugačijim političkim, ekonomskim i društvenim prilikama.

Među azijskim zemljama koje su prihvatile takav način selekcije glavnog izvršnog funkcionara u lokalnim jedinicama valja svakako spomenuti **Japan**. U temeljitoj reformi lokalne samouprave, koja je u toj zemlji provedena nakon Drugog svjetskog rata i koja je u znatnoj mjeri inspirirana američkim uzorom, prihvaćena je specifična varijanta sustava jakog načelnika.

Od europskih zemalja jedino **Njemačka**, i to samo u svojim južnim pokrajinama, ima dulju tradiciju neposredno izabranih izvršnih funkcionara u lokalnoj samoupravi. Premda je posve autohtono, komunalno uređenje Bavarske i Baden-Würtemberga zapravo umnogome nalikuje sustavu slabog načelnika u gradovima SAD.

U bavarskim općinama glavni je izvršni organ načelnik (*Bürgermeister*) kojeg zajedno s članovima lokalnog vijeća biraju građani na vrijeme od četiri ili šest godina, ovisno

o tome hoće li dužnost obavljati profesionalno.²⁴ Načelnik predsjedava lokalnim vijećem i brine se o izvršenju njegovih odluka. Za ocjenu odnosa između vijeća i načelnika bitno je to da vijeće po pravilu zadržava većinu izvršnih poslova koje provodi putem svojih komisija te da može načelniku davati zadatke i naloge koje je on dužan izvršiti. S druge strane, vijeće može prenijeti na načelnika neke poslove iz svog djelokruga, ali svaki taj posao može ponovo preuzeti i riješiti samo. U hitnim slučajevima načelnik je ovlašten davati naredbe i upute lokalnoj upravi radi poduzimanja mjera koje se ne smiju odgađati, ali o tome mora obavijestiti vijeće na prvoj sljedećoj sjednici koje onda odlučuje hoće li te mjere odobriti. U skladu s njemačkom tradicijom, načelnik se brine o izvršenju onih poslova koje je na općinu prenijela zemaljska vlast te joj je u tom smislu odgovoran.

U općinama Baden-Württemberga pozicija načelnika nešto je jača i postoji tendencija da mu se dade stanovita neovisnost u odnosu prema lokalnom vijeću. Pored dužnosti koje on ima, poput bavarskog općinskog načelnika, posebno je zadužen i za obavljanje upravnih poslova, u što se vijeće ne smije upletati niti mu može davati naloge i upute. Jačoj poziciji načelnika pridonosi i znatno dulji mandat od ostalih članova vijeća. Načelnik se, naime, bira na vrijeme od osam godina (vijećnicima je mandat šest godina), uz mogućnost reizbora, koja se obilato koristi, a pri ponovnom izboru mandat iznosi 12 godina.²⁵

Pod američkim utjecajem u novije se vrijeme institucija neposredno izabranog načelnika počela širiti i u drugim eu-

²⁴ U manjim općinama (do 5.000 stanovnika) načelnik obavlja svoju funkciju volonterski, dok je u većim općinama ta dužnost profesionalna, što znači da osoba koja je preuzima mora toj funkciji posvetiti čitavo radno vrijeme, za što prima plaću iz komunalne blagajne. Osim toga, profesionalni načelnik ima dulji mandat (v. Mayer, Franz: *The Execution of Local Power and Its Organization in Domain of Local Administration of the Free State of Bavaria, International Conference IULA, Varšava, 1974.*).

²⁵ Walz, Ernst: *Gemeindeverfassungsrecht in den Ländern der süddeutschen Ratverfassung*, u knjizi H. Peters (ed.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaften und Praxis, Band I., Berlin, Springer, 1956.*, str. 235–279.

ropskim zemljama. Od razvijenih zapadnoeuropskih zemalja uvele su je **Italija** i **Irska**. Neke zapadnoeuropske zemlje, kao **Norveška**, zasad samo eksperimentiraju, dok su druge, kao **V. Britanija** i **Austrija**, to predvidjele kao zakonsku mogućnost. Instituciju neposredno izabranog načelnika prihvatile su i neke tranzicijske zemlje, i to: **Slovačka**, **Slovenija**, **Bugarska**, **Rumunjska** i **Makedonija**. Zakonom iz 2007. propisan je neposredan izbor općinskih načelnika, gradonačelnika i župana i u **Hrvatskoj**, s time da se njegova primjena odgađa do lokalnih izbora 2009.

3.1.4. Centralistička varijanta: lokalni izvršni funkcionar kao predstavnik države u lokalnoj jedinici

Jedinice lokalne samouprave sastavni su dijelovi šire teritorijalne organizacije države pa je stoga posve razumljiv interes koji središnja vlast pokazuje prema lokalnom upravljanju. Ona nastoji raznim sredstvima i metodama utjecati na pojedine aspekte strukture i funkcioniranja lokalnih sustava.²⁶ Jedan od oblika takvog utjecaja sastoji se u tome da središnja vlast izravno ili preko svojih područnih organa imenuje i razrješava vodeće funkcionare u lokalnoj jedinici. Budući da su ti funkcionari tada ovisni i odgovorni višem organu koji ih je imenovao, središnja se vlast preko njih izravno upleće u proces lokalnog upravljanja te provodi nadzor nad pojedinim elementima lokalnog sustava. Za ostvarenje takve metode centralnog utjecaja osobito je pogodna monokratska organizacija lokalnog izvršnog sloja, jer preko imenovanog glavnog izvršnog funkcionara središnji organi mogu uspješno utjecati kako na donošenje političkih odluka u lokalnoj jedinici, tako i na funkcioniranje lokalne uprave i drugih lokalnih služba.

²⁶ Analizu i klasifikaciju metoda i instrumenata centralnog utjecaja na lokalnu samoupravu vidi u: *Ramljak, Milan: Centralna i lokalna uprava u razvoju, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 1982.*

S razvojem lokalne samouprave, povećanjem demokratizacije u lokalnom upravljanju te porastom samostalnosti jedinica lokalne samouprave sve je manje moguće i sve je manje prihvatljivo korištenje takvim oblikom miješanja središnje vlasti u lokalne poslove. U većini demokratski razvijenih zemalja lokalne izvršne funkcionare biraju lokalna predstavnička tijela ili pak neposredno građani, a središnja vlast nastoji na druge, manje izravne načine ostvariti svoj utjecaj. Stoga se imenovanje lokalnih izvršnih funkcionara od središnje vlasti smatra reliktom monarhijskog uređenja, pokazateljem pretjeranog centralizma ili pak bitnom oznakom nedemokratskih političkih režima. Potonje uostalom potvrđuju i primjeri iz novije povijesti.²⁷

U komparativnoj lokalnoj samoupravi bilo je i još uvijek ima primjera u kojima centralna vlast imenuje glavnog izvršnog funkcionara u lokalnoj jedinici. Ti se slučajevi mogu razvrstati u tri skupine. U prvu pripadaju upravni sustavi u kojima centralni odnosno viši organi imenuju izvršne funkcionare u svim osnovnim lokalnim jedinicama. U pravilu je riječ o zemljama s niskim stupnjem političkog, ekonomskog i društvenog razvoja te sa slabo razvijenom lokalnom samoupravom. U drugu skupinu ulaze zemlje u kojima centralna vlast postavlja izvršne funkcionare samo u nekim osnovnim lokalnim jedi-

²⁷ Jedan od prvih koraka fašističkog režima u Italiji bilo je ukidanje lokalne samouprave. Najprije su zakonom od 4. veljače 1926. ukinuta općinska vijeća u malim općinama (do 5.000 stanovnika), a potom su zakonom od 3. rujna iste godine rasformirana lokalna predstavnička tijela u preostalim općinama. Sve funkcije predstavničkih i izvršnih organa u općini preuzeo je pojedinačni funkcionar, *podestà*, kojega je imenovao kralj svojim dekretom. U općinama s više od 10.000 stanovnika pored podestata djelovao je poseban savjetodavni organ, *consulta*, članove kojeg je također imenovala središnja vlast (v. *Giovenco, Luigi: L'ordinamento comunale, Milano, A. Giuffrè, 1960.*, str. 98–100, 209–210). Slične je promjene doživjela i njemačka lokalna samouprava nakon dolaska nacista na vlast. Godine 1935. ukinuta su izabrana vijeća u njemačkim općinama, a lokalna je uprava povjerena inokosnom funkcionaru, *Bürgermeisteru*, kojega je imenovala centralna vlast. Njemu je u radu savjetima pomagalo kolegijalno tijelo članove kojeg je imenovao lokalni organ nacističke partije (*Montagu, Harris G.: Comparative Local Government, London, Hutchinson's University Library, 1948.*, str. 14–15, 43).

nicama koje za nju imaju posebnu važnost, dok se u većini ostalih osnovnih jedinica ti funkcionari biraju odnosno imenuju lokalno. A u trećoj su skupini zemlje u kojima centralna vlast imenuje izvršne funkcionare u lokalnim jedinicama višeg stupnja (okruzima, provincijama i sl.), a među njima ima i vrlo razvijenih zemalja.

3.1.4.1. Centralno imenovani izvršni funkcionar u svim osnovnim jedinicama lokalne samouprave

Među razvijenim demokratskim zemljama koje su prihvatile monokratski tip lokalne izvršne strukture danas više nema nijedne u kojoj centralna vlast imenuje pojedinačnog izvršnog funkcionara u svim osnovnim jedinicama lokalne samouprave. Zadnja zapadnoeuropska država koja je imala takav oblik izravnog upletanja centralne vlasti u lokalno upravljanje bila je **Španjolska**, a napustila ga je nakon pada diktatorskog režima generala Franca i uspostave demokratskog političkog sustava 1979. Iako, dakle, taj model španjolske lokalne uprave više nije aktualan, ipak ću ga ukratko prikazati zato što predstavlja prototip centralistički organizirane lokalne uprave te je kao takav bio uzorom organizaciji lokalne uprave u nizu nedemokratskih režima Latinske Amerike, od kojih neki još postoje.

Tadašnja organizacija većine španjolskih općina (iznimke su bile jedino Madrid i Barcelona) bila je u osnovi istovjetna: pored lokalnog vijeća (*consejo municipal*), koje je bilo sastavljeno na korporativnom principu i izabrano posrednim putem,²⁸

²⁸ Jednu trećinu općinskog vijeća birale su starješine lokalnih porodica, drugu trećinu, u kojoj su bila predstavljena razna zanimanja i profesije, birala su sindikalna vijeća, a članove treće skupine vijećnika, u kojoj su bili zastupljeni predstavnici ekonomskih, kulturnih i profesionalnih organizacija u općini, birale su prethodne dvije skupine, i to s unaprijed utvrđene liste kandidata (morala je sadržavati tri puta više kandidata nego što ih se bira) koju je sastavljao provincijski guverner. Članovi općinskog vijeća birali su se na šest godina, s time da se polovina vijećnika birala svake treće godine (v. López Rodó, *Laureano: Spanish Local Government, Public Administration (London), Vol. 37 (1959), No. 2, str. 153–163*).

djelovao je općinski načelnik (*alcalde*), koji je bio istodobno predsjednik vijeća, glavni izvršni funkcionar, šef lokalne uprave i predstavnik centralne vlasti u lokalnoj jedinici. Načelnika je postavljala viša vlast, i to u općinama do 10.000 stanovnika imenovao ga je provincijski guverner, a u većim općinama odnosno gradovima ministar unutarnjih poslova. Općinski načelnici bili su imenovani na neodređeno vrijeme, a funkcija im je bila neplaćena i obvezatna u tom smislu da imenovana osoba nije mogla odbiti preuzeti je i obavljati.²⁹

Dužnosti i ovlasti načelnika bile su mnogobrojne i raznovrsne³⁰ tako da je s formalne točke gledišta bio superioran lokalnom vijeću. Osim toga, načelnik je imao pravo suspendirati izvršenje odluka vijeća te je o tome bio dužan obavijestiti provincijskog guvernera – njegova je odluka bila konačna. Naposljetku, lokalno vijeće nije imalo nikakvih formalnih mogućnosti utjecaja na imenovanje načelnika, što je njemu omogućilo da bude posve neovisan te da se uzdigne iznad vijeća. Stoga ne iznenađuje da je u tadašnjoj stručnoj literaturi načelnik smatran »najvažnijim organom lokalnog života« u španjolskim općinama.³¹

Nadzor nad djelovanjem općinskih načelnika provodio je provincijski guverner, a nad načelnicima velikih gradova izravno ministar unutarnjih poslova. Budući da je provincijske guvernere imenovao ministar unutarnjih poslova, a njega je pak postavljao *caudillo* Franco, čitav sustav centralnog nadzora nad lokalnom upravom bio je potpuno zaokružen i vodio je do samog vrha državne vlasti.

Uz stanovite modifikacije španjolski model centralnog imenovanja izvršnih funkcionara u lokalnim jedinicama bio je

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *López Rodó* klasificira ih u devet kategorija, od sazivanja i vođenja sjednica vijeća na kojima je imao odlučujući glas ako se vijeće u glasovanju podijelilo, do donošenja naredbi i uputa lokalnoj administraciji i drugim lokalnim službama. Pored toga, vijeće je moglo privremeno ili trajno prenijeti na načelnika obavljanje poslova iz svoje nadležnosti (*op. cit.*, str. 160–161).

³¹ *Ibidem*, str. 159.

svojedobno prihvaćen u **Argentini, Brazilu, Paragvaju, Kolumbiji, Panami** i drugim zemljama Latinske Amerike.

Neovisno o španjolskom utjecaju sličan model centralnog utjecaja na lokalnu upravu imale su i neke afričke (npr. **Etiopija**) i azijske zemlje (npr. **Pakistan i Indonezija**).

3.1.4.2. Centralno imenovani gradonačelnik u važnijim gradovima

U nekim upravnim sustavima centralna vlast imenuje vodećeg izvršnog funkcionara samo u onim osnovnim lokalnim jedinicama koje imaju posebnu važnost za zemlju kao cjelinu. Najčešće je riječ o glavnim gradovima, ali uz to i velikim lukama, industrijskim središtima i sl., na upravljanje kojima središnja vlast želi osigurati što neposredniji i jači utjecaj pa stoga pridržava sebi pravo da u njima imenuje glavnog izvršnog funkcionara koji joj odgovara za stanje u toj lokalnoj jedinici. U ostalim jedinicama lokalne samouprave izbor tih izvršnih funkcionara prepušten je lokalnom stanovništvu ili lokalnim predstavničkim tijelima koja su izabrali građani. S obzirom na to da je riječ o iznimnim slučajevima, takav oblik utjecaja središnje vlasti može se naći kako u zemljama s razvijenom lokalnom samoupravom koja ima dugu tradiciju, tako i u zemljama u kojima je lokalna samouprava slabo razvijena.

Među iznimkama takve vrste u zemljama s razvijenom lokalnom samoupravom vjerojatno je najpoznatiji slučaj **Pariza**. Nakon radničkog ustanka i uspostave Pariške komune te njezina krvava ugušenja 1871., francuski glavni grad izgubio je lokalnu samoupravu, a time i pravo da bira svoga gradonačelnika. Umjesto toga Parizom su preko stotinu godina upravljali prefekt policije i prefekt departmana *Seine* koje je postavljala vlada, a neposredno su odgovarali ministru unutarnjih poslova. Tek 1977. Parizu je vraćena samouprava i otada gradonačelnika ponovo bira gradsko vijeće.

Među zemljama u razvoju po broju iznimki takve vrste svojedobno se posebno isticao **Brazil**. U većini brazilskih osnov-

nih lokalnih jedinica (*municipios*) uz lokalno vijeće djeluje prefekt kojega neposredno biraju građani na četiri godine. U osnovi je sustav upravljanja u brazilskim općinama izgrađen po uzoru na sustav jakog načelnika u američkim gradovima. Od tog općeg režima organizacije lokalne samouprave šezdesetih godina prošlog stoljeća bilo je izuzeto oko 50 gradova, i to: glavni grad federacije, glavni gradovi država članica i federalnih teritorija,³² gradovi u kojima se nalazi uprava velikih hidromelioracijskih sustava i rudnika te gradovi u kojima se nalaze vojne baze i luke koje imaju posebnu važnost u obrani zemlje. U njima je prefekte imenovao guverner države odnosno federalnog teritorija, a u gradovima koji imaju vojno-strateško značenje i u glavnom gradu federacije postavljao ih predsjednik Republike.³³

3.1.4.3. *Centralno imenovani izvršni funkcionari u višim lokalnim jedinicama*

Prototip upravnog sustava u kojem su centralno imenovani izvršni funkcionari djelovali samo u lokalnim jedinicama višeg stupnja bio je bez sumnje upravni sustav **Francuske**. Kao što sam već naveo, u osnovnim lokalnim jedinicama te zemlje, komunama, inokosnog izvršnog funkcionara bira lokalno vijeće iz reda svojih članova. Naprotiv, u lokalnim jedinicama drugog stupnja, departmanima, kao izvršni organ predstavničkog tijela, departmanskog vijeća, djelovao je centralno imenovani funkcionar, prefekt, kojega je svojim dekretom imenovalo na neodređeno vrijeme ministarsko vijeće. Obavljanje dužnosti prefekta karijerna je služba, a obnašaju je visoki upravni službenici koji čine posebni funkcionarski sloj francuske uprave (*corps préfectoral*). Prefekt je izravno podređen ministru unutarnjih poslova, ali je zapravo zastupnik vlade u departmanu,

³² Brazilska federacija sastoji se od 22 države članice, 4 federalna teritorija i federalnog distrikta u kojem se nalazi glavni grad federacije Brazilijska.

³³ Alderfer, Harold: *Local Government in Brasil, Journal of Administration Overseas, Vol. 8 (July 1969)*, str. 178–183.

jer ostali ministri komuniciraju sa svojim područnim službama u departmanu u pravilu preko prefekta, a samo iznimno, ako je riječ o tehničkim pitanjima, mogu s njima komunicirati izravno. Tako prefekt obavlja i funkciju koordinatora područnih ureda centralne uprave u departmanu.

Nakon reforme lokalne samouprave s početka 1980-ih prefektu je oduzeta funkcija izvršnog organa departmanskog vijeća, a tu funkciju sada obavlja predsjednik departmanskog vijeća kojega bira vijeće iz svojih redova. U obavljanju izvršnih poslova predsjedniku pomaže departmanski biro, koji se sastoji od predsjednika, od 4–10 potpredsjednika i od 1–2 vijećnika. Departmanski biro nema ulogu kolegijalnog izvršnog organa, već je tijelo koje pomaže predsjedniku oko pripreme prijedloga za vijeće, s time da predsjednik može neke svoje izvršne ovlasti prenijeti na potpredsjednike, ali ne na biro kao cjelinu. U toj strukturnoj promjeni prefekt je i dalje zadržao funkciju koordinatora područnih ureda centralne uprave u departmanu. S obzirom na to može se reći da je izvršna funkcija u departmanima oslobođena od centralnog tutorstva i stavljena pod kontrolu izabranog predstavničkog tijela kao i u komunama.

Činjenica je, međutim, da je francuski prefektorijalni sustav vrlo jako utjecao na organizaciju upravljanja drugostupajskih lokalnih jedinica u drugim europskim pa i izvaneuropskim državama. Tako je, na primjer, po francuskom uzoru nakon Drugog svjetskog rata organizirana pokrajinska uprava u **Italiji**, samo joj je za djelotvornu primjenu francuskog modela nedostajao ugledni sloj visokih upravnih službenika iz kojeg se regrutiraju prefekti.

Talijanske pokrajine (*province*) imaju dvojaku ulogu, drugog stupnja lokalne samouprave i područne jedinice centralne uprave, a to je dvojestvo došlo do izražaja u njihovoj organizaciji. Samoupravni su organi pokrajinsko vijeće (*consiglio provinciale*), sastavljeno od 24–45 članova koje su neposredno izabrali građani, te njegovi izvršni organi, pokrajinski odbor (*giuntà provinciale*) i predsjednik (*presidente*) koje vijeće bira iz svojih redova, s time da potonji predsjedava vijeću i odbo-

ru. Na čelu pokrajinske uprave, koja se uglavnom sastoji od područnih organa središnje državne uprave, nalazi se prefekt (*prefetto*). Imenuje ga na neodređeno vrijeme ministar unutarnjih poslova i jedino je njemu prefekt odgovoran. Prefekt usmjeruje i koordinira upravne službe u pokrajini, brine se o javnom redu i miru, osigurava provođenje centralnih propisa, nadzire javne službe te provodi kontrolu zakonitosti odluka pokrajinskog vijeća i komunalnih vijeća na teritoriju pokrajine. U radu mu pomaže poseban odbor (*giuntà provinciale amministrativa*) sastavljen od šefova područnih ureda centralne uprave u provinciji, provincijskih inspektora i određenog broja članova koje imenuje pokrajinsko vijeće, izabrano predstavničko tijelo građana. Na kraju se može konstatirati da je u talijanskim pokrajinama mnogo prije nego u francuskim departmanima provedeno odvajanje izvršnih funkcija koje obavljaju samoupravna izvršna tijela od onih koje obavlja centralno imenovani izvršni funkcionar.

Centralno imenovane izvršne funkcionare koji djeluju uz predstavnička tijela drugostupanjskih jedinica i njihove izvršne organe imaju i neke druge razvijene europske zemlje, npr. **Belgija, Nizozemska, Danska, Švedska, Španjolska i Grčka.**

3.2. Kolegijalni tip lokalnih izvršnih institucija

Osnovno je obilježje kolegijalnog tipa lokalnog izvršnog sloja u tome što su sve izvršne funkcije u lokalnom sustavu povjerene ili ih je većina povjerena jednom kolegijalnom tijelu različitog naziva: odbor, povjerenstvo, poglavarstvo, magistrat i sl. To tijelo ima, s jedne strane, zadaću pokretati, pripremati i organizirati proces odlučivanja u lokalnom sustavu te brinuti se o provedbi donesenih odluka i po potrebi donositi provedbene odluke, a s druge strane usmjeravati, usklađivati i nadzirati rad lokalne uprave i drugih lokalnih službi. Omjer između političko-izvršnih i upravno-koordinativnih dužnosti i ovlasti znatno se razlikuje u raznim sustavima s kolegijalnom izvršnom strukturom. Negdje su više naglašeni zadaci u sferi formuliranja politike, donošenja i izvršavanja odluka, a

drugdje je težište na ulozi kolegija kao upravnog koordinatora. No valja istaknuti da su te razlike gradualne. Nema nijednog sustava u kojemu bi kolegijalni izvršni organ imao isključivo političko-izvršne odnosno upravno-koordinativne zadatke.

Takve kolegijalne izvršne organe nalazimo u prvom redu u lokalnoj samoupravi razvijenih europskih zemalja, a manje su zastupljeni u izvaneuropskim zemljama. Iako su uvjeti u kojima su nastali pojedini oblici kolegijalnog tipa lokalne egzekutive određeni povijesnim, političkim, upravnim i drugim specifičnostima svake zemlje, ipak možemo u osnovi razlikovati dva načina njihova nastanka.

Negdje je odbor nastao kao nužna nadopuna forumu lokalnog odlučivanja, bilo da se radi o brojnom lokalnom predstavničkom tijelu ili pak o lokalnoj skupštini građana. Takvi se forumi odlučivanja zbog svoje glomaznosti rijetko sastaju pa nisu sposobni operativno upravljati poslovima lokalne zajednice. Stoga je potrebno formirati jedno uže i operativnije kolegijalno tijelo koje će se moći češće sastajati i brže donositi odluke. Moglo bi se reći da je u tim sustavima, dakle, kolegijalni tip izvršne strukture nastao kao rezultat tendencije prema koncentraciji u lokalnom upravljanju.

U drugim pak slučajevima kolegijalna se forma lokalne egzekutive razvila kroz proces postupne transformacije monokratskog tipa te je rezultat tendencije prema dekoncentraciji u lokalnom upravljanju. Nekadašnji zamjenici, pomoćnici i drugi suradnici pojedinačnog izvršnog organa postali su članovi kolegijalnog izvršnog tijela koje kao cjelina preuzima vođenje lokalnih poslova, a dotadašnji šef lokalne egzekutive postao je predsjednikom tog tijela, zadržavši ponegdje neke samostalne ovlasti. Ta transformacija vrlo često koincidira s porastom veličine i kompleksnosti lokalnih službi zbog čega dolazi do povećanja opsega i složenosti poslova upravne koordinacije, kao i s promjenama u sastavu lokalnog predstavničkog tijela u kojem zbog sudjelovanja većeg broja političkih stranaka dolazi do povećanja heterogenosti koja teži izraziti se i u izvršnoj strukturi.

Odbor je malobrojno tijelo, po pravilu sastavljeno od desetak članova, iako ima iznimaka u oba smjera: vrlo malih kolegija od svega tri člana (npr. neka gradska povjerenstva u SAD) kao i kolegijalnih izvršnih tijela s više od 20 članova (npr. izvršni odbori u Norveškoj). Veličina odbora u stanovitoj je korelaciji s njegovom glavnom zadaćom. U odboru s brojnijim članstvom može više doći do izražaja predstavljeno raznih političkih opcija pa stoga odbori kojima je primarna političko-izvršna funkcija obično imaju veći broj članova. Obratno, manji odbor ekspeditivniji je i operativniji pa je stoga više po-doban za ulogu upravnog vodstva.

I način izbora članova kolegijalnog izvršnog tijela može biti raznolik. Negdje ih neposredno biraju građani, a drugdje ih izabire lokalno predstavničko tijelo iz reda svojih članova ili ih pak imenuje iz šireg kruga potencijalnih kandidata. U nekim upravnim sustavima pojedini upravni funkcionari članovi su odbora po svojoj funkciji. U drugima, pak, u imenovanju predsjednika i nekih članova odbora sudjeluje viši organ odnosno središnja vlast. Način selekcije članova odbora također je relevantan za prosudbu uloge odbora u lokalnom sustavu. Tamo gdje su članovi izabrani, pogotovo ako ih biraju građani, obično su u prvom planu politički kriteriji pa je vjerojatno da će i odbor prvenstveno djelovati kao političko-izvršni organ. Na drugoj strani, prilikom imenovanja može se u većoj mjeri voditi računa o stručnim sposobnostima kandidata, a ako se članstvo u odboru dobiva na temelju neke vodeće funkcije u lokalnoj upravi, može se pretpostaviti da će odbor s većim brojem imenovanih članova prvenstveno djelovati kao koordinator uprave.

U pravilu svi članovi odbora imaju isti mandat, no ima upravnih sustava u kojima se predsjednik odbora, a i drugi članovi koji dužnost obavljaju profesionalno, biraju odnosno imenuju na dulji mandat. Pravilo je također da se mandat članova odbora podudara s mandatom članova lokalnog predstavničkog tijela. Ali i tu ima iznimaka. Ima upravnih sustava u kojima predsjednika i neke članove odbora biraju odnosno imenuju izabrani predstavnici građana na dulje vrijeme, kao i

onih u kojima lokalno predstavničko tijelo može tijekom svog mandata češće obnavljati sastav svoga izvršnog organa jer je njegov mandat kraći.

Većinu svojih zadataka odbor obavlja kolektivno, na svojim sjednicama, pri čemu su pri donošenju odluka svi članovi odbora formalno izjednačeni. Sjednice se održavaju razmjerno često, u pravilu jednom u dva tjedna. Kolektivni se rad počesto nadopunjuje individualnim zaduženjima pojedinih članova, koja pak mogu, pogotovu ako su povezana s nekom vodećom funkcijom, imati kao konzekvenciju profesionalni status.

Obično se u odboru posebnim statusom i ovlastima ističe njegov predsjednik koji, ako ništa drugo, ima ovlast pripremanja, sazivanja i vođenja sjednica. Međutim, ponegdje predsjednik ima i druge ovlasti pa je njegov status znatno jači, što kulminira onda kad se on, pored odbora, javlja kao formalni nositelj izvršnih funkcija s brojnim samostalnim ovlastima. U tom smislu možemo razlikovati homogene odbore u kojima su članovi po svojim ovlastima i dužnosti uglavnom međusobno izjednačeni, od stupnjevanih odbora u kojima postoje znatne razlike u ovlastima i statusu između predsjednika i članova. Stupnjevani kolegiji bliži su monokratskom tipu izvršne strukture te predstavljaju zapravo prvu fazu prijelaza od monokratskog prema kolegijalnom tipu lokalnog izvršnog sloja.³⁴

Odnos između lokalnog predstavničkog tijela i kolegijalnog izvršnog organa također može biti na različite načine reguliran. Jedna je dimenzija tog odnosa opseg inicijativne funkcije odbora prema lokalnom vijeću. Što je više odluka u kojima isključivu inicijativu ima odbor, to će biti veći njegov utjecaj na konačni ishod odlučivanja i to će biti jača njegova pozicija spram lokalnog predstavničkog tijela. Zatim, za procjenu tog

³⁴ Taj prijelaz dobro ilustrira usporedba između strukture izvršnog sloja u francuskim i belgijskim komunama. Dok francuski općinski načelnik (*maire*) sa svojim pomoćnicima i tajnikom predstavlja tipični primjer monokratske strukture lokalne egzekutive, dotle je belgijski odbor (*collège des bourgmestre et échevins*), kojemu predsjedava načelnik, a članovi su mu njegovi pomoćnici, primjer stupnjevanog kolegija koji se razvio, kako se vidi iz naziva tog tijela, preobrazbom monokratskog modela lokalne egzekutive.

odnosa važno je također uočiti koliko slobode ima odbor u izvršavanju odluka vijeća, kako je regulirana mogućnost delegiranja pojedinih ovlasti odlučivanja s vijeća na odbor te kako je riješeno odlučivanje u hitnim, neodgodivim situacijama. U nekim upravnim sustavima vijeće može prenositi svoje ovlasti odlučivanja na odbor koji tada ima slobodu u oblikovanju tih odluka, dok se drugdje traži da odbor svaku svoju odluku koju je donio *iure delegato* naknadno podnese vijeću na potvrdu. Nadalje, važno je razmotriti kakav je mehanizam odgovornosti odbora prema vijeću, koliko često odbor mora izvještavati vijeće o svom radu na provedbi odluka, koje sankcije može poduzeti lokalno vijeće prema odboru ako s njegovim radom nije zadovoljno itd. Ako se odnosi između lokalnog vijeća i odbora zaoštre, a ne postoje institucionalne mogućnosti da se taj sukob riješi lokalno, može doći do blokade u funkcioniranju lokalnog sustava pa je nužna intervencija viših vlasti. I napokon, prilikom razmatranja tog odnosa valja razmotriti koji instrumenti stoje na raspolaganju odboru radi izravnog utjecaja na rad lokalnog predstavničkog tijela (sazivanje sjednica, utvrđivanje dnevnog reda sjednice, utjecaj na tok sjednice, ostavka i dr.).

Poseban je problem odnos kolegijalnog izvršnog organa i lokalne uprave. U pravilu je odbor kolektivno zadužen i odgovoran za koordinaciju lokalne uprave, ali ponegdje tu dužnost umjesto odbora obavlja njegov predsjednik, čime se značajno osnažuje njegov status. Općenito bi se moglo reći da će odbor biti više kadar usmjerivati i nadzirati lokalne službe ako su njegovi članovi na čelu lokalnih upravnih organizacija, jer će tada imati potpuniji i bolji uvid u problematiku upravljanja tim službama. To, međutim, ima lošu stranu što je odbor izložen izravnom utjecaju upravnih struktura pa može postati žrtvom njihovih uskogrudnih, sektorskih interesa te birokratske sitničavosti i inertnosti. S druge strane, personalna separacija članova odbora od vodećih upravnih funkcionara omogućit će odboru da djeluje kao zbiljsko vodstvo lokalne jedinice kao cjeline, ali će otežati komunikaciju s upravnim sektorom, oso-

bito u onim slučajevima kad je potrebna jasna i pouzdana informacija radi donošenja hitnih odluka.

Radi preglednosti sve ću lokalne sustave u kojima izvršni sloj ima karakteristike kolegijalnog tipa podijeliti u četiri skupine. U prvu sam uvrstio one sustave u kojima članove odbora biraju neposredno građani (komunalni odbor), a u drugu pak one u kojima predsjednika i članove odbora bira lokalno predstavničko tijelo (izvršni odbor). Treću skupinu čine oni upravni sustavi u kojima se radi usmjerivanja i nadzora nad lokalnim službama predsjednik i neki članovi odbora profesionaliziraju (odbor i upravni funkcionari). I konačno, u četvrtu skupinu uvrstio sam one sustave u kojima u imenovanju predsjednika odbora sudjeluje centralna vlast (odbor s centralno imenovanim predsjednikom). Kao što će se kasnije vidjeti, između pojedinih varijanti odborskih sustava razlike nisu oštre, već su preklapanja među njima prilično česta.

3.2.1. Komunalni odbori

3.2.1.1. Švicarski komunalni odbor

Tipičan primjer odbora koji je nastao kao operativna dopuna širokog foruma lokalnog odlučivanja nalazi se u lokalnoj samoupravi **Švicarske**. Naime, u oko 90% švicarskih komunalnih vrhovni je organ lokalne vlasti komunalna skupština (*Gemeindeversammlung* odnosno *assemblée communale*) koju čine svi građani komune s biračkim pravom. Komunalna skupština sastaje se povremeno, najčešće jednom ili dvaput godišnje, radi raspravljanja i odlučivanja o lokalnom proračunu i završnom računu, izboru i razrješenju lokalnih dužnosnika te drugim važnijim pitanjima.

Svakodnevno upravljanje lokalnim poslovima skupština povjerava kolegijalnom tijelu različitog naziva³⁵ koje se sa-

³⁵ U njemačkim kantonima to se tijelo naziva *Gemeinderat* odnosno *Stadtrat*, u francuskim kantonima naziva se *municipalité*, *conseil communal* ili *conseil administratif*, a u talijanskim komunama naziva se *municipio*.

stoji od 5 do 15 članova izabраниh neposredno na skupštini u pravilu na četiri godine. U pravilu se cjelokupni sastav odbora bira istovremeno (u komunama kantona *Obwalden* polovina članova odbora bira se svake druge godine). Funkcija člana odbora je reizborna, u većini slučajeva bez ograničenja, s time da je negdje ograničeno ukupno vrijeme koje neki član može neprekidno provesti na toj funkciji (u kantonu *Zürich*, na primjer, nitko ne može biti članom odbora dulje od 12 godina neprekidno).

Na status članova odbora utječe veličina komune, a preko toga i organizacija komunalne uprave. U manjim komunama s malim, jedinstveno organiziranim administrativnim aparatom, funkcija člana odbora je počasna, dok se u većim komunama, s većom i razvedenijom upravnom strukturom, pokazuje određen stupanj profesionalizacije. Tamo, naime, članovi odbora obavljaju svoje dužnosti u skraćenom radnom vremenu i za svoj rad primaju unaprijed utvrđeni mjesečni iznos koji se smatra kompenzacijom za izgublenu zaradu zbog odsutnosti s njihova redovitog posla. U većim gradovima članovi odbora moraju napustiti svoj redoviti posao i sasvim se posvetiti komunalnim problemima te za to primaju stalnu mjesečnu nagradu.

Komunalni odbor radi u sjednicama koje se u većim gradovima održavaju dvaput tjedno, dok se u manjim komunama održavaju jednom u dva tjedna. Sjednice saziva i njima rukovodi predsjednik komune³⁶ koji je ujedno i predsjednik odbora. Zanimljivo je da sjednice odbora nisu javne, tj. ne mogu im prisustvovati predstavnici javnih medija ni građani, osim onih koji su, obično kao eksperti, posebno pozvani.

Iako u načelu djeluje kolektivno, odbor je ovlašten provesti stanovitu diobu poslova među svojim članovima te im povjeri-

³⁶ I njegov se naziv razlikuje u raznim kantonima. U njemačkim kantonima podjednako se rabe nazivi *Gemeindepräsident* odnosno *Stadtpräsident* kao i *Gemeindevorsteher* odnosno *Stadtvorsteher*, u francuskim kantonima osim naziva *maire* koristi se i naziv *syndic*, dok se u talijanskim komunama rabi izraz *sindaco*.

ti donošenje manje važnih odluka i provedbu pojedinih mjera. No neke važne odluke, posebno one financijske naravi, odbor ne smije delegirati na svoje članove. Praktični razlozi usmjerenja i nadzora nad lokalnim službama uzrokovali su da je u većim komunama provedena formalna dioba zaduženja među članovima odbora pa tako svaki član odbora nadzire jednu lokalnu službu. U manjim, seoskim komunama takve podjele zadataka među članovima odbora nema ili je ona, ako postoji, neformalna i privremena.

Komunalni odbor ima vrlo jak utjecaj u komuni u prvom redu zbog toga što u njemu sjede najistaknutije političke ličnosti komune. S obzirom na to da u lokalnom političkom životu, osobito u većim komunama, aktivno sudjeluju političke stranke, za članove odbora pretežito se biraju vodeći lokalni političari pa se može reći da u izboru nositelja izvršnih funkcija dominira politički kriterij.

Jedna je od važnijih funkcija odbora priprema i organizacija rada komunalne skupštine. U nekim kantonima skupština na svakom zasjedanju sama bira svoje predsjedništvo koje rukovodi zasjedanjem, ali u većini kantona skupštinom rukovodi predsjednik komune koji je ujedno i predsjednik odbora. Iako svaki član skupštine ima pravo inicijative, najveći dio odluka na skupštini predlaže odbor. Ti se prijedlozi tijekom rasprave na skupštini vrlo malo mijenjaju pa se može reći da komunalni odbor *de facto* vodi lokalnu politiku. Ipak, valja istaknuti da komunalne skupštine katkad znaju biti veoma kritične u ocjeni podnesenih prijedloga, osobito kad je riječ o uvođenju novih poreza i drugih dažbina.

Unutar odbora najznačajnija je osoba predsjednik komune. U većini komuna bira ga skupština kad i ostale članove komunalnog odbora, ali u nekim kantonima njegov je izbor prepušten članovima odbora pa ga oni biraju između sebe. Po pravilu se bira na isto vrijeme kao i ostali članovi odbora. Budući da je predsjednik najviše angažirani komunalni funkcionar, u većim komunama od njega se zahtijeva da napusti svoje redovito zanimanje i da se u potpunosti posveti svojoj funkciji, za što prima stalnu mjesečnu nagradu.

U komunalnom odboru predsjednik je formalno *primus inter pares*. Predsjedava sjednicama, potpisuje akte odbora, brine se o njihovoj provedbi te usklađuje rad članova odbora. Između sjednica odbora u hitnim slučajevima može donositi manje važne odluke, ali ih na prvoj sljedećoj sjednici mora podnijeti odboru na potvrdu. Prema tome, može se reći da je u švicarskim komunama u velikoj mjeri ostvareno načelo kolegijalnog upravljanja te da s obzirom na status svojih članova komunalni odbor ima obilježja homogenog kolegija.

Međutim, osim tih, predsjednik može imati i neke samostalne ovlasti koje ga u određenoj mjeri izdvajaju od ostalih članova odbora. Prije svega, predsjednik zastupa komunu kao pravnu osobu i predstavlja je pred građanima i javnošću uopće. Nadalje, provodi opći nadzor nad komunalnom administracijom, a što je lokalni upravni aparat manji, to je mogućnost njegova utjecaja na lokalnu upravu veća. Naposljetku, predsjednik se u nekim kantonima smatra i predstavnikom kantonalne vlasti u komuni te u tom svojstvu odgovara za provedbu kantonalnih zakona, dužan je pomagati područnim kantonalnim organima, a u nekim kantonima ovlašten je izricati novčane kazne za prekršaje i obavljati neke policijske poslove. Iako predsjednik u nekim komunama i formalno može imati status kojim se razlikuje od ostalih članova odbora, ipak ne znači da je time postao samostalan nositelj izvršne funkcije u komuni.

Na osnovi iznesenog može se zaključiti da je komunalni odbor u švicarskim komunama efektivno lokalno vodstvo s izvornim političkim legitimitetom koji je utemeljen na neposrednom izboru od građana. Takvo je vodstvo nužna nadopuna glomaznoj lokalnoj skupštini, bez koje lokalni sustav ne bi mogao uspješno funkcionirati. Bitno obilježje djelovanja tog vodstva je kolektivni rad, odlučivanje i odgovornost, a samo zbog praktičnih razloga ta se metoda rada ponegdje dopunjuje pojedinačnim zaduženjima i individualnom odgovornošću.

3.2.1.2. Kanadski kontrolni odbor

Sličan tip kolegijalnog izvršnog organa postoji u gradovima **kanadske** pokrajine Ontario, samo što tamo takav organ

djeluje uz izabrano lokalno predstavničko tijelo, no unatoč tome moglo bi reći da njegova pozicija nije ništa slabija od pozicije švicarskog komunalnog odbora.

U ontarijskim gradovima lokalno je predstavničko tijelo (*city council*) relativno malobrojno. Sastoji se od 5 do 15 članova izabranih po izbornim jedinicama na koje je čitav grad podijeljen pa su tako u njemu ravnopravno predstavljeni pojedini dijelovi gradskog stanovništva. Vijećnici se najčešće biraju svake druge godine.

Pored gradskih vijećnika građani neposredno biraju gradonačelnika (*mayor*) i dva odnosno četiri nadzornika (*controllers*) koji čine kontrolni odbor (*board of control*), ali oni se ne biraju po izbornim jedinicama kao vijećnici, već na jedinstvenoj listi za grad kao cjelinu. Taj je odbor nositelj izvršnih funkcija, ali ujedno je i sastavni dio gradskog vijeća. U tom smislu gradonačelnik predsjedava gradskom vijeću i odboru, a članovi odbora sudjeluju u radu gradskog vijeća s pravom glasa, što im omogućuje da imaju izravan utjecaj na proces odlučivanja u gradskom vijeću.

Odbor ima značajne legislativne i egzekutivne ovlasti. Prije svega, formulira politiku i odluke koje onda vijeće razmatra i prihvaća. Nadalje, vijeće može prenijeti na odbor pojedine ovlasti odlučivanja, s time da odbor te odluke mora naknadno podnijeti na potvrdu vijeću. Zatim, odbor sklapa ugovore u ime grada, raspolaže gradskom imovinom te priprema gradski proračun koji podnosi na odobrenje vijeću. Konačno, odbor daje vijeću prijedloge za poduzimanje mjera koje smatra potrebnim za uspješno funkcioniranje gradske uprave.

Postoji niz odluka koje odbor donosi samostalno, na temelju pokrajinskih propisa, a ne na temelju delegacije ovlasti od gradskog vijeća. Odluke odbora koje se odnose na izvršenje proračuna te na imenovanje i razrješenje gradskih upravnih funkcionara vijeće ne može izmijeniti, osim ako protiv njih glasa dvije trećine članova gradskog vijeća. A to praktično znači da su vijećnici jednoglasno protiv dotične odluke, jer članovi odbora u gradskom vijeću obično čine trećinu.

Najveći dio poslova odbora odnosi se na opću koordinaciju, usmjerivanje i nadzor nad gradskom upravom te u tom pogledu odbor djeluje kao zbiljsko upravno vodstvo. Da bi tu svoju ulogu mogao ostvariti, odboru su stavljeni na raspolaganje djelotvorni instrumenti utjecaja. On je, naime, ovlašten imenovati i razrješavati sve gradske upravne funkcionare, raspolagati sredstvima gradskog proračuna i fondova, davati zadatke i naloge organima gradske uprave te tražiti izvještaje o njihovom radu kao i provoditi nadzor nad gradskom upravom u cjelini. U nekim su gradovima pojedine lokalne službe (obrazovanje, javni promet, lokalna policija i dr.) izuzete ispod jurisdikcije odbora i nad njima kontrolu provode specijalizirani odbori gradskog vijeća pa je tako u njima utjecaj kontrolnog odbora znatno smanjen.

Na temelju iznesenoga može se zaključiti da kontrolni odbor ima takve prerogative da se s pravom može smatrati »gradskom vladom«, utjecaj koje je na lokalno upravljanje vrlo jak, posebno zbog toga što se temelji na izravnim izborima. Svojedobno se taj tip gradske uprave smatrao vrlo efikasnim, a veliki ontarijski gradovi s takvom upravom isticali su se kao najbolje upravljani gradovi u Kanadi.³⁷

3.2.1.3. Komisije u gradovima SAD

Dok nad švicarskim komunalnim odborima opći nadzor provode lokalne skupštine građana, a kanadski kontrolni odbori moraju djelovati u suglasju s članovima gradskih vijeća, do tle komisije (*commissions*) koje upravljaju nekim **američkim** gradovima nemaju iznad sebe ni pored sebe nikakvih političko-kontrolnih tijela. U gradovima s komisijskim uređenjem, naime, nema ni lokalne skupštine građana niti lokalnog predstavničkog tijela. Upravljanje gradom krajnje je pojednostavnjeno. Komisija obavlja sve legislativne i egzekutivne funkcije.

³⁷ Vidi Keith-Lucas, B.: *Metropolitan Local Government in Canada, Public Administration (London), Vol. 39 (1961)*, te Rowat, D. S.: *Current Trends in the Structure and Power of Local Government in Canada, International Conference IULA, Varšava, 1974.*

je tako da je u tom sustavu provedena potpuna koncentracija ovlasti u lokalnom upravljanju na jednom kolegijalnom tijelu pa bi se moglo reći da je u njemu, u neku ruku, najdosljednije proveden princip jedinstva vlasti. Taj je sustav lokalnog upravljanja do te mjere specifičan i originalan³⁸ da se ne može

³⁸ Zanimljiv je nastanak tog oblika gradske uprave u SAD jer dobro ilustrira pragmatičnost američkog duha, njegov stav prema uvođenju novih društvenih institucija te napose utjecaj privredne uprave na oblike lokalnog upravljanja. Cijela je stvar započela kao neka vrsta gradske prisilne uprave. U rujnu 1900. teksaški grad Galveston, na obali Meksičkog zaljeva, zahvatila je dotad nezapamćena oluja s ogromnim plimnim valovima koji su potpuno razorili luku, potopili gradske ulice te srušili javne objekte i velik broj stambenih zgrada. Tragična bilanca tog događaja bila je oko 6.000 mrtvih, a oko 40.000 ljudi ostalo je bez krova nad glavom (*Alderfer, 1956: 296*). Dotada je Galvestonom upravljalo gradsko vijeće sa »slabim načelnikom«, ni bolje ni lošije nego u većini američkih gradova tog vremena. Suočena s izvanrednom situacijom nastalom poslije spomenute elementarne nepogode, gradska se uprava naprosto izgubila. Nije bila kadra organizirati ni najosnovnije mjere potrebne za zaštitu stanovništva od posljedica katastrofe, a kamoli pokrenuti rekonstrukciju i izgradnju razorenog grada. Stoga je grupa biznismena i trgovaca Galvestona pokrenula inicijativu pred zakonodavnim tijelom države Teksas da se stara gradska uprava zamijeni novom, jednostavnijom i ekspeditivnijom, a ta bi se sastojala u tome da se sve funkcije odlučivanja i upravljanja povjere jednom kolegijalnom tijelu, komisiji od pet članova, po uzoru na poslovni odbor privredne korporacije. Zapravo je takav odbor u gradu faktično već postojao i vodio gradske poslove, samo se tražilo da se on legalizira. Po tom planu tri člana komisije trebao je imenovati guverner Teksasa, a dva, među kojima je bio onaj zadužen za policijske poslove, trebali su izabrati građani. Plan je odobren 1901., a revidiran je 1903., otkad su svi članovi komisije bili izborni. Rezultati djelovanja nove gradske uprave bili su iznad svakog očekivanja. Za pet godina Galveston je izrastao u nov grad. Izgrađeni su novi javni objekti, pokrenuta je široka stambena izgradnja, unapređene su gradske službe, a što je za birače možda bilo najvažnije, smanjeni su porezi i likvidirani su dugovi stare gradske uprave.

Takav uspjeh nije mogao ostati nezapažen u nacionalnim okvirima. O galvestonskom eksperimentu pisalo se i raspravljalo diljem SAD pa su ga drugi gradovi počeli imitirati. Značajan korak u proširenju tog oblika gradske uprave bilo je njegovo prihvaćanje u gradu Des Moines u državi Iowa 1907., gdje je projekt nadopunjen potrebnim institucijama javne kontrole, referendumom, građanskom inicijativom, opozivom i dr. te reformom službeničkog sustava na načelima profesionalnosti i stručnosti. Potom se komisijski oblik gradske uprave počeo širiti poput požara i rušiti staro načelničko

svrstati ni pod jedan od poznatih tipova lokalne strukture, ali se po nekim svojim obilježjima najviše približava odborskoj formi lokalnog upravljanja.

Osnovno je obilježje komisijske forme gradske uprave da su sve funkcije lokalnog upravljanja povjerene jednom relativno malobrojnog kolegijalnom tijelu. Broj članova komisije je neparan. Rijetko prelazi sedam, a najčešće iznosi tri ili pet, ovisno o stupnju strukturne razvedenosti gradske uprave. Naime, svaki član komisije na čelu je jednog odjela gradske uprave, a broj i nazivi odjela variraju. U gradovima srednje veličine obično postoji pet odjela: za javnu sigurnost odnosno lokalnu policiju, za financije, za javne radove, za socijalnu skrb te za parkove i rekreaciju. Unutar tih odjela praktično su raspoređeni svi poslovi cjelokupne gradske administracije. U nekim gradovima prepušteno je komisiji da odluči o raspodjeli dužnosti svojih članova, ali u većini gradova svaki se član komisije *ad personam* bira za šefa pojedinog upravnog resora.

Svi su članovi komisije izborni, a biraju ih građani na jedinstvenoj listi za cijeli grad. Na izborima po pravilu ne sudjeluju političke stranke niti se ističu stranački kandidati, što se svojedobno smatralo jednom od pozitivnih strana tog sustava. Komisija se najčešće bira na vrijeme od dvije godine, rjeđe na četiri, a vrlo rijetko na jednu ili šest godina. Članovi komisi-

uređenje, unoseći nov poslovni duh u upravu američkih gradova. Po svome domašaju bila je to, kako ističu američki autori, prava revolucija u lokalnom upravljanju koja je pripremila teren za nove oblike menadžerske gradske uprave (*Alderfer, 1956: 296–298; Bromage, 1957:278–282*). Već deset godina nakon njezina slučajnog nastanka komisijski tip uprave prihvatilo je više od stotinu gradova, a do 1917. taj se broj povećao na gotovo pet stotina. Otada postupno jenjava pokret za uspostavu tog oblika gradske uprave, a nakon Drugog svjetskog rata počinje opadati broj gradova s komisijskom upravom. U najvećem broju slučajeva zamijenio ga je nov oblik gradske uprave u kojem središnju ulogu ima gradski menadžer. Čak su i građani Galvestona na referendumu održanom 1960. odbacili komisijsku formu gradske uprave i prihvatili sustav gradskog menadžera. Danas komisijski oblik uprave postoji u oko 3% američkih gradova s više od 2.500 stanovnika (*Norton, 1994: 423*).

je su plaćeni, a visina njihove novčane nagrade veoma varira, uglavnom ovisno o veličini grada i razvijenosti gradske uprave.

Jedan od članova komisije obnaša dužnost gradonačelnika (*mayor*), a najčešće je to onaj kojega članovi sami izaberu između sebe, rjeđe onaj koji je dobio najviše glasova na izborima odnosno onaj kojega su na tu dužnost izabrali građani. Gradonačelnik ima relativno malo samostalnih ovlasti, a one se odnose prvenstveno na zastupanje grada, vođenje sjednica te koordinaciju djelovanja ostalih članova komisije. U osnovi on je izjednačen s ostalim članovima te poput njih vodi jedan odjel, često onaj za poslove javne sigurnosti. U američkoj stručnoj literaturi njegov se položaj u komisiji definira kao prvi među jednakima (*primus inter pares*).

U početku se u prilog takvoj organizaciji gradske uprave navodila njezina jednostavnost i učinkovitost, koncentracija ovlasti i odgovornosti, povezanost političkog odlučivanja i operativnog vođenja upravnih službi te veći stupanj profesionalnosti i poslovnosti u vođenju gradske administracije u usporedbi s načelničkim uređenjem. No s vremenom su se pokazale i slabe strane tog modela gradske uprave. Prije svega, prigovaralo se da se u njemu ne osigurava prijeko potrebno političko i upravno vodstvo koje se može bolje ostvariti preko individualnog izvršnog funkcionara tipa načelnika ili *city-managera*. Iako se u tom modelu promicala profesionalnost i poslovnost u gradskoj administraciji, ne može se reći da su ti kriteriji bili primarni prilikom izbora članova komisije. Njih su birali građani prvenstveno na temelju političkih kriterija, dok su stručnost i iskustvo u vođenju lokalnih službi počesto bili u drugom planu. Pa i toliko hvaljena koncentracija političkih i upravnih funkcija imala je ozbiljnih nedostataka. Svaki član komisije prvenstveno je vodio brigu o svojim administrativnim zadacima, a manje se bavio općim problemima upravljanja gradom. Da bi na sjednici komisije dobio podršku za svoje prijedloge, morao je biti spreman bez kritike prihvatiti prijedloge drugih. Tako se u radu komisije razvila praksa međusobne kurtoazije i uzajamnih ustupaka koja je često imala

kao posljedicu nekritičko donošenje odluka i slabljenje općepolitičkog nadzora nad vođenjem pojedinih dijelova gradske uprave. Naposljetku, malobrojnost komisije pokazala se kao značajni limitirajući faktor u lokalnom upravljanju. S jedne strane, nije omogućivala adekvatno interesno predstavništvo, a taj se nedostatak osobito osjećao u većim gradovima sa složenijom socijalnom strukturom. A s druge strane, nametala je određena ograničenja upravnoj diferencijaciji, što je uzrokovalo rigidnost strukture gradske uprave. Stvarani su veliki upravni resori u kojima su se obavljali poslovi veoma različiti po sadržaju i metodama rada, a to je onda izazivalo povećanje poslova koordinacije i otežavalo njihovo uspješno i ekonomično vođenje. Uz opću američku predrasudu o superiornosti monokratskog nad kolegijalnim vodstvom, ti su nedostaci uvjetovali da se tijekom druge polovine 20. stoljeća broj američkih gradova s komisijском upravom znatno smanjio.

3.2.2. Izvršni odbori

Za sustav izvršnog odbora karakteristično je da se u njemu većina izvršnih funkcija povjerava kolegijalnom organu koji bira lokalno predstavničko tijelo u pravilu iz reda svojih članova. Taj se kolegij smatra podređenim lokalnom predstavničkom tijelu te mu je u formalnom smislu odgovoran za obavljanje izvršnih poslova. Ako lokalno predstavničko tijelo nije zadovoljno djelovanjem svoga izvršnog organa, može mu izglasati nepovjerenje i tako iznuditi njegovu ostavku.

Međutim, valja istaknuti da je stvarna pozicija tog izvršnog kolegija u lokalnom sustavu mnogo jača nego što bi se moglo zaključiti iz njegove formalno definirane uloge. Najprije, izvršni je odbor glavni inicijator procesa odlučivanja u lokalnom predstavničkom tijelu u kojem se većina odluka donosi na temelju njegovih prijedloga. Ako je neki drugi subjekt predložio lokalnom predstavničkom tijelu donošenje odluke, o tom se prijedlogu ne može odlučivati bez prethodnog mišljenja izvršnog odbora. A ako se izvršni odbor ne slaže s tim prijedlogom, mala je vjerojatnost da će ga većina u lokalnom

predstavničkom tijelu prihvatiti suprotno obrazloženom mišljenju izvršnog odbora. Ponegdje je predviđena mogućnost da izvršni odbor izvrši pritisak na lokalno predstavničko tijelo najavom ostavke ako se prihvati prijedlog odluke za koju smatra da je neće moći izvršiti.

Osim toga, često se omogućuje da izvršni odbor donosi odluke iz djelokruga lokalnog predstavničkog tijela, bilo iz razloga urgentnosti, bilo pak na temelju privremene ili trajne delegacije, s time da se te odluke naknadno podnesu na ratifikaciju lokalnom predstavničkom tijelu.

Nadalje, izvršni se odbor brine o provedbi normativnih akata i drugih odluka lokalnog predstavničkog tijela. U tom svojstvu obično je ovlašten donositi provedbene propise kojima potanje regulira dotičnu materiju. Provedba često uključuje donošenje pojedinačnih akata kojima se u konkretnim slučajevima rješavaju određena pitanja od općeg interesa, kao i provođenje određenih mjera i akcija radi ostvarenja zacrtane lokalne politike.

Konačno, ali ne i najmanje važno, izvršni odbor obično ima široke ovlasti u usmjerivanju, usklađivanju i nadzoru nad djelovanjem lokalnih upravnih organizacija, od imenovanja i razrješenja čelnih ljudi u tim organizacijama do dodjeljivanja i uskrate odobrenih proračunskih sredstava. Ukratko, može se reći da je u sustavu izvršnog odbora u pravilu ostvarena koncentracija utjecaja na jednom užem gremiju koji formira lokalno predstavničko tijelo.

Dva su glavna razloga za takvu koncentraciju ovlasti i utjecaja u izvršnom odboru, organizacijsko-tehnički i političko-interesni. S jedne strane, zbog potrebe da u njemu budu adekvatno predstavljeni pojedini dijelovi lokalne populacije, lokalno predstavničko tijelo u pravilu ima velik broj članova. Obično vijećnici svoju dužnost obavljaju počasno, uz svoje redovito zanimanje, pa joj stoga ne mogu posvetiti čitavu svoju pozornost i energiju. Glomaznost i volonterski sastav predstavničkog tijela uvjetuje da se ono relativno rijetko sastaje, zbog čega nije kadro kontinuirano voditi lokalne poslove. A i

kad se sastane, vijećnici moraju u relativno kratkom vremenu odlučivati o velikom broju raznovrsnih problema kojima mogu posvetiti samo ograničenu pažnju. Sve to ima kao posljedicu razmjerno nizak stupanj operativnosti. Stoga je s gledišta osiguranja kontinuiteta i operativnosti u lokalnom upravljanju nužna koncentracija na jednom užem, operativnijem tijelu.

S druge strane, tamo gdje se u lokalnim izborima primjenjuje razmjerni izborni sustav, a to je slučaj u većini razvijenih europskih zemalja, lokalna predstavnička tijela imaju relativno visok stupanj političke heterogenosti. Pri tome obično nijedna politička stranka odnosno grupacija nema onu većinu u lokalnom vijeću koja je potrebna da bi se mogla donijeti odluka, već je za donošenje odluke potrebno pribaviti suglasnost drugih, a to pak nalaže postizanje kompromisa pri predlaganju odluke. Da se to usklađivanje ne bi provodilo svaki put nanovo i tako otežao, a ponekad i onemogućio proces odlučivanja, potrebno je uspostaviti trajnu platformu za usklađivanje interesa i za održavanje dominantne političke koalicije u vijeću. Takvu trajnu platformu političko-interesne integracije predstavlja kolegijalni izvršni organ. U njemu se nalaze izabrani predstavnici onih političkih grupacija koje tvore vladajuću koaliciju u vijeću te se na njegovim sjednicama filtriraju različiti zahtjevi, usklađuju interesi i stajališta te formuliraju prijedlozi odluka koje će potom prihvatiti većina u lokalnom predstavničkom tijelu.

Dok bi se organizacijsko-tehnički problem funkcioniranja lokalnog sustava upravljanja u načelu mogao riješiti i uspostavom monokratske izvršne strukture, dotle je za rješavanje političko-interesnog problema potrebno formirati kolegijalni izvršni organ, jer se samo na taj način može osigurati trajno održavanje vladajuće koalicije u uvjetima kad nijedna politička grupacija ne kontrolira većinu mjesta u lokalnom predstavničkom tijelu. Stoga su brojne europske zemlje prihvatile takav tip izvršnog odbora lokalnog predstavničkog tijela, nerijetko ga kombinirajući s nekim elementima monokratskog modela.

3.2.2.1. Austrijska lokalna poglavarstva

Dobar primjer sustava izvršnog odbora s nekim elementima monokratskog uređenja nalazimo u lokalnim jedinicama **Austrije**. U austrijskim osnovnim lokalnim jedinicama, a u ogromnoj većini to su općine, predstavničko je tijelo općinsko vijeće (*Gemeinderat*) koje broji od 7 do 39 članova. U gradovima s posebnim statusom gradsko vijeće (*Stadtrat*) može imati 40 i više članova, a u Beču, koji pak ima specijalni status saveznog glavnog grada, vijeće ima 100 članova. Vijećnici se biraju na vrijeme od pet odnosno šest godina,³⁹ a kako u lokalnim izborima redovito sudjeluju političke stranke, mjesta u lokalnom vijeću dijele se po sustavu razmjernog predstavnštva.

Vijeće propisuje lokalne poreze i donosi proračun, raspoložbe lokalnom imovinom, odobrava kredite za izgradnju važnijih javnih objekata, donosi odluke kojima regulira lokalne poslove i izvršava zemaljske zakone te nadzire rad lokalnog poglavarstva i načelnika. U nadležnosti vijeća razgraničeni su poslovi iz vlastitog djelokruga lokalne jedinice u kojima vijeće ima punu samostalnost u okviru ustava i zakona, od poslova prenesenog djelokruga za koje vijeće podliježe kontroli zakonitosti i svrsishodnosti koju provode zemaljski organi.

Izvršnu funkciju u općini obavlja općinsko poglavarstvo (*Gemeindevorstand*), a u gradovima s posebnim statusom gradski senat (*Stadtsenat*) te općinski načelnik odnosno gradonačelnik. Općinsko poglavarstvo sastoji se od načelnika, jednog do tri njegova zamjenika te određenog broja izabranih vijećnika, s time da ukupan broj članova poglavarstva ne smije biti veći od jedne trećine članova općinskog vijeća. Vijeće bira poglavarstvo u pravilu iz vlastitih redova i na vrijeme svog

³⁹ Duljina mandata lokalnih vijećnika različito je regulirana u pojedinim zemljama članicama austrijske federacije. Petogodišnji mandat ima pet zemalja (*Burgenland, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark* i *Vorarlberg*) te savezni glavni grad Beč, a šestogodišnji mandat imaju tri zemlje (*Kärnten, Oberösterreich* i *Tirol*) (*Neuhofer, Hanz: Handbuch des Gemeinderechts, Wien, Springer Verlag, 1972., str. 153*).

mandata.⁴⁰ Za izbor općinskog načelnika traži se apsolutna većina glasova, a ako nije postignuta ni u dva uzastopna glasanja, u trećem se natječu samo ona dva kandidata koja su postigla relativno najveći broj glasova. Kandidate predlažu one političke stranke i grupacije koje su dobile mjesta u lokalnom vijeću, i to iz reda izabраниh vijećnika. Zamjenike načelnika također bira vijeće, ali se tu pravi ustupak strankama koje su osvojile manje vijećničkih mjesta. Naime, prvog zamjenika ima pravo odrediti stranka koja je dobila najveći broj mjesta, a drugoga ona koja je druga po snazi u vijeću. Ostale članove općinskog poglavarstva vijeće bira po sustavu razmjernog predstavnštva tako da su u poglavarstvu zastupljene i manjinske stranke.⁴¹ Slična pravila vrijede i za izbor gradskog senata u gradovima s posebnim statusom.

Općinsko poglavarstvo glavni je izvršni organ lokalnog vijeća te se u tom smislu brine o provedbi njegovih odluka, podnosi mu prijedloge svih važnih akata, odgovorno je za trošenje proračunskih sredstava te nadzire javne radove, lokalne službe i lokalnu administraciju. Pojedini članovi poglavarstva mogu biti zaduženi za nadzor nad pojedinim lokalnim službama, no u pravilu poglavarstvo obavlja poslove iz svoje nadležnosti kolektivno, u sjednicama. U gradovima s posebnim statusom među članovima gradskog senata provedena je trajna podjela poslova tako da svaki od njih nadzire jednu granu gradske uprave.

Iako se općinsko poglavarstvo smatra glavnim izvršnim organom vijeća, ipak središnju ulogu u tom kolegiju ima općinski načelnik koji ima niz samostalnih ovlasti: zastupa općinu kao pravnu osobu, predsjedava vijeću i poglavarstvu, nadzire rad lokalne administracije i ujedno je predstavnik zemaljske vlasti u općini. U potonjoj ulozi načelnik je odgovoran višim organima za zakonito i pravodobno obavljanje poslova prenesenog djelokruga (izbori i popisi birača, matične knjige,

⁴⁰ Samo u općinama Tirola mandat poglavarstva dvostruko je kraći te iznosi tri godine. *Ibidem*, str. 160.

⁴¹ *Ibidem*, str. 162–163.

registracija stranaca, vojne evidencije, socijalna zaštita i dr.). Načelnik ima ovlast da u slučaju nužde donosi naredbe kojima uređuje stvari iz nadležnosti vijeća i poglavarstva ako se ta tijela ne mogu sastati i ako bi nastala nepopravljiva šteta da se ne poduzmu odgovarajuće mjere. Te naredbe podliježu naknadnoj potvrdi vijeća odnosno poglavarstva.

Načelnik je podređen vijeću, a donekle i poglavarstvu kojeg je zaključke dužan izvršavati. Za svoj rad načelnik odgovara vijeću u kojem mu se može postaviti pitanje povjerenja te izglasati nepovjerenje eksplicitnom rezolucijom, nakon čega načelnik mora podnijeti ostavku. U praksi su, međutim, takvi slučajevi izglasavanja nepovjerenja vrlo rijetki.⁴² Ako se pak načelnik ne slaže s nekom odlukom vijeća ili poglavarstva zbog toga što je smatra nezakonitom ili štetnom za lokalnu zajednicu, ovlašten je obustaviti izvršenje te odluke i zatražiti od donositelja da sporni predmet ponovo raspravi i o njemu odluči. Riječ je, dakle, o nekoj vrsti suspenzivnog veta na odluke kolegijalnih organa. U poslovima prenesenog djelokruga načelnik je odgovoran zemaljskoj vladi koja ga u slučajevima zloupotrebe ovlasti, neposluha ili zanemarivanja dužnosti može smijeniti, što se u praksi još rjeđe događa.⁴³

Na osnovi iznesenog može se zaključiti da struktura lokalnog izvršnog sloja u austrijskim općinama pored temeljne kolegijalne forme ima i neka obilježja monokratizma. Načelnik sa svojim zamjenicima, kojima je nadređen te im može davati zadatke i delegirati ovlasti, čini jezgru općinske »izvršne vlasti« pa je po tome njegov položaj donekle sličan položaju francuskog općinskog načelnika. Ipak, u najvažnijim izvršnim funkcijama načelnik djeluje u sklopu općinskog poglavarstva u kojemu prilikom odlučivanja može ostati u manjini pa bi zbog toga austrijski model lokalnog izvršnog sloja bilo pogrešno uvrstiti u monokratski tip lokalne izvršne strukture. Iako se po odgovornosti načelnika zemaljskoj upravi približava cen-

⁴² Melichar, Erwin i Harald Rossmann: *Austrian Report on the International Conference IULA*, Varšava, 1974., str. 7.

⁴³ *Ibidem*.

tralističkoj varijanti odborskog modela, kakav npr. postoji u nizozemskoj lokalnoj samoupravi, ipak austrijski model ima bitna obilježja sustava izvršnog odbora, jer načelnika i poglavarstvo posve samostalno bira lokalno predstavničko tijelo iz reda svojih članova.

3.2.2.2. *Izvršni organi u talijanskoj lokalnoj samoupravi*

Kao što sam već istaknuo, sustav lokalne samouprave u **Italiji** uvelike je izgrađen po francuskom uzoru, ali u pogledu organizacije lokalne vlasti napravljen je značajni otklon od tog uzora, prije svega formalnom uspostavom kolegijalnog izvršnog organa unutar kojeg djeluje načelnik. Tako je u organizaciji lokalne vlasti tijekom 20. stoljeća, ako se izuzme razdoblje fašističke diktature, prevladavalo kolegijalno nad monokratskim vodstvom. Tek u novije vrijeme, od 90-ih godina prošlog stoljeća, ponovo se afirmiraju monokratski elementi lokalnog vodstva.

Najšira struktura lokalnog upravljanja u talijanskim je komunama komunalno vijeće (*consiglio comunale*) sastavljeno od vijećnika koje biraju građani na pet godina. Broj članova vijeća varira od 15 (u komunama s manje od 3.000 stanovnika) do 80 (u komunama s više od pola milijuna stanovnika). U manjim općinama (do 10.000 stanovnika) vijećnici se biraju po većinskom sustavu, tj. birači glasuju za kandidate poimenično, a izabrani su oni koji su dobili najviše glasova. U većim su komunama birači obvezni glasovati za predložene liste, a mjesta u vijeću dijele se među listama razmjerno postignutim izbornim rezultatima.

Komunalno se vijeće sastaje na redovita zasjedanja dvaput godišnje, u proljeće i u jesen, kada, među ostalim, odlučuje o proračunu i odobrava završni račun komune. Osim toga, postoji mogućnost sazivanja izvanrednih zasjedanja na inicijativu načelnika, izvršnog odbora, trećine odbornika ili provincijskog prefekta, a te su izvanredne sjednice tako učestale da se smatraju normalnim oblikom rada.

Uz vijeće djeluje izvršni odbor (*giuntà municipale*) koji se sastoji od načelnika (*sindaco*) i određenog broja članova (*assessori*). Broj članova odbora varira ovisno o veličini komune od tri (u komunama s manje od 3.000 stanovnika) do 15 (u komunama s više od pola milijuna stanovnika). Do 1990-ih načelnika i članove izvršnog odbora biralo je komunalno vijeće iz reda svojih članova. Posljedica toga bila je da je sastav izvršnog odbora odražavao odnos političkih snaga u vijeću, a položaj načelnika značajno je varirao ovisno o veličini odbora i njegovu političkom sastavu. U malim komunama načelnik je dominirao u odboru, u komunama srednje veličine načelnik je u odboru bio *primus inter pares*, u velikim komunama odbor je bio glavni oblik koordinacije odlučivanja između svojih članova zaduženih za pojedina područja lokalne uprave, dok je u najvećim, metropolitanskim komunama izvršni odbor postao mjesto usklađivanja i dogovaranja između članova koji su, zajedno s voditeljima službi, dominirali u odlučivanju u pojedinim službama.⁴⁴

Zakonom iz 1990. uveden je neposredni izbor načelnika, dok je izbor članova odbora i dalje ostao u kompetenciji vijeća. Na temelju tog zakona 1993. provedeni su prvi izbori na kojima su građani birali općinske načelnike. Iako je i prije načelnik imao značajne ovlasti (među ostalima predstavljao je i zastupao komunu, pripremao je, sazivao i vodio sjednice vijeća i odbora, usmjerivao je i nadzirao rad komunalne administracije, brinuo se o obavljanju poslova državne uprave u komuni itd.), ipak je promjenom načina izbora njegov položaj u lokalnom sustavu upravljanja bitno promijenjen. Neposrednim izborom od građana načelnik je dobio izravni politički mandat te je u tom smislu donekle izjednačen s komunalnim vijećem. Ujedno je time njegova pozicija u izvršnom odboru postala znatno jača i manje ovisna o konstelaciji političkih snaga u vijeću i odboru.

⁴⁴ Dente, Bruno, L.J. Sharpe i Renate Maynz: *Il governo locale in Europa*, Milano, Edizione della Comunità, 1977.; Vandelli, Luciano: *I comuni e le provincie*, u knjizi: Bartole, S., F. Mastragostino i L. Vandelli: *Le autonomie territoriale, Bologna, Il Mulino, 1984.*

3.2.2.3. *Izvršna tijela u hrvatskoj lokalnoj samoupravi*

Po uzoru na austrijski model, u općinama, gradovima i županijama **Hrvatske**, uz stanovite modifikacije, uspostavljena je 1992. jedna varijanta sustava izvršnog odbora. Prije svega, zakonom je propisano da u svakoj⁴⁵ jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave postoje dva izvršna tijela: pojedinačni funkcionar (općinski načelnik, gradonačelnik, župan) i kolegijalno tijelo, poglavarstvo (općinsko, gradsko, županijsko). Zanimljivo je da ih zakon definira kao izvršna tijela lokalne jedinice, a ne kao izvršna tijela lokalnog predstavničkog tijela, što znači da je zakonodavac prihvatio koncept diobe vlasti u lokalnom sustavu, premda je propisao da oba izvršna organa bira lokalno predstavničko tijelo. Konzekvencija tog stajališta bilo je propisivanje inkompatibilnosti članstva u lokalnom predstavničkom tijelu i obavljanja izvršnih dužnosti.

Svaki od tih dvaju izvršnih organa ima svoje funkcije i ovlasti. Pojedinačni funkcionar, kojemu u pravilu pomažu dva zamjenika, zastupa jedinicu lokalne samouprave, odgovara višim organima za obavljanje prenesenih poslova državne uprave, nadzire zakonitost općih akata predstavničkog tijela te obavlja i druge poslove utvrđene statutom lokalne jedinice.

Izvršne poslove u lokalnoj jedinici pak obavlja poglavarstvo kao kolegijalno izvršno tijelo koje broji od 3 do 15 članova, ovisno o vrsti i veličini jedinice lokalne odnosno regi-

⁴⁵ U izvornom tekstu zakona iz 2001. bilo je propisano da se u općinama koje imaju do 3.000 stanovnika ne bira poglavarstvo, već njegove dužnosti obavlja predstavničko tijelo, niti se bira općinski načelnik, već njegovu dužnost obavlja predsjednik općinskog vijeća. Takvo je rješenje prihvaćeno radi pojednostavnjivanja i racionalizacije strukture upravljanja u tim malim općinama. U njima općinsko vijeće ima od 7 do 13 članova pa se to malobrojno tijelo može lakše i brže okupiti te uspješno operativno voditi lokalne poslove bez uspostave posebnog kolegijalnog izvršnog organa. Tim je zakonom bilo omogućeno većim općinama i manjim gradovima (do 10.000 stanovnika) da u svom statutu na taj način reguliraju obavljanje izvršnih poslova te tako pojednostavne svoju upravljačku strukturu. Međutim, izmjenama i dopunama zakona iz 2005. taj je pokušaj racionalizacije struktura lokalnog upravljanja u malim općinama posve eliminiran.

onalne samouprave. Poglavarstvo priprema prijedloge općih akata za lokalno predstavničko tijelo, a kad su ti akti doneseni, ono ih izvršava ili osigurava njihovo izvršavanje. Nadalje, poglavarstvo upravlja i raspolaže pokretnom i nepokretnom imovinom lokalne jedinice, što znači da je može otuđiti bez suglasnosti lokalnog predstavničkog tijela. Uz to upravlja financijskim sredstvima, tj. prihodima i rashodima lokalne jedinice. Zatim, poglavarstvo usmjeruje i nadzire djelovanje upravnih tijela lokalne jedinice u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga. I na kraju, predviđena je mogućnost da se lokalnim statutom poglavarstvu može povjeriti i obavljanje drugih poslova.

Premda ta dva izvršna organa djeluju zasebno, njihova se međusobna povezanost osigurava kako prilikom izbora tako i tijekom rada. Pojedinačnog izvršnog funkcionara bira predstavničko tijelo iz reda svojih članova, i to u pravilu između nositelja stranačkih i nezavisnih lista koje su osvojile mandate u tom tijelu. Bira se apsolutnom većinom, tj. većinom ukupnog broja vijećnika. Na isti se način biraju i njegovi zamjenici. Članove poglavarstva također bira lokalno predstavničko tijelo apsolutnom većinom, s time da je prijedlog liste članova poglavarstva isključivo ovlašten podnijeti pojedinačni izvršni funkcioner koji time presudno utječe na sastav tog kolegija. Zakonom iz 2001. bilo je predviđeno da se članovi poglavarstva u pravilu biraju iz reda članova predstavničkog tijela, što znači da su samo iznimno mogli biti predloženi oni koji nisu vijećnici. Međutim, novelom zakona iz 2005. s tim se iznimkama otišlo još korak dalje: izričito je predviđena mogućnost da za članove poglavarstva mogu biti birani profesionalni upravni funkcionari dotične lokalne jedinice.

Pojedinačni funkcioner ujedno i predsjednik poglavarstva u tom smislu predstavlja poglavarstvo te priprema, saziva i vodi njegove sjednice. Njegovi su zamjenici ujedno i zamjenici predsjednika poglavarstva. Poglavarstvo radi u sjednicama, s time da pojedini članovi mogu biti zaduženi za praćenje djelova lokalne uprave i pojedinih lokalnih služba i za nadzor nad njima, a otvorena je mogućnost da istodobno obavljaju

vodeću funkciju u lokalnoj upravi. Na svojim sjednicama poglavarstvo donosi odluke većinom glasova ako je na sjednici nazočna većina njegovih članova, osim kad se radi o odlukama kojima se raspolaze lokalnom imovinom i financijskim sredstvima za koje se traži da ih je prihvatila većina ukupnog broja članova. Prema tome, teorijski je moguće da prilikom donošenja odluka pojedinačni izvršni funkcionar ostane u manjini, no to je malo vjerojatno jer je obično njegov položaj u poglavarstvu vrlo jak.

Iako u formalnom smislu nije njegov izvršni organ, poglavarstvo je politički odgovorno lokalnom predstavničkom tijelu, a ta je odgovornost regulirana institucijom izglasavanja nepovjerenja. Najmanje trećina članova predstavničkog tijela može pokrenuti pitanje povjerenja pojedinačnom izvršnom funkcionaru i njegovim zamjenicima, pojedinom članu poglavarstva ili poglavarstvu u cjelini. O tom se prijedlogu ne može raspravljati i glasovati prije isteka roka sedam dana od dana dostave predsjedniku predstavničkog tijela, a mora se provesti najkasnije u roku 30 dana od dostave. Odluka o nepovjerenju prihvaćena je ako je za nju glasovala većina ukupnog broja članova predstavničkog tijela. Nakon izglasanog nepovjerenja pojedinom izvršnom funkcionaru odnosno poglavarstvu u cjelini nužno slijedi njihova ostavka. Kad izglasa nepovjerenje pojedinačnom izvršnom funkcionaru ili poglavarstvu u cjelini, predstavničko tijelo mora izabrati novog izvršnog funkcionara odnosno poglavarstvo u roku 30 dana od dana izglasavanja nepovjerenja, jer se u protivnom izlaže riziku da ga Vlada RH raspusti.

Na temelju iznesenog može se zaključiti da u hrvatskoj lokalnoj samoupravi prevladavaju elementi kolegijalnog modela lokalne izvršne vlasti, i to u varijanti izvršnog odbora. Snažni položaj pojedinačnog izvršnog funkcionara koji, pored niza samostalnih ovlasti, sastavlja i vodi poglavarstvo unosi u taj sustav jak element monokratizma te ga u tom smislu ne možemo smatrati čistim kolegijalnim oblikom lokalne izvršne vlasti.

Zakonom iz 2007. predviđen je neposredan izbor pojedinačnih izvršnih funkcionara u općinama, gradovima i županijama te se u tom smislu može reći da će nakon lokalnih izbora

2009. u Hrvatskoj biti uspostavljen populistički oblik monokratskog tipa lokalne izvršne vlasti.

Među tranzicijskim zemljama koje su prihvatile neku varijantu sustava izvršnih odbora u jedinicama lokalne samouprave nalaze se **Poljska, Češka, Bosna i Hercegovina i Srbija.**

3.2.3. Odbor i upravni funkcionari

Iako je usmjerivanje i usklađivanje rada lokalnih upravnih organizacija jedna od važnih zadaća kolegijalnog izvršnog organa, ipak profesionalne upravne funkcionare razmjerno rijetko susrećemo u njegovu sastavu. Izvršni kolegij uglavnom se smatra političkim tijelom pa su za izbor njegovih članova prvenstveno važni politički kriteriji, a stručne kvalitete i administrativne sposobnosti obično su u drugom planu. Međutim, sve složeniji poslovi lokalnog upravljanja, osobito u gradovima, zahtijevaju od članova odbora određena tehnička znanja i vještine te nalažu stanovitu podjelu poslova i specijalizaciju, kao i to da problemima svakodnevnog, operativnog upravljanja posvete sve veći dio svoga vremena i energije, drugim riječima da se profesionaliziraju. Tim se zahtjevima najčešće udovoljava tako da pojedini članovi odbora dobivaju trajno zaduženje da nadziru jednu upravnu granu ili više njih odnosno jednu upravnu organizaciju ili više njih te da taj posao obavljaju svakodnevno i za to primaju novčanu nagradu. Gdje god im se daje zadatak da neposredno rukovode važnijim lokalnim upravnim organizacijama odnosno službama. A najrjeđi su slučajevi kad se veza između odbora i lokalne uprave ostvaruje tako što rukovodioci lokalnih upravnih organizacija po svom položaju ulaze u sastav odbora.

Iz dosadašnjeg pregleda lokalnih sustava s kolegijalnim oblikom može se primijetiti da je proces specijalizacije pa i profesionalizacije članova odbora donekle prisutan u raznim, većinom gradskim sredinama. Nalazimo ga, doduše u različitom intenzitetu, u švicarskim komunalnim odborima, kanadskim kontrolnim odborima, američkim gradskim komisijama, austrijskim lokalnim poglavarstvima, talijanskim *giuntama* i

hrvatskim gradskim poglavarstvima. Lokalni sustavi koje ću u nastavku prikazati razlikuju se od prije prikazanih po tome što je taj proces otišao korak dalje i na taj način zapravo modificirao izvornu političko-izvršnu u izvršno-upravnu odborsku strukturu.

3.2.3.1. Magistrati u nekim njemačkim gradovima

Razmjerno visok stupanj specijalizacije i profesionalizacije članova odbora nalazimo, prije svega, u lokalnim jedinicama **Njemačke** koje imaju tzv. magistratsko uređenje (*Magistratsverfassung*), a to su sve lokalne jedinice u *Hessenu*, gradovi u *Schleswig-Holsteinu* te neki gradovi u drugim njemačkim zemljama.⁴⁶

⁴⁶ U *Hessenu* magistratsko uređenje vrijedi za sve lokalne jedinice, ali manje općine (do 1.500 stanovnika) mogu svojim statutom optirati za jednostavnije načelničko uređenje. U *Schleswig-Holsteinu* samo gradovi imaju magistrat, dok je za sve seoske općine obvezatan načelnički sustav. Slično uređenje, samo s drugačijim nazivom osnovnih organa, postoji još u gradskim četvrtima Berlina, u gradu Bremenhavenu te u gradovima s više od 100.000 stanovnika u *Baden-Württembergu* (v. *Elsner, Werner: Gemeindeverfassungsrecht in den Ländern der Magistratsverfassung (Hessen und Schleswig-Holstein)*, u knjizi *H. Peters (ed.): Handbuch der kommunalen Wissenschaften und Praxis, Band I., Berlin, Springer Verlag, 1956.*, str. 280–333; *Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Kohlhammer Verlag, 1965.*, str. 116–125, 145–165, 178–210, 340–370).

Magistratsko uređenje ima inače u Njemačkoj veoma dugu tradiciju. Uvedeno je prvi put 1808. u pruske gradove pod utjecajem poznatog upravnog reformatora *Freiherra von Steina*. Poslije je prošireno i na druge njemačke zemlje, uglavnom u sjevernom dijelu države. To je uređenje zadržano i za vrijeme Weimarske Republike sve do 1935. kad ga nacistička vlada zamjenjuje centralističkom varijantom načelničkog uređenja. Poslije Drugog svjetskog rata obnovljeno je samo u dvije navedene njemačke zemlje. Ipak, između starog, izvornog magistratskog uređenja i ovog današnjeg postoje značajne razlike. Prije je položaj magistrata bio mnogo jači. Da bi odluke gradskog vijeća koje su se odnosile na lokalnu upravu mogle stupiti na snagu, bilo je potrebno da ih odobri magistrat te je u tom smislu između vijeća i magistrata postojala formalna izjednačenost. U današnjem sustavu magistrat je dužan izvršavati odluke gradskog vijeća te mu je u tom smislu podređen, iako ima pravo izraziti protivljenje i staviti prigovore na one odluke gradskog vijeća za koje smatra da su nepravilne (*Elsner, op. cit.*, str. 282–283).

I u ovom je uređenju najviši organ lokalnog upravljanja predstavničko tijelo (općinsko odnosno gradsko vijeće) iz kojega proizlaze i kojemu odgovaraju svi drugi lokalni organi. Ono se sastoji od vijećnika koje su izabrali građani na vrijeme od četiri godine. Broj vijećnika znatno varira s obzirom na veličinu lokalne jedinice te se u *Hessenu* kreće od 5 do 81, a u *Schleswig-Holsteinu* od 7 do 45. Iz reda svojih članova vijeće bira predsjednika koji ima uglavnom predsjedavajuće i ceremonijalne funkcije. Sjednice vijeća održavaju je jednom u dva (*Hessen*) odnosno tri mjeseca (*Schleswig-Holstein*), a saziva ih predsjednik, s time da formalno pravo zatražiti sazivanje imaju magistrat i četvrtina članova vijeća. Poslovi koje obavlja vijeće mogu se svrstati u nekoliko kategorija: statutarna pitanja; izborne ovlasti; reguliranje statusa lokalnih službenika; organizacija lokalne uprave; upravljanje lokalnom imovinom; sklapanje ugovora i drugih pravnih poslova za račun lokalne jedinice; opći nadzor nad magistratom i lokalnom upravom.⁴⁷ U načelu vijeće svoje odluke izvršava preko magistrata, ali u nekim stvarima, osobito kad je riječ o prigovorima i pritužbama na rad magistrata, ovlašteno je neposredno izvršiti svoje zaključke.

Izvršne funkcije u lokalnom sustavu obavlja kolegijalno tijelo, magistrat, koje se sastoji od načelnika (*Bürgermeister*) i određenog broja članova koje bira lokalno vijeće iz reda svojih članova. Jedan dio članova magistrata obnaša dužnost počasno, a drugi dio, koji mora biti manji od prvog, profesionalno. Neprofesionalci se biraju na četiri godine, koliko traje mandat vijeća, a profesionalci se biraju prvi put na šest, a drugi put na dvanaest godina. Tako zapravo jezgra magistrata ostaje kadrovski nepromijenjena kroz nekoliko uzastopnih izbora lokalnog vijeća. U tu jezgru, prije svega, ulazi načelnik, koji svoju dužnost obavlja profesionalno (osim u manjim hesenškim općinama) i za to prima stalnu mjesečnu nagradu, a pored njega i profesionalni članovi, s time da je njihov broj samo okvirno propisan. U *Hessenu* je utvrđen samo najmanji broj

⁴⁷ *Ibidem*, str. 296–300.

članova magistrata (načelnik i dva člana), a lokalnim je jedinicama prepušteno da svojim statutima utvrde broj članova magistrata, s time da u njemu neprofesionalni članovi moraju biti u većini. U *Schleswig-Holsteinu* je pak propisan broj počasnih članova (4, 6 ili 8, ovisno o veličini grada), a time je ujedno utvrđen i ukupni broj članova magistrata (7, 11 ili 15), jer broj profesionalaca mora biti manji.⁴⁸

Magistrat se sastaje jednom tjedno (u *Hessenu*) odnosno mjesečno (u *Schleswig-Holsteinu*), a sjednicama, koje su redovito zatvorene za javnost, rukovodi načelnik. Načelnik je u magistratu *primus inter pares*, u načelu nema samostalnih ovlasti, osim što priprema sjednice i brine se o izvršavanju odluka magistrata. U manjim lokalnim jedinicama nadzire lokalnu administraciju, ali i u tome je prilično ograničen, jer samo vrlo hitne stvari može riješiti samostalno, s time da ih mora iznijeti na prvoj sljedećoj sjednici magistrata i za njih dobiti potvrdu. Ako načelnik smatra da je neka odluka magistrata u suprotnosti sa zakonom ili protivna interesima lokalne jedinice, može tražiti da magistrat o toj stvari ponovo raspravi, ali ako je magistrat ostao pri svojoj odluci, dužan ju je izvršiti. Pojedini članovi magistrata, osobito oni koji dužnost obavljaju profesionalno, najčešće imaju trajna zaduženja nadzirati neko upravno područje te s obzirom na to dobivaju naslove (npr. *Stadtkämmerer*, *Stadtbourat*, *Stadtrechtsrat* i sl.). Oni imaju status visokih »komunalnih političkih dužnosnika«,⁴⁹ ali u određenim aspektima svoga statusa (primanja, mirovine, disciplinska odgovornost i dr.) podliježu službeničkom pravu.

Kao kolegijalno tijelo magistrat obavlja mnogobrojne funkcije i raspolaze širokim ovlastima. Prije svega, vodi svakodnevnu lokalnu politiku te priprema prijedloge odluka i izvršava odluke vijeća. Zatim, usmjeruje i nadzire rad lokalne administracije i drugih lokalnih službi. Značajne ovlasti ima u upravljanju lokalnom imovinom te u vezi s lokalnim proračunom i fondovima. Na kraju, kao zakonski zastupnik lokalne

⁴⁸ *Ibidem*, str. 307–308.

⁴⁹ *Ibidem*, str. 311.

jedinice ima pravo da u njezino ime i za njezin račun zaključuje ugovore i preuzima obveze.

Magistrat je kao izvršni organ podređen lokalnom vijeću, zaključke kojeg je dužan izvršavati i o tome mu mora redovito podnositi izvještaje. Ali njegova podređenost nije potpuna i bezuvjetna. Ako smatra da neka odluka vijeća nije zakonita ili da je u suprotnosti s interesima lokalne jedinice, magistrat može zatražiti od vijeća da o spornoj stvari ponovo raspravlja, što je vijeće dužno učiniti. Ako vijeće ostane kod prvotne odluke, a magistrat smatra da ona nije zakonita, može svojim pismenim prigovorom suspendirati njezino izvršenje, na što vijeće može zatražiti da spor riješe viši organi.⁵⁰

U cjelini uzevši može se konstatirati da je pozicija magistrata u lokalnom sustavu veoma jaka, čemu pored formalnih ovlasti nesumnjivo pridonosi i profesionalizam njegovih članova. Bez pretjerivanja može se ustvrditi da to tijelo stvarno upravlja lokalnim poslovima u općinama odnosno gradovima *Hessena* i *Schleswig-Holsteina*. Iako u njemu broj profesionalnih članova mora biti u manjini, ipak se može reći da po svojoj strukturi, funkcijama i ovlastima magistrat ima sva obilježja lokalnog upravnog odbora.

3.2.3.2. *Drugi primjeri odborskog uređenja s upravnim funkcionarima*

Po uzoru na njemačko magistratsko uređenje bilo je organizirano upravljanje gradskim komunama **Danske** prije reorganizacije lokalne samouprave 1970. Tada je gradsko vijeće iz reda svojih članova biralo magistrat koji su činili gradonačelnik (*borgmester*) i dva do četiri člana koji su dužnost obavljali profesionalno, ali bez posebnih upravnih zaduženja, osim u velikim gradovima gdje u vodili pojedine upravne odjele. U obavljaju izvršnih poslova magistratu su donekle konkurirali financijski odbor (predsjedavao mu je gradonačelnik) i grad-

⁵⁰ *Ibidem*, str. 323.

ski upravitelj (*kommunaldirektor*) koji je neposredno rukovodio gradskom upravom.⁵¹

Specifičan oblik odborskog uređenja s nešto slabijim elementima upravnog profesionalizma nalazimo u većim komunama **Norveške**. I ovdje je odbor u neku ruku nužna nadopuna velikom predstavničkom tijelu koje broji do 85 članova izabranih po sustavu razmjernog predstavnštva na vrijeme od četiri godine. Za obavljanje izvršnih funkcija komunalno vijeće bira izvršni odbor kojeg su članovi uglavnom vijećnici, a samo iznimno u odbor mogu biti izabrani i lokalni upravni funkcionari. Na čelu odbora je predsjednik koji ujedno predsjedava i lokalnom vijeću. U manjim, seoskim komunama predsjednik odbora je i šef lokalne administracije. U većim, gradskim komunama (preko 10.000 stanovnika) odbor obavlja prvenstveno političko-izvršne dužnosti uz mogućnost profesionalizacije predsjednika i dijela članova, dok je na čelu lokalne uprave gradski upravitelj kojega kao profesionalnog administratora imenuje vijeće na neodređeno vrijeme. Gradski upravitelj ne smije biti član odbora, ali može prisustvovati sjednicama odbora i vijeća na kojima ima samo savjetodavni glas.⁵²

Dok je povezivanje odbora s lokalnom upravnom strukturom u norveškim gradskim komunama zastalo na pola puta, dotle je u **finskim** gradovima došlo do pune simbioze između kolegijalnog izvršnog organa i vodeće upravne strukture. I finska gradska vijeća imaju velik broj članova (do 77) izabranih na četverogodišnji mandat po razmjernom izbornom sustavu. Vijeće među svojim članovima svake godine nanovo bira predsjednika i potpredsjednika koji imaju uglavnom reprezentativne i ceremonijalne funkcije. Svakodnevno upravljanje gradskim poslovima povjereno je gradskom odboru. Na čelu odbora je gradski upravitelj kojega kao profesionalnog funkcionara imenuje vijeće na neodređeno vrijeme. Ostale

⁵¹ Ingvarsen, O.: *Local Government Reform in Denmark, Studies in Comparative Local Government, Vol. 3 (1969), No. 2.*, str. 58–63.

⁵² *Local Government in Norway – An Information Note Prepared by Norwegian Association of Local Government, Studies in Comparative Local Government, Vol. 8 (1974), No. 1.*, str. 76–80.

članove odbora, najmanje četiri, bira vijeće iz reda svojih članova na vrijeme od jedne godine i oni svoju dužnost u pravilu obavljaju počasno. Odbor ima široke ovlasti i jaku poziciju naspram vijeću, a u njemu je pak najutjecajnije figura gradski upravitelj, kako zbog stručnog znanja, sposobnosti i iskustva koji su uvjeti za njegovo imenovanje, tako i zbog kontinuiteta funkcije i dobrog poznavanja lokalnih prilika i problema. Kad je jednom postavljen, upravitelj služi sve dotle dok ga vijeće ne smijeni ili pak sam ne podnese ostavku. A smjenjivanje upravitelja i njegovih profesionalnih pomoćnika podvrgnuto je ozbiljnim ograničenjima. Za odluku o smjenjivanju mora glasovati najmanje tri četvrtine vijećnika, a kad je ispunjen taj prilično težak uvjet, odluka podliježe odobrenju provincijskog guvernera. Bez suglasnosti viših organa gradsko vijeće može smijeniti upravitelja samo onda ako je zbog duže bolesti nesposoban obavljati svoju dužnost.⁵³

Može se zaključiti da je kombinacija između političkih i upravnih, stručnih i laičkih te profesionalnih i počasnih elemenata u finskoj lokalnoj samoupravi rezultirala specifičnom varijantom odborskog modela u kojem upravno-profesionalna struktura ima prevagu. Premda je po zakonu institucija profesionalnog upravitelja obvezna samo za gradove, zanimljivo je da je gotovo polovina, uglavnom većih, ruralnih komuna u svojim statutima prihvatila i u praksi uspostavila tu instituciju.

3.2.4. Odbor s centralno imenovanim funkcionarom

U lokalnim sustavima s odborskom izvršnom strukturom mnogo je teže ostvariti izravni centralni utjecaj nego u lokalnim jedinicama s monokratskim vodstvom. Prije svega zbog toga što je odbor kao kolegijalni organ za to manje pogodan. Centralnom je organu teže usmjerivati djelovanje većeg broja pojedinaca kad oni u formalnom smislu čine izvršni kolegij nego kod inokosnog izvršnog funkcionara. Pa i mehanizam odgovornosti je zamršeniji kad je riječ o kolegijalnom vod-

⁵³ Humes, Samuel i Eileen Martin: *The Structure of Local Government, The Hague, International Union of Local Authorities, 1969.*, str. 527–529.

stvu. Efektivni nadzor može se najbolje postići primjenom načela individualne odgovornosti koju je u odborskom sustavu u stvarima u kojima se zajednički donose odluke teško ostvariti. Osim toga, kolegijalni izvršni organ je formalno, a često i zbiljski, povezan s lokalnim predstavničkim tijelom, kako time što ga ono bira, i to obično iz reda svojih članova, tako i time što mu je politički odgovoran za svoj rad. Horizontalna povezanost i odgovornost odbora lokalnom predstavničkom tijelu, premda ne isključuje, ipak znatno suzuje mogućnosti vertikalne kontrole.

Te teškoće u provođenju centralnog nadzora nad lokalnim sustavima s kolegijalnim vodstvom nisu nepremostive, pa se tako u državama u kojima centralna vlast želi zadržati pod kontrolom određene aspekte lokalnog upravljanja na razne načine to pokušava ostvariti. Iz dosadašnjeg iskustva mogu se u osnovi razlikovati dvije metode. Po jednoj odbor se kao cjelina podvrgava centralnom nadzoru, bez obzira na svoju primarnu povezanost s lokalnim predstavničkim tijelom. To se postiže mehanizmom tzv. dvostruke odgovornosti kolegijalnog izvršnog organa, prema lokalnom predstavničkom tijelu i prema višim izvršnim organima u državi. Takav je režim odgovornosti bio svojedobno uspostavljen u lokalnoj upravi Sovjetskog Saveza i drugih socijalističkih zemalja koje su slijedile njegov uzor. Zbog postojanja jednopartijskog sustava utemeljenog na načelu demokratskog centralizma, s jedne, te visokog stupnja upravne centralizacije, s druge strane, ta dvostruka odgovornost u zbilji se pretvorila u jednostruku ovisnost lokalnih izvršnih komiteta o višim izvršnim organima odnosno središnjoj vladi. To je dakako posve dovelo u pitanje koncept izvršnih komiteta kao izabраниh, odgovornih i smjenjivih organa lokalnih sovjeta, a o nekoj lokalnoj autonomiji nije moglo biti ni govora.

Druga metoda kojom se nastoji osigurati centralni utjecaj na lokalno upravljanje sastoji se u tome da se neki individualni lokalni funkcionari učini ovisnim i odgovornim središnjim organima. S obzirom na to preko kojeg se lokalnog funkcionara taj utjecaj ostvaruje, možemo razlikovati upravnu od izvršne varijante te metode. U upravnoj varijanti centralni se utjecaj

provodi preko šefa lokalne administracije kojega kao državnog službenika postavlja i smjenjuje organ središnje državne uprave. Tipičan primjer takvog centralnog nadzora u osnovnim lokalnim jedinicama nalazimo u talijanskim općinama. Općinski je tajnik kao državni službenik po upravnoj hijerarhiji odgovoran višim upravnim instancijama za zakonitost i pravilnost rada općinske uprave. Središnja državna uprava odlučuje o njegovu imenovanju, plaći, napredovanju, premještanju i otpustu iz službe te se tako osigurava da njegova vertikalna odgovornost bude zbiljski djelotvorna. Za središnji upravni utjecaj na razini lokalnih jedinica drugog stupnja tipičan je primjer francuski prefektorski sustav u departmanima o kojem sam prije govorio. Moglo bi se reći da se takva rješenja primjenjuju u onim državama u kojima postoji visok stupanj upravne centralizacije i razmjerno slaba lokalna autonomija.

U zemljama s monarhijskim državnim uređenjem i višim stupnjem lokalne autonomije češće se primjenjuje izvršna varijanta centralnog utjecaja na osnovne jedinice lokalne samouprave. Na temelju formalnog vladareva suvereniteta središnja vlast rezervira si pravo imenovati ili pak sudjelovati u imenovanju predsjednika kolegijalnog izvršnog tijela u osnovnoj lokalnoj jedinici te preko njega utjecati na pojedine aspekte lokalnog upravljanja. Takvo rješenje nalazimo u lokalnoj samoupravi Nizozemske, Belgije i Luksemburga. Od zemalja s republikanskim državnim uređenjem takav je oblik centralnog utjecaja svojedobno postojao u Portugalu.

3.2.4.1. Odbor s centralno imenovanim načelnikom u Nizozemskoj

Glavni organ odlučivanja u nizozemskim je općinama općinsko vijeće (*gemeenteraad*) koje ima od 7 do 45 članova, ovisno o veličini lokalne jedinice. Vijećnici se biraju na četverogodišnji mandat na lokalnim izborima u kojima aktivno sudjeluju političke stranke, a mjesta u vijeću dijele se po sustavu razmjernog predstavništva. Općinsko vijeće donosi sve odluke, osim onih koje su centralnim zakonima izrijeckom

povjerene odboru ili načelniku. U općim crtama nadležnost vijeća uključuje određivanje lokalnih poreza i drugih dažbina, donošenje odluka kojima se regulira javni red i mir, javni moral i zdravlje ljudi te odluka o izgradnji i održavanju prometnica, mostova i drugih komunalnih objekata. Osim toga, vijeće samostalno donosi općinski proračun, raspisuje javni zajam, sklapa ugovore te raspolaže komunalnom imovinom. Nadalje, vijeće ima široke personalne ovlasti jer imenuje sve važnije upravne funkcionare u općini. Naposljetku, zakonom se vijeće može ovlastiti da donosi provedbene propise u području urbanizma i građevinarstva, stambenih odnosa, socijalne skrbi, odgoja i obrazovanja, kontrole prodaje alkoholnih pića itd.

Izvršni se segment u nizozemskim općinama sastoji od načelnika (*burgomaster*) i od dva do osam izvršnih funkcionara (*wethouders*) koji zajedno s načelnikom u formalnom smislu čine odbor (*burgomaster en wethouders*). Glavna ličnost u tom tijelu je načelnik kojega svojim dekretom imenuje monarh na prijedlog pokrajinskog guvernera.⁵⁴ Imenuje se na vrijeme od

⁵⁴ Od sredine šezdesetih do početka sedamdesetih godina prošlog stoljeća u Nizozemskoj se vodila živa rasprava o tome bi li načelnik trebao postati izborna osoba. Zagovornici promjena isticali su da je postojeći način selekcije načelnika nedemokratski te da bi birači, izravno ili preko svojih predstavnika, trebali imati odlučujuću riječ o tome odgovara li neka osoba za takvu važnu lokalnu funkciju. Rezultat te rasprave bio je zakonski prijedlog u kojem je stajalo da općinskog načelnika bira vijeće, iako je u raspravi bilo dosta zagovornika radikalnije solucije, tj. da načelnika neposredno biraju građani. Međutim, ni ta umjerena varijanta nije prošla, jer se 6. XI. 1973. većina zastupnika u Donjem domu Parlamenta izjasnila protiv tog zakonskog prijedloga. Ipak je nastojanjima da se poveća utjecaj vijeća na izbor načelnika udovoljeno tako što je propisano da u postupku imenovanja vijeće ima pravo dati svoje mišljenje o tome kakvog bi načelnika željelo imati (s kakvim stručnim i drugim sposobnostima i sl.), a to se mišljenje trebalo uzeti u obzir prilikom nominacije. Po tadašnjoj ocjeni nizozemskih autora *Reindersa* i *Verhoefa*, najviše što se u narednih desetak godina može očekivati bila bi promjena po kojoj bi načelnika biralo vijeće, a nema nikakvih izgleda da se prihvati ideja o načelniku kojeg biraju građani (*Reinders, Alex i Ron Verhoef: Current Trends in Local Power and Authority in the Netherlands, International Conference IULA, Varšava, 1974.*, str. 19). Pokazalo se da su i ta predviđanja bila previše optimistična, jer se do kraja stoljeća način imenovanja općinskog načelnika nije promijenio.

šest godina, a ako ne bude premješten u neku drugu općinu, praksa je da se on na taj položaj ponovo imenuje nakon isteka mandata. I način postavljanja i duljina mandata upućivali bi na zaključak da je načelnik puki eksponent centralne vlasti u općini. U praksi, međutim, načelnik ima prilično nezavisnu poziciju spram središnje vlasti, što se obično izražava frazom kako je »načelniku jedino nadređen zakon«. ⁵⁵ No time što je stekao određenu neovisnost prema centru, načelnik nije postao ovisniji o lokalnom vijeću, jer je ono zasad samo ovlašteno na to da višim organima daje mišljenje o kandidatu za tu funkciju.

Načelnik predsjedava lokalnom vijeću, ali u njemu nema pravo glasa. Također predsjedava odboru, ali u tom tijelu ima pravo odlučivanja, štoviše u slučaju podijeljenih glasova u odboru, njegov je glas odlučujući. Načelnik se brine o javnom redu i miru u općini, a ako općina ima vlastitu policiju, što je pravilo u većim gradovima, tada je on njezin neposredni šef. U tom svojstvu može donositi policijske naredbe o kojima mora, što je prije moguće, obavijestiti lokalno vijeće i provincijskog guvernera, a te naredbe ostaju na snazi ako ih vijeće ratificira odnosno ako ih guverner ne ukine. Dalje, načelnik se brine o zakonitosti akata komunalnih organa. Ako smatra da je neka odluka vijeća ili odbora u suprotnosti sa zakonom i javnim interesom, načelnik može takvu odluku obustaviti od izvršenja (ta obustava ne smije trajati dulje od 30 dana) i istodobno podnijeti prijedlog središnjoj vlasti da je poništi. Konačno, načelnik predstavlja i zastupa općinu te obavlja razne ceremonijalne dužnosti koje idu uz funkciju poglavara lokalne jedinice.

Pored načelnika u odboru su izvršni funkcionari koje bira vijeće na svojoj prvoj sjednici, i to iz reda svojih članova na vrijeme od četiri godine, koliko traje mandat vijeća. U malim općinama u pravilu se biraju dva takva funkcionara, u većima do šest, a u velikim gradovima, kao npr. u Amsterdamu, osam. Svaki je od njih zadužen za jedno upravno područje (zbog toga njihov broj raste s veličinom općine i razvedenošću upravnog

⁵⁵ *Reinders i Verhoef: op. cit.*, str. 16.

aparata) u kojem provode neposredan nadzor nad djelovanjem čelnih ljudi upravnih organizacija. Ujedno je u tom području dužan pripremati prijedloge odluka za odbor i vijeće. Zanimljivo je da ti izvršni funkcionari nakon izbora zadržavaju svoje članstvo u vijeću. Ako prestanu uživati povjerenje u vijeću ili ako uskrate informacije koje vijeće od njih zatraži, mogu se opozvati. U praksi su takvi opozivi rijetki, jer se odbor redovito oslanja na dominantnu, homogenu ili koalicijsku političku većinu u vijeću.

Budući da njegovi članovi imaju određena individualna zaduženja, odbor se bavi političko-izvršnim funkcijama te općom koordinacijom i vođenjem lokalnih poslova u cjelini. Kao političko-izvršni organ brine se o provedbi odluka vijeća, a i sam donosi odluke kojima se operacionaliziraju načelne odredbe vijeća te je ujedno i glavni inicijator odlučivanja u vijeću. Pored toga, odbor se brine o izvršavanju centralnih zakona i propisa te obavlja poslove koje mu delegiraju viši organi. A upravo se krug tih poslova s porastom intervencija u ekonomskoj i socijalnoj sferi s vremenom sve više širio. Rezultat toga bio je da je u praksi odbor sve više potiskivao vijeće te da je njegov utjecaj jačao na račun utjecaja vijeća. Istraživanja provedena šezdesetih godina prošlog stoljeća u nizozemskim gradovima pokazala su da se gradska vijeća iz odlučujućih pretvaraju u kontrolne institucije s primarnom zadaćom da nadziru rad odbora, a bez mogućnosti da njihovu djelovanju određuju smjer i tok.⁵⁶

Pored odbora, u nizozemskim općinama djeluju i razni savjeti koje ustanovljuje vijeće radi pripremanja odluka te davanja preporuka i savjeta u pojedinim područjima lokalnog upravljanja. Iznimno mogu biti zaduženi da se brinu o izvršavanju pojedinih odluka vijeća. Glavna je svrha uspostave savjeta omogućiti šire sudjelovanje građana u lokalnom upravljanju i tako smanjiti distanciju između građana i lokalne uprave, pa se zbog toga u ta tijela, pored vijećnika, imenuju i istaknuti građani. Iako ta tijela, zbog pretežno savjetodav-

⁵⁶ *Ibidem*, str. 17.

ne uloge i ograničenih ovlasti, ne možemo smatrati izvršnim organima, ipak ona upućuje na mogući smjer diferencijacije izvršne strukture u nizozemskim općinama.

3.2.4.2. *Odbor s centralno imenovanim načelnikom u Belgiji i Luksemburgu*

Povijesna povezanost, teritorijalna bliskost te sličnost državnog uređenja samo su neki od razloga koji su uvjetovali sličnost struktura upravljanja u nizozemskim općinama i belgijskim komunama (*communes*). Ipak, **Belgija** je iz vremena francuske dominacije naslijedila osnovnu upravno-teritorijalnu podjelu, a u nekim se aspektima, osobito u obuhvatnoj i intenzivnoj centralnoj kontroli nad lokalnim jedinicama, još i danas primjećuje utjecaj francuske upravne prakse.

Komunalno vijeće (*conseil communal*) ima od 7 do 45 članova, ovisno o broju stanovnika komune, izabranih po sustavu razmjernog predstavnštva na mandat od šest godina. Kao i u drugim lokalnim sustavima, vijeće je ovlašteno donositi lokalni proračun, ustanovljuje lokalne poreze i takse, raspolaže komunalnom imovinom te regulira djelatnost lokalnih javnih službi. U svojoj je nadležnosti, prije svega, ograničeno onim zadacima koje su zakoni stavili u dužnost odboru (u slučaju dvojbe, presumira se ingerencija vijeća). No mnogo veća ograničenja proizlaze iz intenzivne kontrole koju provode provincijske vlasti nad radom vijeća.⁵⁷

⁵⁷ Sve odluke vijeća moraju biti dostavljene provincijskom odboru koji kontrolira je li vijeće prekoračilo svoje ovlasti i propisanu nadležnost. Posebno je intenzivna financijska kontrola, jer se svaka financijska odluka vijeća mora prije stupanja na snagu podnijeti na ocjenu pokrajinskom odboru. Taj odbor odobrava komunalni proračun, a tom prilikom može u njega unijeti one stavke kojima se predviđaju sredstva za obavljanje zakonom propisanih poslova, kao što može, radi postizanja proračunske ravnoteže, izbaciti stavke o lokalnim poslovima koje ocjenjuje nebitnima. Isti organ potvrđuje godišnji završni račun komune. Nadalje, on mora odobriti sve odluke o raspolaganju komunalnom imovinom, o zaduživanju dugoročnim kreditima, o ustanovljivanju komunalnih poreza i taksa, o prihvaćanju darova i legata te

Izvršnu strukturu belgijskih komuna čini odbor (*collège des bourgemestre et échevins*). Kao što se vidi iz njegova naziva, odbor se sastoji od načelnika i određenog broja (od 2 do 9, ovisno o veličini komune) njegovih pomoćnika. Središnja figura u odboru je načelnik kojega na prijedlog komunalnog vijeća imenuje monarh na mandat od šest godina. Vijeće može predložiti i osobu koja nije vijećnik, što se rijetko događa, ali u tom slučaju potrebna je suglasnost pokrajinskog odbora. U stvarnosti načelničku funkciju najčešće obavlja lider najjače političke stranke u vijeću odnosno predstavnik vladajuće koalicije stranaka, pa se stoga može reći da je praksa bitno ublažila formalnu ovisnost načelnika o centralnoj vlasti. Ipak načelnik se smatra lokalnim izvršnim funkcionarom (u tom svojstvu predsjedava vijeću i odboru, brine se o izvršavanju njihovih odluka, zastupa lokalnu jedinicu i nadzire rad komunalne uprave) i predstavnikom središnje vlasti u komuni (kao takav odgovoran je za zakonitost rada komunalnih organa te za zaštitu javnog poretka).

Članove odbora bira vijeće iz svojih redova po načelu proporcionalnog predstavnštva tako da su u odboru zastupljene

odluke o nagradi načelnika i članova odbora. Neke odluke, kao npr. odluka o davanju komunalnog zemljišta na ispašu, o koncesiji za sječu šume, o lokaciji i uporabi skladišta, hala, klaonica, tržnica i sajмова te odluke o velikim projektima izgradnje komunalnih objekata, njihovu popravku ili rušenju, moraju ići na prethodnu suglasnost pokrajinskom odboru.

Provincijski guverner, kojega imenuje monarh, ima pravo privremeno suspendirati odluke komunalnog vijeća za koje smatra da su nezakonite ili protivne javnom interesu, a provincijski odbor odlučuje hoće li njegova odluka ostati na snazi. Ako provincijski odbor ne potvrdi njegovu odluku, guverner ima pravo žalbe monarhu koji može suspendiranu odluku poništiti u roku 40 dana od izrečene suspenzije.

Provincijski odbor i guverner mogu izravno intervenirati u lokalne poslove ako smatraju da lokalne vlasti zanemaruju svoje dužnosti. Ta mogućnost intervencije temelji se na obvezi komunalnih organa da izvršavaju zakonom određene poslove i da se u tim poslovima pridržavaju instrukcija viših organa. U takvim slučajevima provincijske vlasti mogu poslati svog povjerenika u komunu da ispita stvar i poduzme potrebne mjere, a sve na račun lokalnog funkcionara koji je skrivio ili zanemario svoju dužnost (*Humes, S. i E. Martin, op. cit., str. 512–513*).

sve važnije političke stranke i grupe predstavljene u vijeću. Mandat članova odbora podudara se s mandatom vijeća. Iako svoju dužnost obavljaju volonterski, članovi odbora primaju određenu naknadu za troškove i izgublenu zaradu. Obično je svaki član odbora zadužen za nadzor nad jednim organom ili nad više organa komunalne uprave. Nadležnost odbora vrlo je široka jer, kao u nizozemskim općinama, uključuje i poslove koje mu izravno delegira centralna vlast svojim propisima, mimo vijeća. Među ostalim odbor obavlja i neke upravne poslove i donosi konkretne akte, kao npr. građevinske dozvole, no u odnosu na te akte podliježe nadzoru provincijskog odbora.

Na čelu komunalne administracije je tajnik kojega postavlja vijeće na neodređeno vrijeme, s time da za njegovo postavljanje, suspenziju i otpust iz službe mora tražiti odobrenje pokrajinske vlasti.

Gotovo istovjetnu strukturu imaju i **luksemburške** komune, s tom razlikom što su personalne ovlasti centralnih prema lokalnim organima u toj zemlji nešto šire. Naime i ovdje, kao u belgijskim komunama, načelnika postavlja poglavar države, veliki vojvoda, obično iz reda komunalnih vijećnika, ali i izvan tog kruga. Posebnost je, međutim, u tome što centralni organi imenuju i ostale članove odbora, i to u gradovima čini šef države, a u seoskim komunama ministar unutarnjih poslova. Članovi odbora moraju biti vijećnici, a prilikom imenovanja uvažava se mišljenje i prijedlog komunalnog vijeća.⁵⁸

3.3. Pluralni tip lokalnih izvršnih institucija

U lokalnom sustavu s pluralnom izvršnom strukturom izvršne funkcije obavlja veći broj međusobno načelno izjednačenih kolegijalnih tijela različitog naziva (komiteti, odbori, komisije i sl.) od kojih je svako zaduženo za uži krug lokalnih poslova.

Razlozi zbog kojih lokalno predstavničko tijelo osniva više takvih kolegijalnih izvršnih organa mogu biti različiti, ali

⁵⁸ *Ibidem*, str. 569–572.

najčešće nisu eksplicitno izraženi, niti su sasvim jednoznačni. Bez sumnje jedan je od razloga rasterećenje lokalnog predstavničkog tijela od svakodnevnih problema lokalnog upravljanja, a to je aktualno osobito tamo gdje lokalno vijeće ima široku nadležnost i brojne ingerencije. Kad bi vijeće moralo o svemu odlučivati, njegove bi sjednice trajale neprekidno, a kvaliteta odluka donesenih bez prethodnih priprema bila bi upitna. Zatim, važan je razlog da se na taj način provodi dioba poslova koja omogućuje neki stupanj specijalizacije. Lokalno vijeće povjerava uži krug zadataka iz svoje nadležnosti svakom od kolegijalnih izvršnih organa. Na taj se način među njima poslovi dijele, a pažnja se koncentrira, pa se problemi mogu temeljitije raspraviti i mogu se donositi kvalitetnije, razboritije i realnije odluke. Pored toga, razdioba poslova na uža kolegijalna tijela omogućuje da se izbjegnu formalna i tehnička ograničenja odlučivanja u lokalnom predstavničkom tijelu. Manja kolegijalna tijela mogu se brže sastati te promptno reagirati u situacijama koje nalažu hitnu akciju. »Tehnologija« njihova rada znatno je jednostavnija i manje je opterećena formalnostima. Kontakti su neposredniji, a njihova je učestalost veća, pa se tako u malom kolegiju može bolje ostvariti dijalog u kontroverznim stvarima i lakše postići kompromisna odluka. Nekad se pak na taj način želi isključiti javnost iz onog dijela procesa odlučivanja u kojemu je potrebno otvoreno sučeliti različita gledišta i interese te raspraviti o njima. Konačno, ali ne i najmanje važno, povjeravanje užih zadataka manjim kolegijima može biti motivirano željom da se trajno prati i nadzire rad jednog ograničenog segmenta lokalnog upravnog sustava. S razlogom se, naime, može pretpostaviti da će oni koji se kontinuirano bave nekom lokalnom službom s vremenom dobiti bolji i potpuniji uvid u njezino funkcioniranje te da će stoga biti u većoj mjeri sposobni usmjerivati i nadzirati njezin rad.

Kriteriji za utvrđivanje sadržaja i opsega zadataka koji su povjereni specijaliziranim izvršnim kolegijima mogu biti različiti. Premda ima primjera da se ti kolegiji formiraju na teritorijalnom principu tako da obavljaju sve izvršne poslove ili većinu njih za uži dio lokalne jedinice, ipak se izvršna ko-

legijalna tijela najčešće osnivaju za obavljanje nekog užeg zadatka na čitavom području lokalne jedinice. No i tada kriterij njihova formiranja može biti različit. Većinom se osnivaju po kriteriju svrhe odnosno zadatka tako da djeluju u okviru jedne upravne grane (npr. prosvjete, zdravstva ili prometa i sl.). Nešto rjeđe osnivaju se po kriteriju metode, tj. za pojedine aspekte procesa upravljanja koji se odnose na sve lokalne službe ili pak na većinu njih (npr. za planiranje, za organizaciju, za financiranje, za upravljanje osobljem i sl.). Ima dosta primjera kad je za dimenzioniranje njihovih zadataka bio odlučujući kriterij kruga korisnika (tako postoje odbori za mladež, za nezaposlene, za veterane, za starije osobe i sl.). Svaki se od tih kriterija može dalje razraditi i detaljizirati, a osobito je kriterij svrhe za to podoban, pa tako, među ostalim, pojedini odbor dobiva zadatak da usmjeruje i nadzire rad samo jedne lokalne organizacije (npr. neke škole, bolnice, ili sirotišta). Razni se kriteriji mogu međusobno kombinirati, čime se dodatno povećava složenost strukturne mreže kolegijalnih izvršnih tijela, a time eksponencijalno rastu teškoće u razgraničenju njihove nadležnosti i usklađivanju njihova rada.

Izvršni kolegiji razlikuju se i po širini svojih ovlasti.⁵⁹ Na jednom su ekstremu savjetodavni odbori kojima je zadaća da za lokalno predstavničko tijelo prouče neko pitanje i o tome podnesu svoje mišljenje i preporuku. A na drugom su ekstremu odlučujući odbori, koji su, pored ostalog, ovlašteni donositi odluke, s time da i ovlast odlučivanja može biti uža (npr. donose odluke samo u izrijekom utvrđenim slučajevima) i šira (npr. donose sve odluke, osim onih koje je lokalno vijeće izričito zadržalo za sebe). Odluke se pak mogu odnositi na razne aspekte lokalnog upravljanja (npr. regulaciju, financiranje, imenovanja, nadzor i sl.).

⁵⁹ Imajući u vidu prvenstveno tu dimenziju, *Wheare* razlikuje šest tipova komiteta: savjetodavne, istražne, pregovaračke (*committees to negotiate*), legislativne, administrativne i kontrolne. Komiteti u engleskoj lokalnoj samoupravi, po njegovu mišljenju, pripadaju u skupinu administrativnih komiteta. (Vidi: *Wheare, K. C.: Government by Committees, Oxford, Clarendon Press, 1955.*, str. 2 i 164.)

Daljnja je značajna razlika između stalnih i privremenih izvršnih kolegija. Osnivanje stalnih izvršnih kolegija obično je predviđeno lokalnim statutom, a lokalno predstavničko tijelo formira ih radi obavljanja određenih izvršnih funkcija tijekom cijelog njegova mandata, makar se njihovo članstvo može obnavljati u češćim vremenskim intervalima. Privremeni su oni izvršni kolegiji koje lokalno predstavničko tijelo formira radi obavljanja nekog određenog, vremenski ograničenog zadatka, pa kad je taj zadatak obavljen, prestaje djelatnost tog tijela.

S gledišta samostalnosti lokalne jedinice i njezina odnosa prema višim vlastima važna je razlika između obvezatnih i fakultativnih izvršnih kolegija. Prve je lokalna jedinica dužna osnovati jer je na to obvezuje zakon ili drugi centralni propis u kojem se obično određuju i ingerencije tih tijela. Fakultativnim pak podrazumijevamo one izvršne kolegije koje osniva lokalna jedinica vlastitom odlukom i na svoju inicijativu. Među potonjima također može biti razlika u tom smislu što je neke od njih lokalno predstavničko tijelo dužno osnovati jer takva obveza postoji u lokalnom statutu, a druge pak osniva po svom nahođenju vlastitom odlukom.

Veličina izvršnih kolegija značajno varira, od onih koji imaju samo tri člana do onih u kojima je nekoliko desetaka članova. Radi određivanja potrebnog kvoruma i većine prilikom odlučivanja, u pravilu imaju neparan broj članova. U vezi s veličinom može se konstatirati da su manji kolegiji podobniji za obavljanje operativnih zadataka, dok se u većim kolegijima može mnogo bolje ostvariti predstavljenost različitih socijalno-političkih snaga koje su zastupljene u lokalnom vijeću.

Negdje glomaznost izvršnog tijela, a drugdje širok krug njegovih zadataka razlogom su što se u pojedinim lokalnim sustavima dopušta izvršnom kolegiju da formira svoja uža tijela (pododbore, potkomitete i sl.), s užim i ograničenim zadatkom. Praksa diobe komiteta na manja tijela veoma je raširena u engleskoj lokalnoj samoupravi u kojoj pojedini komiteti (npr. komitet za obrazovanje) često imaju desetak i više svojih potkomiteta. Raščlanjivanje čak ide i dalje pa jedan potkomitet može formirati više svojih sekcija.

S druge pak strane, nerijetko se događa da više lokalnih jedinica osniva zajednički izvršni kolegij za neku upravnu djelatnost koja je svima njima potrebna, a obavljanje koje treba zajednički usmjerivati, usklađivati i nadzirati. Pritom međusobnim sporazumom određuju zadatke, ovlasti, sastav i način izbora članova tog kolegija.

Značajno se razlikuje regulativa i praksa pojedinih zemalja u vezi s osobama koje mogu biti izabrane odnosno imenovane za članove izvršnih kolegija. Ima zemalja, kao npr. Nizozemska, u kojima se u izvršne kolegije mogu birati samo članovi lokalnog predstavničkog tijela. Drugdje, npr. u Engleskoj, to ograničenje vrijedi samo za neke, po pravilu važnije komitete (npr. financijski komitet). U skandinavskim zemljama prilično je raširena praksa da se u izvršne kolegije, pored članova lokalnog predstavničkog tijela, imenuju osobe iz reda uglednih javnih radnika i istaknutih stručnjaka te predstavnici udruga građana, poslovnih i profesionalnih asocijacija. Ponegdje je dopušteno da u sastav izvršnog kolegija uđu upravni funkcionari odnosno službenici zaposleni u onoj službi koju taj kolegij nadzire i usmjeruje, dok je drugdje to izrijeком zabranjeno te se dotični mogu samo pozvati da sudjeluju na sjednicama radi pružanja informacija i davanja odgovora na pitanja članova kolegija.

Trajanje mandata članova izvršnih kolegija vrlo često je kraće od mandata članova lokalnog predstavničkog tijela pa se stoga sastav kolegija nekoliko puta obnavlja tijekom istog izbornog razdoblja, što pored ostalog služi kao mjera nadzora vijeća nad njihovim radom. U takvim slučajevima obično nema ograničenja da se netko ponovo izabere u isti kolegij. Rjeđi su sustavi u kojima se članovi izvršnih kolegija biraju na isto vrijeme na koje je izabrano lokalno predstavničko tijelo, a to onda jača položaj kolegijalnih izvršnih organa spram lokalnog vijeća.

Članovi izvršnih kolegija po pravilu ne primaju novčanu nagradu za svoj rad, nego im se eventualno nadoknađuju troškovi sudjelovanja na sjednicama. Upravljanje putem odbora, dakle, ima obilježja honoratske ili počasne uprave, što

može imati važan protubirokratski učinak, ali može djelovati ograničavajuće, jer se osobe koje imaju sposobnosti i volje, ali nemaju materijalnih mogućnosti, na toj osnovi neće moći angažirati.

Među članovima izvršnog kolegija obično se svojim položajem i ovlastima ističe njegov predsjednik. O njegovu umijeću i sposobnosti umnogome ovisi uspješnost rada kolegija. Na tu se funkciju imenuje osoba s političkim autoritetom (političke stranke u razdiobi funkcija u lokalnom sustavu upravo računaju na određen broj predsjedničkih mjesta), ali i s iskustvom u dotičnom području upravljanja (ponegdje se beziznimno primjenjuje princip senioriteta u selekciji predsjednika), s time da je gotovo redovito krug potencijalnih kandidata ograničen na članove lokalnog vijeća. Negdje, kao npr. u Engleskoj, predsjednika imenuje vijeće, dok ga drugdje, kao npr. u Švedskoj, biraju članovi dotičnog kolegija. Uz predsjednika važnu ulogu ima i tajnik odbora odnosno komiteta, a tu dužnost obično obavlja jedan od profesionalnih upravnih funkcionara odnosno službenika. Ponegdje, kao u engleskim distriktima, jedan tajnik opslužuje sve odbore.

Kao što sam već naveo, glavni problem pluralnog tipa lokalne izvršne strukture jamačno je problem koordinacije, tj. usklađivanja rada mnogobrojnih, raznovrsnih te ponekad međusobno suprotstavljenih kolegijalnih tijela, od kojih se svaki počesto ljubomorno drži svojega područja i nema razumijevanja za tuđe prioritete niti volje surađivati s ostalima. Taj se problem u raznim lokalnim sustavima koji imaju pluralnu izvršnu strukturu rješava različito. Negdje se politička koordinacija ostvaruje putem lokalnog predstavničkog tijela, pri čemu glavnu ulogu ima politička stranka koja je u vijeću osvojila većinu, dok poslove tehničke koordinacije obavlja profesionalni tajnik. Takav mehanizam koordinacije obilježuje sustav lokalne samouprave Velike Britanije. Zatim, ima zemalja u kojima pluralnu izvršnu strukturu u osnovnim lokalnim jedinicama povezuje i usmjeruje pojedinačni izvršni funkcionar. U pravilu je riječ o bivšim britanskim kolonijama koje su, po uzoru na metropolu, u svojoj lokalnoj samoupravi primijenile neku varijantu britanskog komitetskog sustava, kao npr. Au-

stralija i Novi Zeland. Naposljetku, ima zemalja u kojima je za koordinaciju većeg broja izvršnih kolegija zadužen poseban odbor koji se i formalno smatra središnjim izvršnim organom u lokalnom sustavu. Prototip takve lokalne izvršne strukture imaju švedske komune. Polazeći od tih razlika, u nastavku ću ukratko prikazati pojedine varijante pluralnog tipa lokalne izvršne strukture.

3.3.1. Britanski komitetski sustav

Temeljno je obilježje izvršne strukture lokalne samouprave u Velikoj Britaniji da izvršne funkcije obavlja velik broj međusobno formalno izjednačenih i po zadacima specijaliziranih komiteta (*committees*). Drugim riječima, u britanskim jedinicama lokalne samouprave nema jednog izvršnog kolegija koji bi bio drugima formalno nadređen. Dosljedno tome, među lokalnim upravnim funkcionarima također postoji formalna izjednačenost. Svaki je od njih podređen i odgovoran svom komitetu i u krajnjoj liniji vijeću, ali oni nemaju zajedničkog, hijerarhijski nadređenog upravnog šefa. Moglo bi se, dakle, reći da model upravljanja u britanskoj lokalnoj samoupravi obilježuje visok stupanj diferenciranosti izvršnih i upravnih struktura uz istovremeno nizak stupanj njihove integriranosti.

Kao u lokalnoj samoupravi drugih razvijenih demokratskih zemalja, tako je i u britanskoj lokalnoj samoupravi formalno najviši organ lokalnog upravljanja vijeće (*council*) koje raspolaže svim ovlastima odlučivanja o poslovima iz djelokruga dotične jedinice lokalne samouprave. Ali ingerencije lokalnih vijeća znatno se razlikuju među jedinicama lokalne samouprave istog stupanja i vrste, i to iz dva razloga. Prvo, zato što su poslovi lokalnog djelokruga određeni metodom enumeracije, što znači da lokalne jedinice na njihovo obavljanje mora izričito ovlastiti britanski Parlament. Na temelju posebne institucije pojedinačnih zakona (*private bills*), Parlament može povjeriti obavljanje pojedinog posla konkretnoj lokalnoj jedinici na njezin zahtjev, što se razmjerno često i prakticira. Rezultat je prilično različit formalni djelokrug među lokalnim jedinica-

ma iste kategorije. I drugo, vijeće može u načelu sve svoje ovlasti odlučivanja, osim uvođenja poreza i raspisivanja javnih zajmova, delegirati na komitete. Ako je pak nezadovoljno odlukama komiteta, vijeće može preuzeti i samo odlučiti o dotičnim stvarima. Zahvaljujući raširenoj praksi delegiranja poslova, kako s centralne razine na lokalnu, tako i s vijeća na njegove komitete, postoji prilično velika šarolikost glede stvarnih ingerencija britanskih lokalnih vijeća.

Britanska lokalna vijeća razmjerno su brojna predstavnička tijela: u lokalnim jedinicama Engleske i Walesa broje od 28 do 117, a u Škotskoj od 10 do 103 člana, ovisno o kategoriji lokalne jedinice i veličini njezine populacije. Broj vijećnika utvrđuje svaka lokalna jedinica svojim statutom u okviru onog što je propisno zakonom. Vijećnici se biraju relativnom većinom najčešće u jednomandatnim izbornim jedinicama na koje se dijeli teritorij lokalne jedinice, vodeći računa o tome da obuhvaćaju približno jednak broj birača. Londonski gradovi i nemetropolitanski kotari ovlašteni su uspostaviti izborne jedinice u kojima se bira više vijećnika, ali također relativnom većinom glasova.

U većini lokalnih jedinica mandat iznosi četiri godine, s time da se u svim metropolitanskim kotarima i u 118 (ili 35%) nemetropolitanskih kotara prakticira parcijalno obnavljanje vijeća, tj. bira se po trećina vijećnika u tri sukcesivne godine, nakon kojih slijedi godina u kojoj nema lokalnih izbora. S obzirom na takvu učestalost lokalnih izbora, a i na slab interes, odaziv birača relativno je malen, u Engleskoj oko 40%, a u Walesu i Škotskoj oko 50%. U lokalnim izborima vrlo aktivno sudjeluju nacionalne političke stranke koje u pojedinim lokalnim jedinicama imaju svoja tradicionalna uporišta.

Na čelu vijeća je načelnik (*mayor*)⁶⁰ ili predsjednik (*chairman* odnosno *chairwoman*) kojega iz reda svojih članova bira

⁶⁰ Titula načelnika zadržala se u pretežno gradskim jedinicama. Osam velikih engleskih gradova, i uža jezgra Londona ima počasni status *city*, a njihovi načelnici počasni naslov *lord mayor*. Zanimljivo je da su dva velika grada, Liverpool i Manchester, ukinula taj počasni naslov kao staromodan i besmislen (vidi: *Norton, A.*, 1994., str. 362–363).

vijeće u pravilu na jednu godinu.⁶¹ Oni imaju pretežno ceremonijalne i reprezentativne funkcije te ne raspolazu nikakvim izvršnim ovlastima. Pored načelnika odnosno predsjednika vijeće bira, ovisno o veličini i složenosti lokalne jedinice, jednog ili više zamjenika odnosno potpredsjednika. U pravilu se svi oni biraju na jednu godinu, s time da se mogu ponovo izabrati bez ograničenja.

Daleko najveći broj odluka u britanskim lokalnim jedinicama donose komiteti pa je stoga primjereno definirati lokalno upravljanje u toj zemlji, kao što je to izrazio *Wheare*,⁶² kao upravljanje putem komiteta. Svaka lokalna jedinica određuje koliko će imati komiteta, tako da njihov broj varira ovisno o vrsti jedinice i njezinu djelokrugu. Mali ruralni kotarevi imaju 4–5 komiteta, dok metropolitanski kotarevi imaju 16 i više komiteta.

Predsjednike i članove komiteta vijeće imenuje u pravilu na godinu dana, uz mogućnost reizbora. Predsjednici moraju biti članovi vijeća, a njihove se pozicije popunjavaju iz reda starijih, istaknutih političara stranke koja u vijeću ima većinu. Kao članovi mogu se imenovati i osobe koje nisu vijećnici, s time da njihov broj ne smije prijeći trećinu ukupnog broja članova komiteta. U nekim komitetima (npr. onom koji provodi nadzor nad policijom) ne smije biti vanjskih članova. Broj članova komiteta varira ovisno o vrsti lokalne jedinice: u okruzima komiteti imaju od 20 do 29 članova, u metropolitanskim kotarima od 15 do 29, a u ostalim kotarima od 10 do 24.⁶³

Ta složena izvršna struktura koordinira se putem triju, međusobno relativno slabo povezanih mehanizama. Jedan je političko vodstvo u vijeću, pri čemu se ne radi o načelniku i njegovim zamjenicima, nego o lokalnom vodstvu stranke koja ima većinu u vijeću. To se vodstvo sastaje sa svojim vijećni-

⁶¹ Od tog pravila zasad je jedina iznimka gradonačelnik (*lord mayor*) uže jezgre Londona (*the Corporation of London*) kojega neposredno biraju građani, a shodno tome njegove su ovlasti veće i utjecaj jači.

⁶² *Wheare, K. C.: op. cit., str. 164.*

⁶³ *Norton, A.: op. cit., 1994., str. 388.*

cima, ali i s članovima stranke koji nisu vijećnici, prije svake sjednice vijeća. Na tom se sastanku prorađuju sva pitanja koja se nalaze na dnevnom redu sjednice vijeća, formuliraju prijedlozi, dodjeljuju osobna zaduženja i sl. Uspješnost te vrste političke koordinacije ovisi o snazi stranke u lokalnom vijeću. Ako stranka ima apsolutnu većinu u vijeću, tada je stranačka koordinacija vrlo uspješna. Ako pak ima relativnu većinu, što se u novije vrijeme zbog pojave novih stranaka na lokalnoj sceni i krize dvostranačja sve češće događa, učinkovitost te izvaninstitucionalne političke koordinacije mnogo je slabija.

Drugi forum koordinacije je komitet za politiku i resurse (*policy and resources committee*). Naime, nakon preporuka iznesenih u reformi 1972., najveći dio lokalnih jedinica, umjesto financijskog komiteta, formirao je komitet za politiku i resurse kojeg su funkcije i ovlasti znatno šire. Taj komitet formalno nije nadređen ostalima. No kako su u pravilu predsjednici glavnih komiteta njegovi članovi, on *de facto* funkcionira kao središnje izvršno tijelo. Preko svojih četiriju potkomiteta (za osoblje, za financije, za zemljište i za nadzor provedbe) taj komitet može efektivno i kontinuirano nadzirati djelovanje čitave lokalne uprave.

Treća karika u procesu koordinacije nalazi se u lokalnoj upravi. U smislu gore navedenih reformskih preporuka, većina lokalnih vijeća tradicionalnog je tajnika (*clerk*) zamijenila posebnim upravnim funkcionarom (*chief executive*) koji je odgovoran vijeću za opći menadžment, efikasnost i odnose unutar lokalne uprave, kao i za odnose lokalne jedinice sa središnjim upravnim tijelima. On izravno izvještava vijeće o problemima koordinacije među upravnim službama, o potrebama za upravnim osobljem, o unapređenju menadžmenta i dr. Premda nije formalno nadređen ostalim šefovima lokalnih upravnih službi, jer sve njih imenuje vijeće i jedino su vijeću odgovorni, ipak svojom funkcijom opće upravne koordinacije u znatnoj mjeri pridonosi povećanju integracije čitavog lokalnog sustava.

Zaključno bi se moglo konstatirati da je britanski komitetski sustav izgrađen s namjerom da se u lokalnom sustavu

formalno onemogućiti veća i trajnija koncentracija utjecaja u rukama jednog izvršnog funkcionara, pa čak i koncentracija na jednom izvršnom kolegiju. Sve odluke donose kolegijalna tijela: opće odluke donosi vijeće, a posebne i pojedinačne odluke njegovi specijalizirani i međusobno izjednačeni komiteti. Načelnik i njegovi zamjenici nemaju formalnih ovlasti odlučivanja, a pojedinačni upravni funkcionari isključivo su ovlašteni primjenjivati odluke.

Ipak je upitno je li tako zamišljena dekoncentracija utjecaja doista i ostvarena. Budući da se koncentracija nije mogla ostvariti unutar formalne strukture lokalnog sustava, faktično je došlo do koncentracije moći u lokalnom vodstvu političke stranke koja ima većinu u lokalnom vijeću. Čini se da je taj raskorak između formalnog i neformalnog lokalnog vodstva podjednako odgovarao dvjema najutjecajnijim političkim strankama, konzervativcima i laburistima, jer im je omogućivao snažan stranački utjecaj na lokalno upravljanje. Da je tomu tako, moglo se vidjeti prilikom velike teritorijalne reforme krajem 60-ih i početkom 70-ih godina prošlog stoljeća. Iako se tada u britanskoj stručnoj javnosti vodila živa rasprava, u kojoj su izneseni razni prijedlozi o tome kako bi trebalo promijeniti postojeću lokalnu izvršnu strukturu, ipak je u zakonskim aktima i dalje zadržan manje-više nepromijenjen komitetski sustav. Nijedna od dviju velikih političkih stranaka, koje su se u tom razdoblju češće smjenjivale na vlasti, nije se bila spremna odreći onih prednosti koje joj daje postojeća lokalna struktura.

Zakonskom novelom iz 1996., kojom se jedinicama lokalne samouprave dopustilo uvođenje institucije neposredno izabranog načelnika, što je zasad iskoristio samo grad London, mogao bi britanski komitetski sustav dobiti nadopunu koja bi eliminirala stranačku dominaciju u lokalnoj samoupravi. Međutim, time bi se ujedno otvorila mogućnost jače koncentracije utjecaja u rukama pojedinačnog izvršnog funkcionara koju se baš uspostavljanjem pluralne izvršne strukture željelo izbjeći.

3.3.2. *Recepcija i adaptacija britanskog sustava: komiteti i pojedinačni izvršni funkcionar*

Britanski komitetski sustav primijenile su i mnoge bivše britanske kolonije. U onima od njih koje su bile nerazvijene (Indiji, Šri Lanki, Keniji, Tanzaniji i dr.) taj je sustav nakalemljen na postojeće lokalne institucije pa je tako nastao svojevrsan amalgam između kompleksne strukture lokalnog upravljanja europske provenijencije i lokalnih oblika plemenske i seoske organizacije. Taj se spoj pojavljuje u najrazličitijim varijantama tako da ih je gotovo nemoguće klasificirati. Ipak, čini se da među njima postoji jedna zajednička crta. Pored manjeg ili većeg broja kolegijalnih izvršnih tijela različitog sastava i ovlasti, u lokalnoj samoupravi dominantnu ulogu ima pojedinačni izvršni funkcionar. Negdje je to bivši plemenski poglavica koji sada djeluje kao predsjednik lokalnog vijeća, drugdje je pak šef lokalne podružnice nacionalne političke organizacije koja ima monopol u upravljanju javnim poslovima, a u nekim slučajevima je to imenovani povjerenik središnje vlasti. Takva uloga šefa lokalne egzekutive u biti je nespojiva s komitetskim modelom u kojem se baš inzistira na kolektivnom odlučivanju i nastoji se spriječiti trajnija koncentracija utjecaja u rukama pojedinca.

I razvijenije bivše britanske kolonije prihvale su izvorni komitetski sustav. No potom su ga tijekom vremena, zbog teškoća i problema u funkcioniranju, a pod utjecajem američke doktrine i prakse, dopunile nekim elementima načelničkog uređenja. Za razliku od metropole, ta inovacija nije naišla na veći otpor vodećih stranaka u tim zemljama, jer je bila uvjerljivo obrazložena praktičnim razlozima, a možda i zato što su bile manje opterećene tradicijom. Tako je u Australiji, Novom Zelandu i Irskoj nastala posebna varijanta pluralnog tipa lokalne izvršne strukture u kojoj se preko individualnog izvršnog funkcionara koordinira djelovanje kolegijalnih izvršnih tijela.

U **australskim** gradovima najviši je organ odlučivanja lokalno vijeće koje ima od 5 članova do 24 člana (iznimka je Sidney s 30 članova) koje biraju građani na četiri godine re-

lativnom većinom u jednomandatnim izbornim jedinicama. Uz vijeće djeluje i gradonačelnik kojega u velikim gradovima (Sidney, Melbourne, Brisbane i dr.) neposredno biraju građani na mandat na koji je izabrano vijeće, a drugdje ga bira vijeće iz vlastitih redova u pravilu na jednogodišnji mandat.

Pored dužnosti koje ima kao predsjednik vijeća (sazivanje i vođenje sjednica, briga o izvršavanju odluka vijeća i sl.), gradonačelnik ima i niz samostalnih ovlasti, broj i opseg kojih variraju ovisno o načinu izbora te se razlikuju između pojedinih članica australske federacije jer one, u okviru saveznog zakona, autonomno uređuju organizaciju lokalne samouprave. Tako, na primjer, gradonačelnik može narediti provođenje hitnih mjera iz nadležnosti vijeća, odobriti prenamjenu financijskih sredstava u okviru iznosa predviđenih lokalnim proračunom te čak može donijeti odluku o oslobađanju od plaćanja poreza (u Tasmaniji). Osim toga, gradonačelnik je zadužen za koordinaciju rada komiteta, što dodatno povećava njegov utjecaj u lokalnom sustavu. U tu svrhu negdje je propisano da je on po svojoj funkciji predsjednik svih komiteta koje osniva vijeće (u državama Novi Južni Wales i Zapadna Australija), drugdje je predsjednik samo u onim komitetima u kojima je član (Tasmanija), dok je u ostalim federalnim članicama određeno da je gradonačelnik *ex officio* član svih komiteta, a u njima nema vodeću funkciju.

Radi obavljanja izvršnih poslova gradsko vijeće osniva svoje komitete. U pravilu se formiraju komiteti za financije, za javne radove, za urbanističko planiranje, za javno zdravstvo, za obrazovanje, za biblioteke i sl. U državi Novi Južni Wales lokalna vijeća dužna su formirati samo dva komiteta, za financije i za javne radove, a ostale mogu osnovati po svome nahođenju. Kao u britanskim lokalnim jedinicama, članovi komiteta biraju se na godinu dana.

Poslove gradske administracije koordinira profesionalni administrator (*town clerk*) koji ujedno obavlja dužnost tajnika gradskog vijeća. Na čelu pojedinih lokalnih ureda i služba nalaze se upravni funkcionari različitih stručnih profila koje postavlja vijeće na temelju stručnih kvalifikacija.

Nešto slabiji položaj ima gradonačelnik u gradovima **Novog Zelanda**, premda ga u svima neposredno biraju građani usporedo s izborom gradskih vijećnika. Izravni izbor daje, doduše, gradonačelniku visoki politički prestiž među ostalim članovima gradskog vijeća kojima predsjedava, ali gradonačelnik u pravilu nema samostalnih izvršnih ovlasti, osim što je ponegdje po svom položaju predsjednik važnijih komiteta (u Wellingtonu, na primjer, rukovodi komitetom za javne radove). Lokalnim službama neposredno upravljaju komiteti vijeća, s time da su neke službe (npr. opskrba vodom i strujom, gradski promet, bolnice, luke i dr.) pod nadzorom neovisnih odbora prema kojima gradsko vijeće ima ograničene ingerencije. Kao u australijskim gradovima, pojedine gradske službe vode pojedinačni upravni funkcionari, a njihov rad koordinira gradski administrator.

U osnovnim jedinicama lokalne samouprave **Irske** dugo vremena funkcionirao je donekle modificirani britanski komitetski sustav, bez istaknutijeg i utjecajnijeg pojedinačnog izvršnog funkcionara. Od sredine 90-ih godina prošlog stoljeća u tim je jedinicama uspostavljena institucija neposredno izabranog načelnika odnosno gradonačelnika, čime je njihov sustav upravljanja postao stanovita kombinacija između načelničkog i komitetskog uređenja.

3.3.3. Švedski model pluralne izvršne strukture u lokalnoj samoupravi

Tradicionalno je lokalna samouprava u Švedskoj, kao i u drugim skandinavskim zemljama, imala odborski tip izvršne strukture. No u toj je zemlji nakon Drugog svjetskog rata u razdoblju od 1951. do 1974. provedena planirana i postupna teritorijalna reforma s temeljnim ciljem okrupnjivanja komuna i povećanja njihova financijskog kapaciteta. Na kraju reforme broj švedskih komuna smanjen je devet puta. Takve velike komune mogle su preuzeti obavljanje čitavog niza javnih poslova, posebno u području društvenih službi (obrazovanja, socijalne skrbi, primarne zdravstvene zaštite, kulture,

rekreacije itd.), ali se radi uspješnog obavljanja tih poslova morala znatno promijeniti njihova institucionalna struktura. U tom je smislu zakonom iz 1977. propisana nova organizacija lokalnog upravljanja koja je uz neke manje korekcije ostala na snazi do danas.

Glavni organ lokalnog odlučivanja je komunalno vijeće (*kommunalfullmäktige*) koje ima najmanje 31 člana. Broj članova vijeća samostalno utvrđuje svaka komuna, s time da mora biti neparan. Najbrojnija komunalna vijeća imaju 61 vijećnika. Članove komunalnog vijeća biraju građani na četiri godine na temelju stranačkih lista, a mandati se dijele po sustavu razmjernog predstavnštva. Prema međustranačkom sporazumu iz 1967., komunalni se izbori održavaju istoga dana kad i izbori za parlament i za okružna vijeća pa je stoga odaziv birača iznimno visok (oko 90%). Iz reda svojih članova vijeće bira na godinu dana, uz mogućnost reizbora, svoga predsjednika (*ortförande*) koji ima uglavnom predsjedavajuću i reprezentativnu funkciju.

Vijeće donosi plan razvoja i lokalni proračun, odlučuje o lokalnom porezu na dohodak i o drugim pristojbama, donosi lokalne propise, utvrđuje detaljnu organizaciju komune i komunalne administracije, bira izvršna tijela i imenuje upravne funkcionare te donosi i druge odluke lokalnog značenja u skladu s općom klauzulom kojom je određen lokalni djelokrug. Vijeće može svoje ovlasti delegirati izvršnim tijelima, uz ograničenje da se te ovlasti ne smiju odnositi na bitna i načelna pitanja. Švedski je zakon predvidio i instrumente pravne zaštite protiv odluka vijeća. Naime, svaki član vijeća može pred nadležnim upravnim sudom, sve do razine Vrhovnog upravnog suda, osporavati odluku svoga vijeća po osnovi prekoračenja ovlasti. Presuda upravnog suda odnosi se samo na dotičnu komunu, ali je kao pravni presedan mogu uspješno iskoristiti i članovi drugih komunalnih vijeća u osporavanju odluka svojih vijeća.

Središnji izvršni organ vijeća je komunalni izvršni odbor (*kommunalstyrelse*) koji vijeće bira iz reda svojih članova, s time da mogu biti izabrane i osobe koje nemaju status vijećni-

ka. Izvršni se odbor bira tek godinu dana nakon izbora vijeća, što znači da novo vijeće godinu dana radi s izvršnim odborom iz prethodnog saziva, čime se željelo osigurati kontinuitet u lokalnom upravljanju. Inače mandat izvršnog odbora jednak je mandatu vijeća. Broj članova izvršnog odbora znatno se razlikuje od komune do komune, s time da po zakonu ne smije biti manji od pet i mora biti neparan. U većini komuna izvršni odbor ima od 5 do 11 članova (npr. izvršni odbor Stockholma ima 9 članova). Po svom političkom sastavu izvršni odbor u pravilu odražava stranačku strukturu vijeća, pa ako u vijeću jedna stranka ima apsolutnu većinu, što je razmjerno rijetko, tada je izvršni odbor sastavljen isključivo od članova te stranke, a ako je na vlasti koalicija stranaka, tada su stranke vladajuće koalicije razmjerno zastupljene u sastavu izvršnog odbora. Na čelu izvršnog odbora je predsjednik kojega vijeće bira *ad personam*. Gotovo u svim komunama taj predsjednik dužnost obavlja profesionalno te je u tom smislu glavni operativni funkcionar u komuni. U većim su komunama i ostali članovi izvršnog odbora potpuno angažirani na komunalnim poslovima pa su stoga plaćeni. Sjednice izvršnog odbora obično se održavaju dvaput mjesečno.

Kao glavni organ komunalne egzekutive izvršni odbor priprema prijedloge odluka i drugih akata vijeća, brine se o izvršenju odluka vijeća, upravlja lokalnom imovinom i financijama te nadgleda rad komunalne administracije. Osim toga, izvršni odbor koordinira djelatnost drugih izvršnih tijela u komuni, no u tom su pogledu njegove ovlasti vrlo skućene. Izvršni odbor može tim tijelima davati savjete i preporuke koji se odnose na proceduralna pitanja, može upozoriti vijeće na neku odluku izvršnog tijela koja je po njegovu mišljenju nesvršishodna, ali ne može poduzeti nikakvu sankciju niti može promijeniti donesene odluke.

Uz komunalni izvršni odbor postoji određeni upravni aparat, ali taj se po veličini i razvedenosti veoma razlikuje od komune do komune. U malim komunama upravna je organizacija vrlo jednostavna i sastoji se od tajnika, blagajnika i nekoliko službenika. U većim komunama (s više od 10.000

stanovnika) upravni je aparat veći te broji nekoliko desetaka službenika koji su obično organizirani u dvije organizacijske jedinice: sekretarijatu za opću upravu i financijskom odjelu. Najveće, gradske komune imaju upravni pogon od nekoliko stotina službenika organiziranih u veći broj odjela.

Osnovno je obilježje sustava upravljanja u švedskim komunama, po kojem je sličan britanskom komitetskom sustavu, velik broj specijaliziranih kolegijalnih izvršnih tijela, odbora (*nämnder*), koji pored komunalnog izvršnog odbora djeluju u lokalnoj jedinici. Ti se odbori mogu podijeliti u dvije osnovne skupine: na one kojih je osnivanje predviđeno centralnim propisima i na one koje komuna osniva svojim statutom ili drugim aktom. Prva skupina odbora može se podijeliti na dvije podskupine. U jednu podskupinu ulazili su odbori koje mora osnovati svaka komuna, a među njima su prije bili odbori za izbore, za javno zdravstvo, za obrazovanje, za dječju zaštitu, za socijalnu skrb i za borbu protiv alkoholizma. Nakon 1991. komuna je jedino dužna osnovati odbor za izbore. U drugoj su podskupini odbori predviđeni centralnim propisima, ali je za komunu njihovo osnivanje fakultativno. Ako ih ne osnuje, ne može računati na odgovarajuću centralnu potporu. Pored gore navedenih koji su izgubili status obvezatnih odbora, to su, primjerice, odbori za policiju, za protupožarnu zaštitu, za obiteljski dodatak, za nezaposlene, za mirovine, za biblioteke i dr. Najzad, među odbore kojih je osnivanje prepušteno isključivo lokalnoj inicijativi pripadaju, primjerice, odbori za promet, za izgradnju naselja, za nadnice i plaće, za sport i rekreaciju, za parkove, za kazališta, za javna kupališta te za druge javne službe koje obavlja komuna (opskrba vodom, strujom, plinom, tržnice, luke i sl.). Broj odbora i drugih kolegijalnih izvršnih organa veoma se razlikuje među komunama različite veličine i stupnja urbanizacije. Manje, pretežno ruralne komune imaju od 9 do 14 odbora, a komune koje obuhvaćaju velike gradove imaju više od 30 odbora.

Ta su kolegijalna tijela malobrojna, u najvećem broju slučajeva imaju od 5 do 7 članova, a iznimke su odbori s 15 članova. Istovremeno s izborom članova biraju se i njihovi za-

mjenici. U odborima za rad kojih je naročito zainteresirana centralna vlast, ona si u pravilu pridržava pravo imenovati predsjednika odbora, ali inače predsjednika i članove odbora imenuje komunalno vijeće, pri čemu se ne ograničuje samo na vijećnike. Neki zakoni obvezuju komunu da u pojedine odbore imenuju predstavnike određene profesije ili udruge odnosno određenih socijalnih grupa. Članovi se pretežito imenuju na četiri godine, ali ima i odbora u kojima se članovi imenuje na kraći mandat.

U vezi s odnosom između komunalnog vijeća i odbora, valja istaknuti da potonji nisu zamišljeni, niti se u praksi ponašaju, kao puki izvršni organi vijeća. Naročito odbori koji su predviđeni centralnim propisima raspolažu značajnim ovlastima i stupnjem samostalnosti. Tako npr. odbor za socijalnu skrb samostalno odlučuje o tome kome će pripasti socijalna pomoć i u kolikom iznosu, odbor za dječju zaštitu samostalno odlučuje o korištenju usluga dječjih vrtića i jaslica, a odbor za javno zdravstvo odlučuje jesu li u konkretnom slučaju ispunjeni predviđeni sanitarni uvjeti, a ako nisu, ima pravo poduzeti odgovarajuće mjere.

Glavni instrumenti utjecaja komunalnog vijeća na odbore jesu imenovanje predsjednika i članova te određivanje financijskih sredstava. Prvi instrument je manje djelotvoran, osim kad se radi o odborima s kraćim mandatom, jer rijetko dolazi do prijevremenog smjenjivanja. Drugi instrument je mnogo djelotvorniji, jer se za sve lokalne institucije sredstva utvrđuju u komunalnom proračunu pa stoga vijeće može svake godine preispitati djelatnost odbora te shodno tome odobriti ili uskratiti tražena sredstva, pri čemu ne smije dovesti u pitanje rad onih odbora koji su po zakonu obvezatni. Pored tih instrumenata utjecaja, vijeće može biti ovlašteno potvrđivati opće akte koje je donio odbor, što je uglavnom ograničeno na one odbore koje komuna osniva samostalno. Ali vijeće ne smije odboru davati upute kako postupiti u konkretnom slučaju, a baš je donošenje konkretnih odluka najveći i najvažniji dio aktivnosti odbora.

Na drugoj strani, vijeće je u svom odlučivanju vezano inicijativom odbora: ono ne može donijeti odluku iz određenog područja uprave bez mišljenja i prijedloga odgovarajućeg odbora. Osim toga, samostalnosti odbora u švedskim komuna, a po tome su oni u boljem položaju od britanskih komiteta, pridonosi i to što svaki odbor u pravilu ima vlastiti administrativni aparat, jer odbori neposredno upravljaju jednom upravnom službom ili s više upravnih službi u komuni. U većim i razvijenijim komunama taj upravni aparat kojim upravljaju odbori neusporedivo je veći od središnjeg dijela komunalne administracije vezane u komunalni izvršni odbor.

Utjecaj komunalnog izvršnog odbora na ostala kolegijalna izvršna tijela u komuni odvija se po nekoliko linija. Prva i najvažnija je financijska, jer svaki odbor mora svoj godišnji proračun prihoda i rashoda dostaviti izvršnom odboru da bi ga uvrstio u prijedlog proračuna koji će podnijeti na prihvaćanje komunalnom vijeću. Pritom je izvršni odbor ovlašten ocijeniti i uskladiti financijske zahtjeve raznih odbora i na taj način posredno usmjeruje i nadzire njihov rad. Zatim, izvršni odbor po zakonu ima pravo uvida u rad svih lokalnih tijela te u tom smislu može od njih tražiti informacije i izvještaje o radu. Najzad, preko izvršnog odbora mora ići komunikacija između odbora i komunalnog vijeća. Svaki prijedlog koji odbor upućuje komunalnom vijeću mora biti dostavljen izvršnom odboru koji ga, doduše, nema pravo mijenjati, ali može o tom prijedlogu, posebno s gledišta financijskih efekata, iznijeti svoje mišljenje. Sve to omogućuje komunalnom izvršnom odboru da efektivno koordinira i djelomično nadzire rad ostalih izvršnih tijela u komuni.

Zaključno bi se moglo konstatirati da je problem koordinacije brojnih izvršnih tijela uspješnije riješen u švedskoj lokalnoj samoupravi nego u lokalnoj samoupravi Velike Britanije. Preko komunalnog izvršnog odbora bolje je integriran složeni pluralni sustav izvršnih i upravnih organa u lokalnoj samoupravi, a da pritom nije značajnije ograničena funkcionalna samostalnost drugih kolegijalnih izvršnih tijela. Pored toga, zahvaljujući razmjernom izbornom sustavu, u pravilu nijedna

stranka ne može ostvariti dominaciju u lokalnom upravljanju koja je prilično česta u britanskoj lokalnoj samoupravi, već lokalnim jedinicama upravlja na temelju koalicijske većine, što omogućuje uravnoteženu i kontinuiranu politiku lokalnog razvoja.

Švedski model upravljanja lokalnom samoupravom znatno je utjecao na ostale skandinavske zemlje, s time da je taj utjecaj najviše vidljiv na lokalnoj samoupravi **Danske**. Kao u Švedskoj, i u Danskoj je 70-ih godina prošlog stoljeća provedena temeljita teritorijalna reforma s ciljem racionalizacije i okrupnjivanja osnovnih lokalnih jedinica. Napušteno je razlikovanje između ruralnih i urbanih jedinica te je uveden jedinstveni tip komune, a broj osnovnih jedinica smanjen je pet puta. Usporedo s teritorijalnom provedena je i institucionalna reforma, koja je bila uglavnom inspirirana švedskim uzorom, ali je imala i neke specifičnosti. Danska komunalna vijeća razmjerno su malobrojna, broje od 5 do 25 vijećnika, uz nekoliko iznimaka: tri veća grada (Aalborg, Aarhus i Odense) mogu imati od 13 do 31 vijećnika, a København ima 55 vijećnika. Radi obavljanja izvršnih poslova u pojedinim socijalnim i tehničkim službama komunalno vijeće formira komitete na koje može delegirati svoje ovlasti. Među komitetima najutjecajniji je financijski komitet. Važnu ulogu u lokalnom upravljanju ima načelnik koji je predsjednik vijeća i politički lider većine u tom tijelu, predsjednik je financijskog komiteta te je odgovoran za koordinaciju rada lokalnih upravnih tijela. Za razliku od ostalih komuna, u gore spomenutim gradovima formira se izvršni kolegij koji obavlja poslove financijskog i nekih drugih komiteta, a sastoji se od gradonačelnika i 4–6 vijećnika te u tom smislu nalikuje na izvršni odbor u švedskim komunama. U danskom glavnom gradu pak djeluje izvršni kolegij nešto drugačijeg sastava, a čine ga glavni gradonačelnik i šest gradonačelnika, od kojih je svaki zadužen za određeno područje lokalnog upravljanja.

4. ZAKLJUČAK

Prije svega može se konstatirati da je komparativni pregled izvršnih struktura u suvremenoj lokalnoj samoupravi pokazao upotrebljivost predložene tipologije. Svi se oblici lokalnih izvršnih struktura mogu u zadnjoj liniji svesti na nekoliko osnovnih tipova: monokratski, kolegijalni i pluralni. Među njima, doduše, postoje prijelazni oblici koje je teško bez ostatka uvrstiti u neki od osnovnih tipova, već se mora pobliže ispitati koji elementi u konkretnom sustavu prevladavaju. Osim toga, pokazalo se da unutar pojedinih tipova lokalne izvršne strukture ima značajnih razlika između pojedinih lokalnih sustava (npr. između načelničkog i menadžerskog uređenja u okviru monokratskog tipa), ali tu se pokazala korisnom pomoćna klasifikacija zasnovana na razlikovanju načina selekcije izvršnih funkcionara ili kolegija, koja ujedno indicira na kojim je izvršnim funkcijama težište u konkretnim lokalnim sustavima. Uza sve navedene rezerve, može se reći da se lokalni sustavi signifikantno razlikuju ovisno o tome jesu li sve izvršne funkcije povjerene ili je većina izvršnih funkcija povjerena pojedincu, kolegijalnom tijelu ili većem broju kolegijalnih izvršnih organa. Primjena bilo koje od navedenih solucija ima kao konzekvenciju niz specifičnih institucionalnih rješenja, ali ujedno otvara i niz problema, kako na planu povezivanja lokalne politike i lokalne uprave, tako i u pogledu integracije lokalne samouprave u širi političko-teritorijalni sustav. Upravo zbog tih specifičnosti ima smisla govoriti o različitim tipovima lokalne izvršne strukture koji u konkretnoj izvedbi imaju različite praktične efekte. Može se, dakle, zaključiti da je predložena klasifikacijska shema postigla svoj osnovni cilj: omogućila je sređivanje, obradu i analizu raspoloživog činjeničnog materijala.

Međutim, postavlja se pitanje koje su teorijske implikacije rezultata komparativne analize. Može li se, primjerice, navedene tipove lokalne izvršne strukture smatrati jednako vrijednim alternativama, što znači da se oni mogu po volji primijeniti

ti, neovisno o obilježjima lokalnog sustava i uvjetima u kojima on djeluje? Ili se pak radi o tome da pojedini tipovi izvršne strukture odgovaraju raznim fazama u razvoju lokalnog upravljanja, što znači da postoji određena ovisnost između stupnja političke i upravne razvijenosti lokalnog sustava te njegovih odnosa s okolinom, s jedne, i organizacijskog oblika njegovog izvršnog segmenta, s druge strane?

Na prvi pogled čini se kao da upotrijebljeni komparativni materijal pruža više argumenata za prvo gledište, po kojemu su pojedini tipovi lokalne izvršne strukture jednakovrijedne alternative. S jedne strane, postoji razmjerno mnogo slučajeva u kojima, bez obzira na znatne razlike u stupnju političke i upravne razvijenosti, nalazimo isti tip lokalne izvršne strukture. U američkoj lokalnoj samoupravi, na primjer, prevladava monokratski tip organizacije izvršnog segmenta, i to kako u metropolitanskim lokalnim jedinicama s brojnim i razgranatim upravnim službama, tako i u malim provincijskim gradićima s malobrojnim profesionalnim upravnim aparatom. Ta jednoobraznost u organizaciji lokalne izvršne vlasti još je dosljednije provedena u francuskim komunama, inače poznatim po ogromnim razlikama u razvijenosti i veličini. Gotovo u svim švicarskim općinama, čak i u onima koje imaju svega nekoliko stotina stanovnika i nekolicinu stalno zaposlenih službenika, postoji kolegijalna forma lokalne uprave poput one koja funkcionira u velikim švicarskim gradovima. I naposljetku, da ostanem samo na glavnim primjerima iz komparativne lokalne samouprave, u svim lokalnim jedinicama Velike Britanije postoji više ili manje razveden pluralni tip izvršne strukture, iako u britanskoj lokalnoj samoupravi ima i te kako velikih razvojnih razlika među lokalnim jedinicama.

Ujedno valja upozoriti da ima podosta primjera u kojima lokalni sustavi približno istog stupanja razvijenosti imaju različitu izvršnu strukturu. Možda najbolju ilustraciju takvog odstupanja pružaju strukture upravljanja velikim gradovima u kojima, uz otprilike isti stupanj razvijenosti lokalne okoline, postoji velika raznolikost lokalnih izvršnih struktura. Ima velikih gradova u kojima je izvršni segment monokratski orga-

niziran, pri čemu su zastupljene sve četiri varijante monokratskog tipa, zatim onih u kojima gradskim poslovima upravlja kolegijalno tijelo kojeg su predsjednik i članovi na razne načine izabrani odnosno imenovani, kao i onih u kojima postoji pluralni tip izvršne strukture.

S druge strane, ima dosta argumenata u prilog evolutivnoj hipotezi, tj. tumačenju da postoji ovisnost između oblika lokalne izvršne vlasti i stupnja razvijenosti lokalnog sustava i njegove okoline. Njoj u prilog ide, prije svega, činjenica da u nerazvijenim sredinama sa slabom lokalnom samoupravom uglavnom prevladava monokratski tip lokalnog vodstva kao strukturno jednostavniji oblik. U onim nerazvijenim zemljama koje su po uzoru na razvijenije zemlje uspostavile složenije lokalne izvršne strukture, kao na primjer u bivšim britanskim kolonijama koje su primijenile inačicu komitetskog sustava, zbog velikog raskoraka između institucionalno predviđenih formi i stvarne razvijenosti lokalne sredine, nužno se pojavljuju degenerativni procesi: u lokalne sustave uneseni su elementi jakog monokratskog vodstva premda je ono u potpunoj suprotnosti s modelom koji je poslužio kao uzor lokalnoj organizaciji.

Na drugom ekstremu, najstroženije oblike izvršne strukture, kao što su pojedine varijante pluralnog tipa, nalazimo doista samo u visokorazvijenim sredinama, uglavnom u naprednim europskim zemljama. Pa i odborska forma lokalne izvršne vlasti kao složeniji oblik strukture javlja se pretežno u razvijenim zemljama srednje i sjeverne Europe sa snažnom tradicijom lokalne samouprave. I, što je mnogo značajnije, odborski tip izvršne strukture u tim zemljama uglavnom se razvio iz prvobitnog monokratskog modela kao što ilustriraju primjeri nastanaka kolegijalne forme lokalnog vodstva u nizozemskim, belgijskim, austrijskim, norveškim i finskim lokalnim jedinicama. Negdje je taj proces preobrazbe zastao na pola puta (npr. u Italiji te donekle u Belgiji i Nizozemskoj), a drugdje je tek započeo (npr. veliki gradovi u Španjolskoj i Portugalu). U nekim zemljama (npr. u sjevernim pokrajinama Njemačke, u Grčkoj) razvijenije gradske lokalne jedinice imaju kolegijalno

vodstvo, dok je u seoskim jedinicama na čelu lokalne uprave pojedinačni funkcionar. Konačno, u prikazanom materijalu mogu se naći slučajevi (npr. u Danskoj nakon reforme 1970-ih) koji ilustriraju prijelaz od kolegijalnog prema pluralnom tipu lokalne izvršne strukture.

Što proizlazi iz tih protuslovnih nalaza? Prije svega, čini se da pretpostavka o ovisnosti lokalne izvršne strukture o stupnju političke i upravne razvijenosti lokalnog sustava i njegove okoline nije u neskladu s empirijskim materijalom. U načelu se može reći da kompleksnijim lokalnim sustavima koji djeluju u složenoj, urbanoj okolini više odgovaraju složeniji oblici lokalne izvršne strukture. I obrnuto, ako je lokalna sredina slabije razvijena i lokalni sustav jednostavniji, u njemu će prevladavati monokratski oblik izvršne strukture. Međutim, ta hipoteza stoji samo ako se uspoređuju lokalni sustavi među kojima je velika razlika između stupnja razvijenosti lokalnih institucija i njihove okoline. Ako su te razlike manje, moguća su odstupanja u oba smjera, tj. da razvijeni lokalni sustavi imaju jednostavniju izvršnu strukturu, i obratno. Ako je taj zaključak ispravan, time smo utvrdili okvirne uvjete procesa moguće transformacije lokalnih izvršnih struktura. Ostaje, međutim, zadatak da se protumači zašto dolazi do realnih odstupanja od te osnovne tendencije.

Jedan od intervenirajućih faktora koji usporava proces transformacije lokalnih izvršnih struktura jest ograničavajuće djelovanje državne regulacije. U većini država u kojima postoji ista organizacija izvršnog segmenta u lokalnim jedinicama različite razine, vrste i razvijenosti, ta je jednoobraznost rezultat centralne regulacije. Središnji državni organi svojim propisima uređuju lokalnu organizaciju, među ostalim i strukturu izvršnog segmenta lokalne samouprave, te na taj način utječu na lokalno upravljanje. Pritom se izbor tipa lokalne izvršne strukture ravna prema većini lokalnih jedinica. U Francuskoj je, na primjer, prihvaćeno načelničko uređenje, jer gotovo četiri petine osnovne lokalne samouprave čine male, seoske, slabo razvijene komune kojima odgovara monokratski tip izvršne strukture.

Tamo gdje takve detaljne centralne regulacije nema, jednoobraznost može biti rezultat imitacije, tj. preuzimanja strukturnih rješenja uspješnijih lokalnih sustava od drugih lokalnih jedinica. Možda je najbolja ilustracija te pojave prvotna ekspanzija, a potom opadanje komisijske uprave te nastanak i širenje menadžerskog uređenja u gradovima SAD.

Nadalje, pokazuje se da razvijenost političkih institucija i specifična politička kultura utječu na lokalnu izvršnu strukturu mnogo više od stupnja razvijenosti lokalnih upravnih služba. Time bi se mogla objasniti, na primjer, prevladavajuća monokratska struktura američkih gradova i dominantni kolegijalni oblik lokalnog vodstva u švicarskim komunama. Predstavničko-politička struktura američkih gradova relativno je jednostavna: gradska vijeća su malobrojna, a vijećnici se u pravilu biraju na zajedničkoj listi za cijeli grad, a ne po izbornim jedinicama. Takvom malom i relativno homogenom predstavničkom tijelu, u kojem se lako može postići potrebni politički konsenzus, odgovara tip monokratskog vodstva u kojem pojedinačni funkcionar, bilo da je riječ o neposredno izabranom gradonačelniku ili o imenovanom gradskom upravitelju, ima prvenstveno zadatak postići što veću ekonomičnost i efikasnost u djelovanju gradskih upravnih službi. U istom smjeru djeluje i američko vjerovanje da se ti učinci mogu postići jedino putem odgovornog individualnog vodstva. Naprotiv, švicarskoj komunalnoj skupštini, u kojoj se okupljaju svi odrasli građani, nužna je nadopuna komunalni odbor kao oblik lokalnog vodstva, bez obzira na to što u većini komuna postoji vrlo skroman upravni aparat koji bi bez teškoća mogao voditi po jedinac. Usto djeluje vrlo jaka predrasuda protiv pojedinačnog vodstva zbog povijesnih iskustava o njegovim zlouporabama.

Na osnovi toga ipak ne bi trebalo zaključiti da djelovanje upravne razvedenosti na izvršnu strukturu možemo zanemariti. U prikazanom komparativnom materijalu ima dosta primjera iz kojih se vidi kada se određeni tip izvršne strukture modificira i transformira upravo pod pritiskom sve veće složenosti lokalnih službi. Da bi mogli izaći nakraj sa sve kompliciranijim zadacima upravne koordinacije u velikim gradovima,

francuski *maire* i američki *mayor* prisiljeni su svoje ovlasti delegirati na zamjenike i pomoćnike te se s njima dogovarati prilikom priprema prijedloga odluka za vijeće i kod provedbe važnijih lokalnih projekata, čime se u izvornu monokratsku strukturu unosi element kolektivnosti. U belgijskim i nizozemskim općinama ta je suradnja institucionalizirana u obliku odbora posebne vrste, u kojem načelnik, doduše, još ima veoma istaknutu poziciju, ali je time učinjen onaj presudni korak u transformaciji monokratskog u kolegijalni tip izvršne strukture. Činjenica je, međutim, da upravne službe, ma koliko bile razvijene i složene, s obzirom na to što u njima prevladavaju hijerarhijske organizacije mnogo lakše mogu podnijeti kvazi-hijerarhijske odnose u monokratskom tipu izvršne strukture.

Također bi se moglo ustvrditi da djelovanje središnjih organa vlasti i uprave u mnogo većoj mjeri determinira funkcije i strukturu lokalnih izvršnih organa nego čimbenici u lokalnoj okolini. Centralni utjecaj može ići tako daleko da posve neutralizira djelovanje lokalnih faktora, a rezultat toga je, već sam pokazao, jednoobraznost izvršnih struktura u čitavom sustavu lokalne samouprave. Tako se u zemljama gdje je središnji utjecaj po upravnoj liniji vrlo jak (kao npr. u Irskoj i Francuskoj) favorizira monokratska izvršna struktura, jer upravni nadzor zahtijeva jasnu i nedvosmislenu odgovornost, a ta se najbolje može postići ako je pojedinac na čelu lokalnog aparata.

Stoga bi se moglo reći da je popuštanje centralne kontrole i njezino ograničavanje samo na neke aspekte lokalnog upravljanja u neku ruku nužan uvjet da bi lokalna okolina mogla utjecati na strukturu lokalnih institucija. Tek kad lokalna samouprava stekne određen stupanj samostalnosti spram središnje vlasti, može se očekivati da će lokalni faktori početi značajnije djelovati na lokalne izvršne institucije te ih oblikovati u skladu sa stvarnim potrebama i mogućnostima. Takvu situaciju pak dobro ilustrira raznovrsnost oblika u pluralnom tipu izvršne strukture kakvu nalazimo u britanskoj i švedskoj lokalnoj samoupravi.