

Uloga neposredno biranih načelnika u poboljšanju odnosa građana i lokalne samouprave

doc. dr. sc. Jasmina Džinić, Pravni fakultet u Zagrebu
doc. dr. sc. Mihovil Škarica, Ministarstvo uprave

Savjetovanje Instituta za javnu upravu

Građani, javna uprava, lokalna samouprava: jesu li mogući povjerenje, suradnja i potpora?

Hrvatska obrtnička komora, Zagreb

16. veljače 2017.



Neposredan izbor lokalnih izvršnih čelnika

- lokalistička varijanta monokratskog tipa izvršnog sloja (Ivanišević, 1987)
- demokratska i efikasna lokalna samouprava
- reformski trend u europskim zemljama od 1990-ih
- Njemačka, Austrija, Irska, Italija, Grčka, Engleska
- Mađarska, Slovačka, Slovenija, Bugarska, Rumunjska, Makedonija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Kosovo

Neposredno izabrani načelnik i građani

- *neposredan izbor načelnika i monokratsko izvršno tijelo*
 - dodatan kanal utjecaja i jačanje položaja građana
 - jačanje osjećaja 'vlasništva' građana nad lokalnim javnim politikama
 - jačanje legitimiteta izvršne vlasti
 - bolja komunikacija između građana i načelnika
 - veće sudjelovanje nezavisnih kandidata na izborima
 - opasnost populizma, netransparentnosti odlučivanja i posljedično pada povjerenja građana u institucije lokalne samouprave

- *formalni položaj načelnika u lokalnom političko-upravnom sustavu*
 - slab kapacitet za integraciju brojnih i raznovrsnih interesa građana
 - koncentracija ovlasti u različitim resorima sprječava realizaciju političke odgovornosti
 - izravan utjecaj načelnika na upravni aparat
 - politička neslaganja predstavničkog i izvršnog tijela
 - polarizacija među građanima, pretjerana koncentracija moći, pasivizacija i otuđenost građana od političkih procesa, opasnost politizacije obavljanja javnih poslova, blokade političkog odlučivanja i porast važnosti skrivenih i neformalnih interesnih skupina

- *stil upravljanja i vođenja načelnika*

- utjecaj na organizacijsku kulturu i odnose s građanima
- opasnost politizacije upravnog aparata i razvoja autoritarne organizacijske kulture
- deprofesionalizacija ugrožava poštivanje zakonitosti, pružanje kvalitetnih javnih usluga i odazivnost potrebama građana

Neposredan izbor načelnika u Hrvatskoj

- Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba (NN 109/07, 125/08, 24/11, 150/11)
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 109/07)
- razlozi i očekivani učinci uvođenja neposrednog izbora načelnika pretežno demokratsko-političke naravi, a manje usmjereni na podizanje kvalitete lokalnih usluga

Istraživanje stavova načelnika u Hrvatskoj

- projekt *Politički lideri u europskim gradovima*

Tablica 1. Odaziv hrvatskih načelnika istraživanju

Lokalna jedinica (broj stanovnika)	Gradovi (iznad 10.000)	Gradovi (5.000- 10.000)	Općine (iznad 10.000)	Općine (5.000- 10.000)	Ukupno
Ukupan broj jedinica u kategoriji	67	42	6	45	160
Broj jedinica koje su sudjelovale u istraživanju	30	21	2	14	67
Udio jedinica koje su sudjelovale u istraživanju (%)	44,78	50,00	33,33	31,11	41,86

Izvor: autori

Tablica 2. Stavovi o važnosti pojedinih zadataka povezanih s položajem načelnika (%)

Zadaca	Broj odgovora	Nije zadaca načelnika	Male važnosti	Umjerene važnosti	Velike važnosti	Presudne važnosti	Ukupno
Predstavljanje grada	67	0,00	1,49	14,92	56,72	26,87	100
Program stranke	67	7,46	13,44	49,25	28,36	1,49	100
Kvaliteta službi	67	0,00	0,00	0,00	61,19	38,81	100
Suradnja sa susjedima	67	0,00	2,99	37,31	55,22	4,48	100
Novi projekti	67	0,00	0,00	0,00	52,24	47,76	100
Ciljevi upravnih reformi	67	0,00	2,99	28,35	65,67	2,99	100
Osobne politike	65	4,62	4,62	10,77	56,92	23,07	100
Vanjski izvori	67	0,00	0,00	0,00	35,82	64,18	100
Ispravnost političkih i upravnih procesa	66	1,52	1,52	15,15	60,60	21,21	100
Lokalna autonomija	67	0,00	2,99	32,84	49,25	14,92	100
Vizija grada	67	0,00	0,00	0,00	38,81	61,19	100
Pomoć građanima	67	0,00	1,49	16,42	68,66	13,43	100
Usmjeravanje službenika	67	4,48	8,95	22,39	50,75	13,43	100

Izvor: autori

- usmjerenost na građane i njihove probleme
 - pomoć građanima
 - osiguranje kvalitete lokalnih službi
- poduzetničke i aktivnosti koje se protežu kroz duži vremenski period
 - novi projekti
 - privlačenje resursa iz vanjskih izvora
 - osmišljavanje vizije grada

Tablica 3. Vrijeme koje načelnici tjedno posvećuju pojedinim aktivnostima

Aktivnost	Broj odgovora	Prosječan broj sati	Prosječan broj sati (%)	Koeficijent varijacije (%)
Sastanci sa članovima vijeća i članovima izvršnih tijela	55	5,40	9,76	72,85
Sastanci sa gradskim službenicima	58	10,76	19,45	58,28
Sastanci s građanima i njihovim udrugama, itd.	58	7,26	13,12	61,75
Ceremonijalne i reprezentativne funkcije u gradskoj upravi (vjenčanja, svečanosti, različita primanja...)	54	5,24	9,47	95,33
Javne rasprave i tribine van prostorija grada	54	3,78	6,83	62,11
Terenski posjeti (službeni i neslužbeni) različitim dijelovima grada	58	7,88	14,24	66,58
Sastanci sa čelnicima drugih gradova i općina	54	2,61	4,72	51,81
Sastanci sa županijskim ili državnim vlastima	55	3,22	5,82	63,46
Individualna priprema za gradonačelničke dužnosti	55	6,20	11,21	53,13
Sastanci sa članovima vlastite političke stranke / liste	52	2,98	5,38	67,90
Ukupno	-	55,33	100	44.21

Izvor: autori

Tablica 4. Ocjena promjena u organizaciji grada tijekom zadnjeg desetljeća (%)

Dimenzije promjene	Broj odgovora	Znatna pozitivna promjena	Određena pozitivna promjena	Bez značajne promjene	Određena negativna promjena	Znatna negativna promjena
Položaj građana kao korisnika	58	0,00	0,00	8,77	64,91	26,32
Transparentnost troškova	57	0,00	0,00	6,90	41,38	51,72
Kvaliteta lokalnih usluga	58	0,00	0,00	7,02	63,16	29,82

Izvor: autori

Tablica 5. Stavovi načelnika o izvorima autoriteta kojima raspolažu (%)

Izvor autoriteta	Broj odabira	Udio odabira (%)
Postupak izbora (kao što je izbor od građana ili vijeća, ili imenovanje)	27	48,21
Moja zakonska ovlaštenja	21	37,50
Moje članstvo u političkoj stranci	3	5,36
Moje javne politike	14	25,00
Moja pozicija iznad i između političkih stranaka	8	14,29
Moja osobna prepoznatljivost u lokalnoj zajednici	42	75,00
Moja stručnost	19	33,93
Moja osobnost	15	26,79
Moja sposobnost uvjeravanja	4	7,14
Moje osobne interakcije	15	26,79

Izvor: autori

Tablica 6. Stavovi načelnika o učinkovitosti instrumenata upoznavanja s javnim mnijenjem (%)

Instrument	Broj odgovora	Uopće nije učinkovit	Nije dovoljno učinkovit	Umjereno učinkovit	Prilično učinkovit	Jako učinkovit
Izbori	58	0,00	1,73	20,69	55,17	22,42
Skupštine političke stranke	57	8,77	26,32	56,14	7,02	1,75
Javne tribine	58	0,00	6,90	55,17	34,48	3,45
Istraživanje zadovoljstva građana	56	1,79	5,36	41,07	35,71	16,07
Sustav pritužbi	58	1,72	13,79	50,00	29,32	5,17
Kontakti s građanima kao pojedincima	58	0,00	1,72	15,52	48,28	34,48
Mediji	58	0,00	1,72	31,03	48,28	18,97

Izvor: autori

Tablica 7. Stavovi načelnika o poželjnosti pojedinih lokalnih reformi (%)

Reforma	Broj odgovora	Jako nepoželjna	Nepoželjna	Niti poželjna niti nepoželjna	Poželjna	Jako poželjna
Obvezujući referendum	56	0,00	7,14	62,5	30,36	0,00
Izravni izbor načelnika	56	0,00	0,00	7,14	28,57	64,29
Neobvezujući (savjetodavni) referendum	57	1,76	3,51	36,84	52,53	5,26
Participativni proračun	55	0,00	1,82	41,82	50,91	5,45
Smanjenje broja vijećnika	57	0,00	14,04	49,12	31,58	5,26

Izvor: autori

Tablica 8. Stavovi načelnika o participaciji građana u donošenju lokalnih odluka (%)

Tvrdnja	Uopće se ne slažem	Ne slažem se	Niti se slažem niti ne slažem	Slažem se	Jako se slažem
Političke stranke su najprikladnija institucija za participaciju građana.	7,14	32,14	30,36	28,57	1,79
Stanovnici bi trebali aktivno i izravno participirati u donošenju lokalnih odluka.	0,00	7,14	32,14	51,79	8,93
Stanovnici bi trebali imati priliku upoznati izabrane predstavnike sa svojim stajalištima prije donošenja važnih lokalnih odluka.	0,00	0,00	16,07	71,43	12,50
Izuzev putem izbora, građani ne bi trebali imati mogućnost utjecati na javne politike lokalne vlasti.	14,29	50,00	23,21	10,71	1,79
Odluke vijeća bi trebale biti odraz stajališta većine lokalnog stanovništva.	0,00	3,64	18,18	65,45	12,73
Lokalni političari bi trebali donositi odluke prema svom mišljenju, neovisno o trenutnim stajalištima lokalnog stanovništva.	10,71	57,14	25,00	5,36	1,79
Rezultati lokalnih izbora bi trebali biti najvažniji faktor određivanja javnih politika lokalnih vlasti.	3,57	17,86	26,79	48,21	3,57
Decentralizacija unutar lokalne jedinice na mjesnu samoupravu nužna je za uključivanje građana u javne poslove	3,57	12,50	32,14	41,08	10,71

Tablica 9. Stavovi načelnika o utjecaju pojedinih aktera na aktivnosti lokalne jedinice (%)

Akteri	1	2	3	4	5
Načelnik/ca	0,00	0	0,00	29,82	70,18
Predsjednik/ca Gradskog vijeća	3,51	8,77	49,12	26,32	12,28
Predsjednici radnih tijela Gradskog vijeća	12,50	41,07	37,71	10,72	0,00
Vođe stranačkih grupacija u Vijeću	1,75	26,32	49,12	21,06	1,75
Pojedini utjecajni vijećnici	1,75	24,56	52,63	21,06	0,00
Pročelnici upravnih tijela	1,79	10,71	41,07	37,50	8,93
Lokalni zastupnici u Hrvatskom saboru ili ministri	12,28	22,81	21,05	31,58	12,28
Vođe lokalnih ogranaka sindikata	29,82	36,85	31,58	1,75	0,00
Novinari	10,52	19,3	47,37	21,06	1,75
Poslovni ljudi u gradu	5,25	14,05	45,61	29,82	5,26
Crkva	14,04	29,82	29,82	21,06	5,26
Civilno društvo (udruge građana)	0,00	12,5	51,79	30,36	5,35
Lokalne skupine formirane oko specifičnih pitanja	5,26	36,85	35,09	21,05	1,75
Mjesni odbori/gradske četvrti/gradski kotarevi	3,51	19,3	47,37	28,07	1,75
Vođe lokalnih ogranaka političkih stranaka	10,52	33,33	42,11	14,04	0,00
Županije i središnja državna tijela	7,02	12,28	38,60	38,60	3,50

Zaključak

- izravan izbor i neposredna komunikacija omogućuju građanima da utječu na zadovoljenje vlastitih potreba i zahtjeva
- jedinstveno i efikasno lokalno upravljanje
- teškoće monokratskog vodstva kod integracije mnoštva različitih interesa
- opasnost populizma, koncentracije moći i autokratskog vođenja lokalne jedinice

- istraživanje pokazuje da neposredan izbor načelnika jača položaj načelnika
- hrvatski načelnici daju snažnu potporu neposrednom načinu izbora i ovlastima lokalnog izvršnog tijela (motivi?)
- pozitivna orijentacija prema građanima i njihovoj participaciji, ali se prednost daje rezultatima lokalnih izbora

- važnost uključivanja građana u političke procese

Hvala na pažnji!