

UDK 352

Prethodno priopćenje.
Primljeno: 08. 06. 2011.
Prihvaćeno: 21. 11. 2011.

OBILJEŽJA FUNKCIONIRANJA LOKALNIH POLITIČKIH INSTITUCIJA – POGLED IZ PERSPEKTIVE NAČELNIKA OPĆINA TRIJU ŽUPANIJA SJEVEROZAPADNE HRVATSKE

Marica Marinović Golubić

Institut društvenih znanosti Ivo Pilar
Marulićev trg 19, 10 000 Zagreb
e-mail: marica.marinovic@pilar.hr

Sažetak

U situaciji smanjene financijske moći države logično je pitati se kako se odvija svakodnevno funkcioniranje hrvatskih općina i gradova, kakva je njihova kadrovska ekipiranost, te jesu li u mogućnosti osigurati zadovoljavajuću kakvoću javnih usluga.

S više strana čuo se prigovor kako je brojka od 429 općina i 127 gradova prevelika. Takvim ocjenama prethodile s većinom analize državnog i lokalnih proračuna, dok je empirijska analiza ruralne društvene zbilje gotovo potpuno izostala. Ovim smo istraživanjem htjeli prikupiti što više informacija o općinskim problemima i mogućnostima iz perspektive lokalne elite – načelnika općine, te pobliže se upoznati sa samim načelnicima analizirajući njihovu poslovnu i socijalnu pozadinu. Rad je nastao na temelju analize 32 dubinskih intervjua s načelnicima triju sjeverozapadnih hrvatskih županija.

Ključne riječi: lokalni razvoj, lokalna elita, lokalni političari, načelnici općina, općina, ruralni krajevi

UVOD

Iako decentralizacija ima drugačija značenja u izjavama političara, radovima znanstvenika ili svakodnevnoj praksi lokalnih službenika, nakon 2001. (i uvođenja nekoliko zakonskih promjena) u hrvatskom političkom i javnom diskursu intenzivirala se upotreba tog pojma. Sama decentralizacija proces je prenošenja ovlasti na niže jedinice sustava, a moguće je razlikovati tri razine decentralizacije: političku, upravnu i fiskalnu. Prema Rogić Lugarić (2005:1180) najvažnije prednosti formalne decentralizacije su: „a) politička autonomija lokalnih jedinica, b) autonomija lokalnih interesa, c) pravna osobnost lokalnih jedinica, d) sudionništvo, participacija građana, e) učinkovite javne službe, f) optimalni stupanj financijske i fiskalne neovisnosti, g) strategijska svijest i sposobnost za razvitak“.

Unatoč promjeni zakona u praksi decentralizacija sporije „hvata korijenje“ stoga i K. Ott navodi kako trenutno „unatoč nominalnoj decentralizaciji, zapravo možemo govoriti o svojevrsnoj centralizaciji, koja pridonosi daljnjem „podržavljenju“ države (Ott,

2008:25). Proces decentralizacije u Hrvatskoj dodatno je složen zbog postojanja 429 općina, 127 gradova i 21 županije¹, te je logično upitati se kako se odvija njihovo svakodnevno funkcioniranje, kakva je kadrovska ekipiranost, te jesu li u mogućnosti osigurati zadovoljavajuću kakvoću javnih usluga. S više strana čuo se prigovor kako je ta brojka prevelika (Bajo i Bronić, 2007; Jurlina Alibegović, 2002; Ott i Bajo, 2002; Kordej de Villa i sur. 2005; Đokić, Starc i Stubbs, 2009), jer velik broj jedinica lokalne samouprave (napose općina) nema niti stručnog niti financijskog kapaciteta za preuzimanje svih postojećih zakonskih obaveza. Takvim ocjenama prethodile s većinom analize državnog i lokalnih proračuna, dok je empirijska analiza ruralne društvene zbilje gotovo potpuno izostala. Stoga smo ovim istraživanjem htjeli prikupiti što više informacija o općinskim problemima i mogućnostima iz perspektive lokalne elite – načelnika općine. Tko ili što je općina i koji su to akteri odgovorni za njezin razvoj? Koliko načelnici mogu utjecati na smjer i intenzitet razvojnih promjena u svojoj općini? Kako to da neke općine prosperiraju, a neke ne? Iako je u ovakvim skućenim sociološkim istraživanjima društvenih aktera teško izolirati individualni faktor i razlučiti ga od lokalnih, kontekstualnih ograničenja i mogućnosti, razlike uočene prilikom vođenja intervjua uvjerile su nas u suprotno.

U prvom dijelu rada navode se najvažnije poteškoće funkcioniranja općina, temeljem uvida u domaću literaturu. U drugom dijelu govori se o ulozi lokalnog političkog vodstva, dok su u trećem dijelu navedeni najvažniji problemi funkcioniranja općina koje navode načelnici. U četvrtom dijelu rada analiziraju se socio-demografske karakteristika načelnika općina (dob, spol, zanimanje, završena škola).

1. PROCES OSAMOSTALJIVANJA LOKALNIH JEDINICA I NJIHOVI RAZVOJNI PROBLEMI

Od svog osamostaljenja, Hrvatska je doživjela desetak zakonskih promjena upravno-teritorijalnog ustroja². Razlozi koji su ležali u pozadini ovih odluka o upravno-teritorijalnoj reorganizaciji prostora bili pod utjecajem gospodarskih, upravno-pravnih i povijesno-geografskih faktora, ali i političkih (o faktorima koji određuju granice i broj lokalnih jedinica vidi: Perko-Šeparović, 2003; Pavić, 2010; Jurlina Alibegović i Slijepčević, 2010:14). Također, geografska raznolikost, slijed povijesnih događaja i dodiri s različitim kulturama rezultirali su mnoštvom lokalnih identiteta na prostoru Hrvatske (Rašić i Starc, 2003). Iako želja za dobivanjem statusa samostalne općine ili grada nije uvijek bila jednoglasna među samim lokalnim stanovništvom, posebno ako se radilo o prigradskim naseljima gdje nije bilo sasvim jasno hoće li izlazak iz gradske sjene donijeti olakšanje ili nove probleme, od 1992. do 2006. godine broj gradova porastao je sa 70 na 127, a broj općina sa 419 na 429 (Državni zavod za statistiku [DZS], 2009:59).

¹ Grad Zagreb ima status grada i županije.

² NN, br. 124/97., NN, br. 68/98., NN, br. 117/99., NN, br. 128/99., NN, br. 129/00., NN, br. 92/0., NN, br. 83/02., NN, br. 25/03., NN, br. 107/03., NN, br.175/03., NN, br. 86/06.

U djelokrug obaveza općina i gradova ulaze različiti poslovi koji uvelike utječu na kvalitetu života lokalnog stanovništva kao što su zdravstvo, socijalna skrb, obrazovanje, kultura, sport, razne komunalne usluge³. Stoga je njihovo osamostaljivanje (u razvojnog, kadrovskom, financijskom i svakom drugom pogledu) od strateške važnosti za Hrvatsku, jer ukoliko općine i gradovi nisu u mogućnosti ispuniti svoje zakonske obveze, ostaje pitanje tko preuzima te obveze – županija, centralna država, obližnja općina ili grad.

U domaćim znanstvenim radovima o lokalnoj samoupravi (navodimo samo one koji su se bavili decentralizacijom u većoj ili manjoj mjeri iz ekonomske, pravne ili sociološke perspektive: Bajo i Bronić, 2007; Jurlina Alibegović, 2002; Koprić, 2009; Kordej de Villa i sur. 2005; Ott, 2008; Ott i Bajo, 2002; Perko Šeparović, 2003; Rogić, 2002; Rogić, Mišetić i Miletić, 2002) identificirano je nekoliko većih problema u njihovu funkcioniranju. Možemo ih grupirati po razinama na kojima se javljaju:

- na razini države (financijska centraliziranost, manjkavi ili neodgovarajući zakoni, institucije čije se ovlasti preklapaju, nejasan sustav dodjeljivanja državnih dotacija, nepostojanje jasne regionalne politike...),
- na razini lokalnih jedinica (nedostatak stručnog kadra, razvojna bezidejnost, financijska nemoć, slabo gospodarenje općinskim novcem, nejasne ovlasti lokalnih jedinica, slab nadzor lokalnih proračuna, nerazvijeno gospodarstvo, korupcija...) i
- na razini domaćeg stanovništva (slaba uključenost, nezainteresiranost, iseljavanje, nepovoljna demografska struktura...).

Kvalitativna istraživanja općina (Lay, 1998; Štambuk, 1997, 1998, 2009; Štambuk i Rogić, 2001) rađena iz perspektive samih lokalnih aktera daju nam ponešto drugačiji uvid u problem. Posebno se to odnosi na terenska istraživanja pojedinih regija – Istre, Like, Žumberka i Lonjskog polja. Napominjemo kako je velika većina hrvatskih općina upravo ruralna, te je stoga nužan i ruralno-sociološki pristup. Prepoznajući vrijedne i neiskorištene resurse na lokalnoj razini, ali i činjenicu razvojnog zaostajanja, ovi autori zagovaraju kombinirani model upravljanja razvojem koji bi se sastojao od strateške državne potpore, ali i mobiliziranja vlastitih (lokalnih) socijalnih aktera i resursa (Lay, 1998:142).

2. ULOGA LOKALNOG POLITIČKOG VODSTVA

Lokalni socijalni akteri čija je razvojna, politička, te društvena uloga u Hrvatskoj nedovoljno istražena načelnici su općina. Njihova uloga i pravila postupanja formalno su se promijenili u posljednjih deset godina (od 2001. godine) uslijed započete reforme javne uprave koja se očitovala u:

- uvođenju zakonskih promjena koji su smjerali k većoj državnoj decentralizaciji, čime se mijenjao i djelokrug poslova općine;

3 Članak 3 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi NN br. 129/2005.

- uvođenju modela direktnog odabira načelnika (i gradonačelnika) na izborima 2009. godine, te preimenovanjem u izvršni organ vlasti;
- prihvaćanjem nekolicine državnih strategija u kojima se zagovaraju vrijednosti dobrog upravljanja, odnosno naglašavaju partnerski odnosi između civilnog, privatnog i javnog sektora na lokalnoj razini⁴.

Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine broj 33/2001, izmjene zakona: NN 129/2005, 109/2007, 125/2008) općinski načelnik priprema prijedloge općih akata, izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata predstavničkog tijela, usmjerava djelovanje upravnih tijela u obavljanju poslova iz njihovoga samoupravnog djelokruga te nadzire njihov rad, upravlja nekretninama i pokretninama u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, odlučuje o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina (do 0,5% iznosa prihoda bez primitaka općine), te obavlja i druge poslove utvrđene statutom. Općinski načelnik dva puta godišnje podnosi polugodišnja izvješća o svom radu predstavničkom tijelu svoje općine. Pored toga predstavničko tijelo može od načelnika tražiti izvješće o pojedinim područjima iz njegovog djelokruga. Područje samoupravnog djelokruga općine odnosi se na: „uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području, te ostale poslove sukladno posebnim zakonima“ (Članak 19). U zakonu je ostavljena i mogućnost razrješenja dužnosti načelnika.

⁴ Sličnih naznaka političko-institucionalnih promjena lokalne samouprave ima u gotovo svim europskim zemljama. Tako Leach i Lowndes (2007) detektiraju četiri nova pravila koja odlikuju trenutnu modernizacijsku agendu britanske lokalne samouprave:

izvršno pravilo – očituje se u institucionalnoj promjeni prema kojoj načelnici / gradonačelnici imaju izvršnu vlast;

pravilo učinka, efikasnosti – očituje se u stvaranju državnog okvira za procjenu učinka kroz analizu loših, dobrih, vrlo dobrih i odličnih točaka, te s tim povezanim sustavom kažnjavanja i nagrađivanja;

pravilo partnerstva – očituje se u zahtjevima spram lokalnih vlasti za stvaranjem strateških partnerstva i suradnjom s lokalnim dionicima (biznismenima i predstavnicima civilnog i društvenog sektora);

pravilo sudjelovanja – očituje se u poticanju većeg javnog uključivanja u proces donošenja lokalnih odluka. Henry Bäck, Hubert Heinelt i Annick Magnier (2006) navode pet najznačajnijih „strukturalnih transformacija“ koje utječu i na lokalno političko vodstvo, a to su: privatizacija javnih usluga, decentralizacija, povećanje, odnosno opadanje važnosti političkih stranaka (ovisno o kojoj se pojedinoj državi radi), uvođenje modela direktnog izbora lokalnih čelnika, te jačanje civilne uključenosti (Bäck, Heinelt i Magnier, 2006:7-10).

Rikke Berg i Nirmala Rao (2005) u uvodu zbornika čija je tema upravo promijenjena uloga političkog vodstva na razini lokalne samouprave, pitaju se kako i u kojoj mjeri iste institucionalne promjene mogu uzrokovati različite ili gotovo suprotne odgovore i rezultate u različitim europskim zemljama, te zaključuju kako i unutar formalno definiranih struktura lokalne samouprave političari, profesionalci i građani re-interpretiraju, prilagođavaju sebi nova pravila i norme pod utjecajem „lokalnog i nacionalnog političkog konteksta, koji uključuje nacionalne povijesne tradicije i političke kulture, lokalno političko naslijeđe i karakteristike pojedinih općina“ (Berg i Rao, 2005:2).

Predstavničko tijelo može raspisati referendum o razrješenju u slučaju kada krše ili ne izvršavaju odluke predstavničkog tijela ili kada svojim radom prouzroče jedinici lokalne samouprave znatnu materijalnu štetu.

Također, općinski načelnici dužni su dostaviti statut, poslovnik, proračun ili drugi opći akt predstojniku ureda državne uprave u županiji koji, ako ocjeni da je opći akt u suprotnosti s Ustavom i zakonom, odluku može i obustaviti (članak 79 i 80).

U proučavanju uloge načelnika nameće se svojevrsna dualnost – s jedne strane možemo ih promatrati kao činovnike uronjene u birokratski sustav „gdje su pravila ponašanja eksplicitna i formalizirana, a područje za improvizaciju je smanjeno, iako nikada i ukinuto“ (Abercrombie, Hill i Turner, 2008:414). S druge strane, proces decentralizacije podrazumijeva fleksibilnost i inovativnost lokalnih načelnika. Najčešće se načelnici (jednako kao i gradonačelnici⁵) analiziraju u kontekstu lokalnog političkog vodstva (*leadership-u*). Pojam vodstva, a posebno političkog, u akademskim ali i u popularnim krugovima izrazito je aktualan⁶. Edinger (1993 prema: Getimis i Grigoriadou, 2005:170) razlikuje položajne i psihološke vođe. Položajne vođe imaju moć jednaku formalnom položaju koji obnašaju, dok psihološke vođe moć izvlače iz svoje sposobnosti usmjerenja tuđih akcija u željenom pravcu. John i Cole (1999) navode četiri grupe faktora koji utječu na oblik političkog vodstva – prva grupa faktora je psihološko-individualna, druga institucionalna, treća grupa tiče se stranačke organizacije i sistema, a posljednja se odnosi na široki spektar okolnosti koje se mogu nazvati politička kultura. Najčešće, kako navode Getimis i Grigoriadou (2005:170) *leadership* predstavlja sintezu položaja i ponašanja, tj položaja u hijerarhiji i osobnih karakteristika pojedinca unutar specifičnog društveno političkog konteksta.

Mouritzen i Svava⁷ (2002) na temelju rezultata međunarodne empirijske studije razlikuju četiri oblika lokalnog političkog vodstva: oblik u kojem dominiraju *jaki (grado) načelnici*, oblik *odbor-vođa* gdje izvršnu vlast dijele politički vođa i nekoliko stalnih odbora, *kolektivni oblik* koji zajednički vode izvršni odbor načinjen od direktno izabranih vijećnika i načelnik, i naposljetku, oblik *vijeće-menadžer* gdje je menadžer „profesionalni administrator“, a vijeće zadaje opće smjernice i politike. Isti autori teoretski razlučuju glavne uloge odnosno zadatke političkog vodstva a to su:

- 1) vladajuća uloga (*guverner* - odlučuje o načelnim smjernicama, posjeduje viziju razvoja općine(grada) u budućnosti, *stabilizator* - osigurava uvjete za stabilnu administraciju, zadaje im jasne i nedvosmislene ciljeve, *administrator* – postavlja pravila i usustavljuje praksu administracije, odlučuje u specifičnim slučajevima)

5 Engleska riječ *mayor* može značiti i gradonačelnik i načelnik.

6 Brojni su radovi i knjige objavljeni u posljednjih nekoliko godina koji u naslovu imaju upravo sintagmu *political leadership*.

7 Za detaljniji pregled tipova i stilova načelnika na ovim prostorima vidi: Koprić, I. (2009b). Directly Elected Mayors on the Territory of the Former Yugoslavia: Between Authoritarian Local Political Top Bosses and Citizen-Oriented Local Managers. U: Delwit P, Pilet J.-B., Reynaert H., Steyvers K. (ur.): *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President?* Brugge: Vanden Broele Publishers

Tablica 1. Prijedlog analitičke matrice za usporedbu direktno izabраних (grado)načelnika u različitim nacionalnim kontekstima

	1 Institucionalni (<i>Manifestni / strukturni</i>)	2 Neformalni (<i>Latentni / izvršitelji</i>)	3 Individualni (<i>Karizma / izvršitelj</i>)
Ujecaји	Ustav, zakoni Odluke općinskog vijeća, poslovnici	Odnos s Vijećem, predsjednikom Vijeća, zaposlenicima, strankama	Odnosi s drugima Osobni atributi, iskustvo, pozadina
Uloge			
<i>A. Vladajuća</i>	Prioriteti, budžet, veto, sastanci, osoblje	Odnos sa strankama, izaslanicima, vijećnicima, pročelnikom	Artikuliran, sposobnost dominacije, pregovaranja, kompetencije, iskustvo
<i>B. Upravljaјуća</i>	Reprezentacija, odnosi s decentraliziranim strukturama	Odnosi s lobijima, interesnim skupinama, drugim razinama uprave	Sposobnost stvaranja mreža, kontakata, postojeći kontakti, poznanstva
<i>C. Surađujuća</i>	Radno vrijeme, formalni odnos s Vijećem. Moć da izabire, da otkaz ili mijenja strukturu općinskih ureda	Odnosi s drugim strankama, lobijima, političarima. Opasnost od klijentelizma / korupcije	Pristupačan / dostupan Opasnost od korupcije zbog prevelike moći

Izvor: Howard Elcock (2006). Comparing Elected Mayors. Paper presented to the Urban Politics Specialist Group Panel at the Political Studies Association Annual Conference, University of Reading. Pregledano 13.10.2009. (<http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2006/Elcock.pdf>)

- 2) povezujuća uloga (*izaslanik* – predstavlja općinu / grad, brani odluke i programe vlasti, komunicira s novinarima, *predstavnik* - ima uvid u stavove i potrebe stanovništva, provodi programe na temelju kojeg je izabran, glasnogovornik je lokalnih grupa ili osoba koje imaju neriješene poslove s vlašću, glasnogovornik je svoje političke stranke). Svaka od ovih uloga može biti manje ili više naglašena ovisno o konkretnom političkom i institucionalnom okruženju, iako treba napomenuti kako se u praksi uvijek ne nalazi njihova jasna demarkacija (Leach and Lowndes, 2007:188).

U ovoj podjeli nedostaje razina odnosa općine i grada s državom, odnosno pojedinim ministarstvima. Stoga bi u nastavku ponuđena tipologija uloga bila nešto prilagođenija našim potrebama.

Prema H. Elcocku (2006) položaj (grado)načelnika vertikalno određuju tri glavne uloge: vladajuća, upravljajuća i surađujuća, dok se na horizontalnog razini nalaze tri glavna izvora utjecaja: institucionalni, neformalni i osobni. Prijedlog njegove analitičke matrice dan je u tablici 1.

3. INTERVJUI S NAČELNICIMA 32 OPĆINE SJEVEROZAPADNE HRVATSKE: NAČELNIČKI PROFILI I PERCIPIRANI OPĆINSKI PROBLEMI

Opći cilj projekta „Društvena (re)konstrukcija na ruralnom teritoriju: razvojna samoodrživost“⁸ unutar kojeg je rađeno i ovo istraživanje bio je „analizirati i pokazati kako institucionalna razdioba lokalnih društava u Hrvatskoj, na općine, male gradove i seoske mreže, utječe na oblikovanje razvojnih sposobnosti i samoodrživost lokalnih društava“ (Nacrt projekta). Već je prije navedeno kako u Hrvatskoj ima više od 550 općina i gradova. S više strana čuo se prigovor kako je ta brojka prevelika. Takvim ocjenama prethodile s većinom analize državnog i lokalnih proračuna, dok je empirijska analiza ruralne društvene zbilje gotovo potpuno izostala. Stoga smo ovim istraživanjem htjeli prikupiti što više informacija o općinskim problemima i mogućnostima iz perspektive lokalne elite – načelnika općine, te istražiti sociodemografski, socioprofesionalni i socioekonomski profil načelnika. Istraživanje je bilo provedeno u općinama na područjima triju hrvatskih županija: Krapinsko-zagorske, Varaždinske i Međimurske županije. Od ukupno 69 općina koje se nalaze u tim županijama u uzorku se našlo njih 32: 10 iz Međimurske županije, a po 11 iz Krapinsko-zagorske i Varaždinske županije. Ove županije odabrane su zbog svoje razvojne i resursne raznolikosti na relativno maloj udaljenosti od Zagreba. Uzorak je bio stratificiran prema broju stanovnika općine, te smještaju unutar županije. Uzorkom je obuhvaćeno 30 načelnika općine i 2 člana Poglavarstava. Intervjui su vođeni krajem 2008. godine.

8 Projekt „Društvena re/konstrukcija na ruralnom teritoriju: razvojna samoodrživost“ broj 194-1941535-1509

Tablica 2. Neke karakteristike općina u uzorku

Rb	Naziv općine	Županija					Broj stanovnika (prema Popisu 2001.)	Prihodi i primici općine (prema podacima MFIN za 2008.)	Broj zaposlenih u tijelima općine (prema podacima MFIN za 2008.)	Općinski strateški planovi			
		Poduzetnička zona				Program gospodarskog razvika općine				Neki drugi strateški planovi	Pokušaj natjecanja za sredstva EU		
1	Desinić	Krapinsko-zagorska					3478	3.982.796	5	u planu	nema	ne	da
2	Đurmanec	Krapinsko-zagorska					4481	9.604.101	4	u planu	nema	ne	ne
3	Hrašćina	Krapinsko-zagorska					1826	2.922.626	3		nema	ne	ne
4	Hum na Sutli	Krapinsko-zagorska					5476	15.227.529	7	da	da	ne	da
5	Kumrovec	Krapinsko-zagorska					1854	3.237.235	4	da	nema	da	da
6	Lobor	Krapinsko-zagorska					3669	7.139.164	3	u planu	da	ne	ne
7	Mihovljan	Krapinsko-zagorska					2234	3.903.684	5		nema	da	ne
8	St. Toplice	Krapinsko-zagorska					2752	13.252.933	11		nema	da	da
9	Sv. Križ	Krapinsko-zagorska					6619	9.804.169	7	da	nema	?	da
10	Zagorska sela	Krapinsko-zagorska					1197	5.101.123	4	u planu	nema	ne	da
11	Zlatar Bistrica	Krapinsko-zagorska					2830	10.729.040	9	u planu	da	da	ne

12	Bedinja	4765	6.950.234	8	da	da	da	da
13	Beretinec	2288	3.136.738	2	da	nema	ne	ne
14	Breznički hum	1575	1.969.990	2		nema	ne	da
15	Donja Voća	2844	3.837.439	5		nema	da	ne
16	Jalžabet	3732	11.539.920	6	da	da	ne	ne
17	Ljubešćica	1959	7.573.169	1	u planu	nema	ne	da
18	Petrijanec	4994	11.320.842	22	da	da	ne	da
19	Sračinec	4714	8.615.277	6	da	nema	ne	ne
20	Sv. Đurd	4174	3.539.471	6		nema	ne	da
21	Trnovec Bartolovečki	6852	11.894.323	5	da	da	ne	ne
22	Visoko	1641	4.414.639	1	u planu	da	ne	da
23	Belica	3509	4.555.467	5	da	da	da	ne
24	Domašinec	2459	2.775.069	3	da	nema	ne	ne
25	Donja Dubrava	2274	3.692.934	2		da	ne	da
26	Donji Vidovec	1595	1.937.078	3	da	da	ne	da
27	Gornji Mihaljevec	2046	3.264.062	4	u planu	nema	ne	da
28	Nedelišće	11544	21.349.565	20	da	da	ne	da
29	Orehovica	2769	3.854.902	8	u planu	nema	ne	da
30	Podturen	4392	8.349.509	2		nema	ne	da
31	Sv. Juraj na Bregu	5279	7.189.902	6	u planu	nema	da	ne
32	Sv. Martin na Muri	2958	5.553.382	2		da	ne	da

Varaždinska

Medimurska

3.1. Osnovne karakteristike općina u uzorku

U prosjeku, općine obuhvaćene istraživanjem imale su 3587 stanovnika što je nešto malo više od hrvatskog prosjeka od 3142 stanovnika (Pavić, 2010). Najveća općina u uzorku (općina Nedelišće) imala je više od 11 000 stanovnika, najmanja 1197 stanovnika (općina Zagorska sela). Gledano po županijama, najmanji prosječni broj stanovnika po općinama unutar našeg uzorka nalazimo u Krapinsko-zagorskoj, dok su u Varaždinskoj i Međimurskoj općine u prosjeku nešto veće.

Što se tiče proračuna, općina s najvećim apsolutnim prihodima i primicima ujedno je i najveća općina u uzorku, najmanje prihode imale su općine ispod 2000 stanovnika iako ima iznimaka. Podatak o prihodu općina ovdje valja uzeti samo informativno jer ne daje cjelovitu „financijsku sliku“ (koju bi trebalo dopuniti podacima o glavnim izvorima prihoda, o visini općinskih rashoda, o strukturi proračuna i općinskim prioritetima itd.), ali je dobra usporedna točka. Nije loše napomenuti kako se prihodi lokalnih jedinica sastoje većinom od poreza, zatim neporeznih prihoda (prodaja robe, usluga, kazni i sl.), pomoći, te kapitalnih prihoda (Ott, 2009:49)

Broj zaposlenih u tijelima općine unutar uzorka (prema podacima Ministarstva financija za 2008. godinu), varirao je krećući se od minimalno 1 zaposlenog do maksimalno 22. U prosjeku iznosio je 5,65, tj. gotovo 6 zaposlenih. Ipak, prosječnu vrijednost unutar uzorka značajno podižu tri općine koje imaju 11, 20 odnosno 22 zaposlena. U tablici 2 navedene su osnovne informacije o općinama obuhvaćenim uzorkom.

Zanimljiv je podatak da je gotovo polovica načelnika – u vrijeme održavanja intervjua imala status volontera. Podsjećamo da postoji zakonska mogućnost da volonteri primaju određenu naknadu. Usporedba podataka o rashodima za plaće među općinama čiji su načelnici bili volonteri i onih čiji su načelnici bili plaćeni, pokazuje da među njima nema značajnije razlike u udjelu rashoda za plaće u ukupnim proračunskim rashodima. Trinaest općina u uzorku nije imalo nikakvih strateških razvojnih programa, dok je njih 19 imalo takav dokument. Polovina općina imalo je ili je planiralo otvaranje poduzetničke zone. Općenito gledano, prevladava mišljenje kako poduzetničke zone mogu riješiti problem gospodarskog zaostajanja i nezaposlenosti lokalnog stanovništva, pa je tako i središnja država kroz svoja Ministarstva podupirala otvaranje zona, dajući općinama državno zemljište ili subvencionirajući infrastrukturne radove. Samo postojanje zone, dakako, nije garancija dolaska investitora.

3.2. Sociodemografski, socioprofesionalni i socioekonomski profil načelnika

Prosječna dob općinskih čelnika (u vrijeme provođenja intervjua) u uzorku iznosila je 50,5 godina. Najmlađi načelnik imao je 31 godinu, a najstariji 66. Promatrajući po županijama, najmlađi načelnici općina su se u Varaždinskoj županiji, s prosjekom godina 45,9. U Međimurskoj i Krapinsko-zagorskoj županiji prosjek godina načelnika bio je otprilike isti: 52,7 odnosno 52,8 godina. Ipak, za razliku od Međimurske, u Krapinsko-zagorskog županiji više intervjuiranih načelnika bilo je starije od 60 godina. U Varaždinskoj županiji većina od 11 intervjuiranih načelnika obavljala je ovu dužnost volonterski, u Međimurskoj županiji taj je odnos bio pola-pola, a u Krapinsko-zagorskoj županiji

volontiralo je troje načelnika, dok su ostali bili plaćeni. Volonteri su najčešće bili načelnici općina manjih od dvije tisuće stanovnika, iako je bilo i općina s preko pet i pol tisuća stanovnika koji su tu dužnost obavljali volonterski. Već je prethodno napomenuto kako se podatak o volontiranju treba uzeti uvjetno jer se za obavljanje tako odgovornog posla ipak u nekim slučajevima dobivala svojevrsna naknada. Također, nismo provjeravali jesu li volonteri glavninu radnog dana obavljali svoj primarni posao, a izvan radnog vremena bili načelnici, ili kako je to u praksi izgledalo.

Podatke o dobi, završenoj školi, radnom iskustvu i položaju u poslovnoj organizaciji prije izbora za načelnika donosimo u tablici 3:

Tablica 3. Sociodemografski, socioprofesionalni i socioekonomski profil ispitanika (uključuje 30 načelnika i 2 člana općinskih poglavarstava)

Dob (god)	Obrazovanje	Zanimanje	Položaj - prije dolaska na mjesto načelnika	Volonter
59	VSS	Dipl. soc. pedagog	Upravitelj zatvora	Da
52	VŠS	Ekonomist	Pomoćnik direktora	Ne
54	VKV	Strojar	Poslovođa (u mirovini)	Da
38	SSS	Drveni tehničar	Radnik	Da
52	VSS	Komercijalist	Službenik	Ne
59	VŠS	Ing. tekstila	Direktor	Ne
55	SSS	*	Tajnik mjesne zajednice	Ne
50	VSS	Dipl. kriminalist	Načelnik PU (u mirovini)	Da
42	SSS	Strojar	Voditelj proizvodnje	Ne
51	SSS	Građevinski tehničar	Radnik	Ne
50	VSS	Časnik	Službenik	Da
58	VŠS	Učitelj	Nastavnik	Da
61	VSS	Profesor	Ravnatelj	Ne
42	VSS, Magistar	Ing. rudarstva	Direktor	**
45	VKV	Bravar	Vinogradar, privatnik	Da
31	VSS	Ing. građevine	Šef gradilišta	Da
45	SSS	Elektroničar	Voditelj proizvodnje	Ne
60	SSS	Elektrotehničar	Radnik	Ne
30	VSS	Ing. prometa	Službenik	Ne
56	SSS	Prometni tehničar	Direktor	Da
54	SSS	Trgovac	Voditelj nabave; predsjednik MZ	Ne
45	VSS	Agromom	Saborski zastupnik	da
43	SSS	Građevinski tehničar	Privatnik	da
47	VŠS	Stručni radnik teh. obrade	Privatnik	da
52	SSS	Strojar	Referent nabave	ne

**	VSS	Profesor	*	**
46	VSS	Ing. građevine	*	*
65	VSS	Ing. elektrotehnike	Stručni suradnik	ne
56	VŠS	Organizator zaštite	Voditelj	ne
35	SSS	Policajac	U mirovini (ranjen)	da
62	VKV	Kovinotokar	Obrtnik (u mirovini)	da
41	SSS	Sistem ing.	Nezaposlen	da

* nema podataka

** ispitanik je u vrijeme održavanja razgovora bio član općinskog Poglavarstva

Dvanaest ispitanika ima završenu srednju školu, troje je VKV, pet ima višu stručnu spremu, 11 visoku, a jedan je magistar znanosti. Ukupno, 17 od 32 ispitanika je završilo fakultete. Pravilnosti među zanimanjima nema, među načelnicima ima upravitelja zatvora, agronoma, filozofa, učitelja, inženjera prometa, elektrotehnike, građevine, tekstila, zatim policajaca, trgovaca, ekonomista, bravara, kriminalista, poljoprivrednika... Što se tiče radnog iskustva i položaja prije izbora za čelnika općine, 14 načelnika regrutirano je iz rukovodećih redova, 8 iz službeničkih i radničkih, a troje su privatnici. Četvoro načelnika je u mirovini, te jedan saborski zastupnik. Dvoje ispitanika nije odgovorilo na pitanje. Većina je prije izbora obavljala istaknute i „vidljive“ poslove iako to nije pravilo posebno kod mladih kandidata. Pitanje o stranačkoj pripadnosti nije bilo postavljeno kao zasebno pitanje u intervjuu, ali su načelnici često spominjali stranke, međustranačke odnose, vlastitu stranačku pripadnost i sl. Jednim drugim istraživanjem potvrdilo se da je stranačka pripadnost manje značajna u općinama nego u gradovima i to na primjeru izbornog uspjeha nezavisnih lista, iako su se nezavisne liste češće javljale u gradovima, u 76,6% ukupnog broja gradova, nego u općinama, u 57,7% ukupnog broja općina (Koprić, 2008:48).

Na kraju spomenimo činjenicu kako se između trideset i dvoje intervjuiranih čelnika općina triju sjeverozapadnih hrvatskih županija našla samo jedna žena, i to nakon što je u četiri godine odstupilo dvoje načelnika te općine.

Ekskurs 1 - Istraživanja gradonačelnika – europska iskustva

Zanimljivo je podatke o spolu, dobi, obrazovanju i zanimanju usporediti s podacima jednog europskog komparativnog istraživanja gradonačelnika.⁹ Steyvers i Reynaert analizirali su socijalni *background* 2711 gradonačelnika iz 17 europskih zemalja (2006, 43-74). Kako navode na početku svog rada, prva crta regrutacije najčešće je politička pripadnost. U usporedbi sa stranačkim kandidatima, nezavisnih je vrlo malo. Tražeći unutar vlastitih socijalnih mreža politička stranka najčešće odabire kandidate jednakih socio-demografskih obilježja. To je, prema autorima, dijelom odgovor zašto je prosječni europski gradonačelnik sredovječan muškarac, pripadnik srednje i više srednje klase.

⁹ Napominjem kako je jasno da podaci ovih dvaju istraživanja nisu posve usporedivi. U prvom redu jer se jedno istraživanje bavi načelnicima, a drugo gradonačelnicima, te se može pretpostaviti kako veličina mjesta traži i drugačija znanja i iskustvo, tj. drugačiji profil ljudi.

Postotak gradonačelnica u europskim zemljama prema istom istraživanju kreće se od maksimalno 22,4 u Engleskoj i Švedskoj do 0,7 u Grčkoj, odnosno nula posto u Portugalu. Niti u Hrvatskoj situacija nije povoljnija - već je spomenuto kako se u uzorku ove tri županije našla samo jedna žena. Nadalje, uspoređujući podatke istoga istraživanja možemo vidjeti kako je i u europskim zemljama prosječna dob gradonačelnika oko 50 godina. Mlađe od tog prosjeka nalazimo u Italiji i Španjolskoj, a starije u Francuskoj i Belgiji. Prosjek godina iz našeg istraživanja (50,5) odgovora europskom, a najbliži je mađarskom i češkom. Što se tiče obrazovanja načelnika, situacija unutar europskih zemalja vrlo je raznolika - najmanje obrazovani gradonačelnici nalaze se u Danskoj (23,3 posto ima završen fakultet), Austriji (42,5), Švedskoj (44,3) i Irskoj (44,4), a najobrazovaniji u Mađarskoj, Grčkoj, Poljskoj i Češkoj gdje preko 90, odnosno 80 posto gradonačelnika ima završen fakultet. Načelnika s diplomom u našem uzorku bilo je 53%. Podaci o poslovnom zaleđu pokazuju kako većina istraživanih gradonačelnika ili pripada nekom političkom tijelu (eng. *legislators*), ili dolazi s položaja viših službenika ili menadžera (javnih ili privatnih kompanija) ili pak pripadaju nekoj javno-profesionalnoj kategoriji poput liječnika, učitelja i sl.

3.3. Razvojne poteškoće i prepreke

Odgovarajući na pitanja o razvojnim teškoćama, kao najveća prepreka razvoju za veliku većinu načelnika pokazao se upravo demografski faktor: kao manjak mladog stanovništva, manjak stručnog stanovništva, pad broja stanovništva zbog emigracije i negativnog prirodnog priraštaja.

Tablica 4. Rang lista percepcije glavnih razvojnih teškoća

Koje su po vašoj ocjeni, tri glavne razvojne teškoće u općini?	
<i>Svi navedeni odgovori bili su ponuđeni, načelnici su odabirali tri glavna</i>	<i>frekv.</i>
Manjak mladog stanovništva	15
Manjak stručnog stanovništva	15
Nesklonost lokalnog stanovništva promjenama	10
Mali broj radnih mjesta	10
Slaba naseljenost	8
Nepoduzetnost domaćeg stanovništva	7
Iseljavanje	6
Slabe prometne veze	6
Otežana opskrba vodom ili strujom	3
Zapuštena sela, bez osnovne infrastrukture	2
Ostalo	2
Nerazvijeni gradovi (u okolici)	0
Bespravna izgradnja	0

Nesklonost promjenama i nepoduzetnost načelnici definiraju na različiti način iako se slažu da je to veliki problem:

„To je strašan problem i u ovome gdje smo najspecifičniji, u poljoprivredi, treba dosta vremena proći da se ljudi okrenu nekim drugim kulturama, kao što je proizvodnja cvijeća, povrća, voća itd.“,

drugi primjer:

„Svijest ljudi je veliki problem, previše su pasivni i ne prihvaćaju novitete.“

treći:

„... seoski turizam – mislim da je tu perspektiva, ali još nitko nije poduzeo ništa.“

„Koncentracija života“ koju spominje Kayser (prema Štambuk, 2009.) nužan je preduvjet opstanka i regeneriranja ruralnih sredina. Iako izgleda jednostavno, tek dugogodišnja promišljena strategija privlačenja novih i zadržavanje postojećih vitalnih skupina stanovništva može rezultirati pozitivnim promjenama u strukturi stanovništva. Stoga barem malo ohrabruje podatak iz većine od 32 intervjua kako općine na neki način subvencioniraju mlade obitelji s djecom bilo kroz novčani iznos povezan s rođenjem djeteta ili kroz subvencioniranje cijena vrtića, ukoliko on postoji na području općine. Gotovo da se radi o promjeni paradigme – prije samo nekoliko godina u Hrvatskoj privlačenje mladog i vitalnog stanovništva novčanim darivanjem novorođenčadi bilo je rijetko, ako ga je uopće bilo, i smatralo bi se zadiranjem u privatnu sferu. A danas? Više nego država, pojedine općine i gradovi zaustavljanje iseljavanja i povećanje broja stanovnika kroz različite subvencije mladim obiteljima vide kao svoj strateški cilj. Određen dio općina stipendira i studente, neke su općine u tome selektivnije pa stipendiraju samo određene, deficitarne profile studenata uz obavezu povratka, dok druge općine daju stipendije na temelju materijalnog statusa i ocjena studenta bez obzira na studij. Iz odgovora načelnika saznajemo da se velik dio studenata ne vraća, jer općina nema dovoljno radnih mjesta kako bi ih sve zaposlila.

Financiranje studenata naoko izgleda kao dvosjekli mač, jer se na taj način mladi potiču na studiranje i odlazak iz mjesta, no gledano na dulje vremensko razdoblje povratak čak i nekolicine visokoobrazovanih i motiviranih mladih ljudi može rezultirati nekom novom inicijativom. Evo jednog primjera iz intervjua:

„Prije tri godine kad smo nas nekolicina sjeli, 40 intelektualaca iz ove općine koji su otišli oдавде, i kada smo rekli da stvarno nešto treba napraviti i to u gospodarskom smislu, kako bi mladima dali kruha, tj. posla, pa onda i stanovanje i komunalni standard. Srećom desio se trenutak da su se našli ljudi, vrijeme i prostor.“

3.4. Problemi domaćeg stanovništva

Na pitanje tko vam se najčešće direktno obraća i u vezi s kojim problemima odgovori su različiti – pojedinci se javljaju najčešće zbog socijalnih problema ili zbog problema ili prijedloga vezana s infrastrukturom kao što je nepostojanje rasvjete i nogostupa ili neočišćena cesta, dok se udruge javljaju jer im treba prostora ili novca za neki projekt. Od načelnika se traži konkretna materijalna ili financijska pomoć, preporuka, posao, ili se samo dođe požaliti.

Tablica 5. Najčešći tip problema / potreba zbog kojih se stanovnici obraćaju načelniku

Koji je najčešći tip problema, potreba?	
<i>(otvoreno pitanje, moguće je više odgovora)</i>	<i>frekv.</i>
Socijalni problemi i potrebe	15
Infrastrukturni i komunalni problemi i prijedlozi	14
Razno (npr. problemi vezani uz rom. naselje, problemi s dobivanjem građevinske dozvole, dokazivanje vlasništva nad zemljištem...)	6
Udruge (zahtjevi za financiranjem projekata i korištenje prostora)	5
Međususjedski problemi (svađe, neriješeni imovinsko-pravni odnosi)	3

Općenito govoreći, primjećuje se otvorenost prema problemima i potrebama stanovništva iako se u nekim intervjuima može iščitati i svojevrsan umor i ironija u pogledu opravdanosti traženja načelnikove intervencije:

„Iz svih populacija (miješano) dolaze iako ima najviše starijih koji imaju vremena za brbljanje.“

Starije stanovništvo je percipirano kao najugroženija skupina od strane 27 načelnika. Problemi starijih ljudi na selu kako ih navode načelnici najčešće su financijski uvjetovani – mirovina je premala ili je nemaju, slijede problemi vezani za zdravlje – bolest, udaljenost od doktora, zatim usamljenost zbog smrti supružnika ili osjećaja napuštenosti od djece. Također spominje se i fizička nemoć povezana s problemom neadekvatnog stanovanja, ponekad i bez vode ili struje, bez ceste, a problem je i loša prometna povezanost uslijed rastrkanosti sela ili nepostojanja organiziranih autobusnih linija. U samo nekoliko općina (od 32 općine u uzorku) postoji dom umirovljenika čiji kapaciteti su posve popunjeni iako načelnici navode kako su predrasude o odlasku u dom još uvijek prisutne:

„otići u dom to je tu još malo kao sramota“.

Iako bi otvaranje novih domova umirovljenika bilo potrebno i vjerojatno profitabilno, neki načelnici imaju u vidu potpuno drugačije „brendiranje“ svoje općine:

„Mi se baš ne borimo za staračke domove. Ja sam više sklon Night clubu i tak.“

Na popisu ugroženih nisu samo stariji – načelnici prepoznaju probleme poljoprivrednika i mladih koji, kako tvrde, nemaju posla ili su potplaćeni.

U manjim mjestima načelnik se također smatra arbitrom koji je pozvan rješavati međususjedske sukobe pa tako jedan načelnik priča s kojim se problemima susreće:

“Kiša pada pa mu je pred kućom malo vode, par centimetara, em je susjedov pajcek provalio u njegovu ogradu, em se posvađao sa susjedom zbog međe i sad neka načelnik ide to rješavati.”

Također:

„Ljudima trebaju razni savjeti i informacije, a neki se dođu žaliti na susjeda...“,

ili

„neriješeni međusobni odnosi između susjeda - dolaze k nama da mi pokušamo to riješiti zbog srušenog drveta...“

Nije rijetkost da se načelnikova pomoć traži i tamo gdje on nema zakonskih ovlasti kao npr. uz dokazivanje ili prijenos vlasništva, oko nasljedstva i oporuka ili građevinskih dozvola.

Upravo u svim tim situacijama do izražaja dolaze načelnikove osobne karakteristike kao što su pristupačnost, otvorenost i eventualno karizma. Načelnici su u mjestima u kojima žive i rade dobro poznati i nije stoga čudno što se u velikoj većini intervjuja ponavlja odgovor kako im najčešće sumještani osobno prilaze s problemima (27 načelnika). Upravo ta bliskost sa stanovništvom činjenica je koju načelnici i sami vole spomenuti kao:

“meni kao načelniku dolaze ljudi u bilo koje doba dana i ja rješavam njihove probleme odmah tj. nema odgode ni za jedan problem”,

ili

“..vrata ne zatvaram nikad, ljudi stalno dolaze.”

U vrijeme održavanje intervjuja velik broj općina imao je vlastite web stranice, iako ih je tek mali broj njih nudio mogućnost komunikacije s građanima.

3.5. Problemi vezani za okoliš i infrastrukturu

Nepostojanje ili nedovoljna izgrađenog *kanalizacijskog sustava* pojavljuje se kao najveći općinski ekološki problem za 23 ispitanika (od njih 32 koliko je odgovorilo). Povezan s time je i problem zagađivanja rijeka uslijed nepostojanja pročistača. Polovica (16) načelnika navela je kako imaju problema s neprimjerenim odlaganjem otpada. Selo je postalo područje potrošnje dobara jednako kao i grad, tako da se kante za smeće pune gotovo jednako brzo kao i u gradskim domaćinstvima. No, razlika je u tome što sve manje sredine (za sada) nemaju organiziranog prikupljanja i odvoženja otpada. U nekoliko općina suzbijanje divljih deponija nalikuje igri mačke i miša u kojoj općina danas očisti jedno divlje odlagalište dok sutra nikne novo na drugom mjestu. Ipak, niti postojanje organiziranog odvoza otpada nije jamac nestanka divljih odlagališta. Tako jedan načelnik izjavljuje:

„Zapravo postoji cca 20 divljih odlagališta otpada. Toliko smo ih uspjeli snimiti. Mi imamo organizirani odvoz otpada, no nažalost su divlja odlagališta još uvijek veliki problem.“

Jednako tako:

„Imamo problema..., jer uvijek kad se organiziramo za nekakvu akciju, opet se prikupi 30-40 traktora, a na jesen smo sve počistili i onda opet sve ispočetka.“

Osim prikupljanja i odvođenja otpada, problem predstavlja saniranje divljih odlagališta, uređivanje postojećih, te nalaženje prikladne lokacije za nova odlagališta.

Ostali ekološki problemi spomenuti u intervjuima (spomenuti po jedanput) su: opasna klizišta, smrad koji dolazi s farmi, blizina industrije koja zagađuje, te kamenolom. Zanimljivo, tri općine navode kako nemaju nikakvih problema vezanih uz onečišćenje okoliša i to: zahvaljujući nepostojanju neke jače gospodarske aktivnosti, zahvaljujući zaštićenim vodnim područjima, te treća zahvaljujući svojoj dugoj tradiciji lječilišnog turizma i zaštiti termalnih izvora.

Komunalni i infrastrukturni problemi su uz socijalne najčešći razlog pritužbi stanovnika. Pitanja poput izgradnje vodovoda, kanalizacije, održavanja i postavljanja javne rasvjete, čišćenja snijega, uređenja mjesta i prilaznih putova pretpostavke su gospodarskog razvitka. Infrastruktura je često i najveća stavka u lokalnim proračunima, te se mnogi načelnici zadužuju ili traže državnu pomoć upravo kako bi pokrenuli i završili takve projekte.

3.6. Problemi općinske uprave

Financijski problemi općina egzistencijalni su i najčešće spominjani problemi u gotovo svim intervjuima. Dvadesetsedam od 32 anketirana načelnika izjavilo je kako se u svakodnevnom funkcioniranju općine najčešće susreću s financijskim poteškoćama, a njih 12 navelo je kako im nedostaje stručnog osoblja. Načelnici su složni u izjavama kako se mnoštvo ključnih programa, projekata, inicijativa, koje bi uvelike poboljšale kvalitetu života lokalnog stanovništva ne realizira upravo zbog teškoća da se za njih pronađu financijska sredstva.

Nemogućnost pokrivanja tekućih troškova općina upravo je najjači argument pobornika reforme dosadašnjeg administrativnog ustroja, jer „slabije se lokalne jedinice u pravilu oslanjaju na transfere središnje države ili jednostavno ne pružaju obvezatne usluge.“ (Sumpor, 2009, 141).¹⁰

Najčešće su financijski problemi i nedostatak stručnog kadra povezani jer kako navodi jedan načelnik:

„... da imamo više novaca bilo bi i više stručnog osoblja, formirao bi(h) tim.“

Također:

“Ne možete ovdje zaposliti pravnika i ekonomistu i tajnicu i računovođu, jer pojeduu vam dobar dio novca, dakle morate ići na minimalnu situaciju.”

Ipak, čuju se i drugačija razmišljanja:

“Nema potrebe da svaka općina ima svoje stručne ljude u svim područjima.”

aludirajući na neiskorištenu mogućnost veće kadrovske suradnje među susjednim općinama i gradovima.

Rečenica koju je izrekao jedan načelnik:

„Na kadrovima se štedi jer se nema para zato načelnik sve mora...“

izvršno ukazuje na samu organizacijsku bit problema. Naime, rijetke su općine u kojima su procesi planiranja i upravljanja razdvojeni, te se načelnici često gube i bave onim stvarima koje nisu njihova zadaća, iako je teško očekivati specijalizaciju i podjelu poslova u općini s jednim ili dvoje zaposlenih. Načelnici napominju kako im u općinskoj upravi najviše trebaju dobri pravници i ekonomisti zbog velikog broja zakona i propisa koje moraju pratiti, te zbog sve zahtjevnijeg planiranja i vođenja financija. Poželjni su i arhitekti, inženjeri građevine, komunalni redari, informatičari. Posebno se osjeća nedostatak stručnjaka koji bi imali iskustva u prijavljivanju programa za različite EU fondove. Na pitanje surađuju li sa županijskim razvojnim agencijama ili s drugim

¹⁰ Ipak, gledajući jedino financijske kriterije, i samostalnost nekih većih gradova bila bi dovedena u pitanje.

gradovima i općinama na prijavljivanju zajedničkih EU projekata, mali broj načelnika daje potvrdni odgovor. Što se tiče participiranja u fondovima EU prosperirale su one granične općine koje su suradnju započele po ključu regionalne suradnje sa susjednom Slovenijom ili Mađarskom. Općenito, korištenje usluga posredničkih agencija, kao što su već spomenute regionalne razvojne agencije ili usluge konzultanata, među ispitanim načelnicima su još rijetkost, iako je većina načelnika upoznata s radom regionalnih razvojnih agencija. Zbog čega? U intervjuima se navodi više razloga - ili nemaju novaca ili imaju svoje stručnjake ili misle da ne ispunjavaju uvjete za fondove pa niti ne pokušavaju. Zastupljeni su i politički razlozi - nekoliko načelnika otvoreno je jednu županijsku razvojnu agenciju negativno okarakteriziralo kao ispostavu župana s kojim se politički i programski ne slažu. Također, kao problem u radu općine navodi se i nedovoljna komunikacija s različitim ministarstvima često zbog preklapanja njihovih ovlasti, te dugog čekanja na potrebne dozvole.

Zanimljivo je promotriti odgovore na pitanje o tome što bi poboljšalo položaj najugroženijih stanovnika na području njihove općine. Trećina načelnika odgovara kako najviše može pomoći sama općina i to putem različitih općinskih volonterskih i ne-volonterskih programa: obilasci starijih stanovnika, dostava hrane i lijekova, organizacija prijevoza, kućnih posjeta kroz suradnju sa centrom za socijalnu skrb;

- poticanja rada udruga (umirovljenika, mladih);
- posredovanjem u zapošljavanju;
- organizacije tečajeva;
- konkretne materijalne pomoći putem novčane pomoći, bonova, namirnica.

Druga skupina (10) načelnika misli kako bi ipak država trebala preuzeti glavnu ulogu u rješavanju problema i potreba ugroženih skupina i to mijenjajući mirovinsku i socijalnu politiku države.

Treća pak grupa (7) načelnika misli kako i općina i država trebaju snositi odgovornost i pomagati svojim egzistencijalno ugroženim stanovnicima.

Zanimljivo bi bilo analizirati postotak davanja za socijalne programe unutar općinskih proračuna. Možda bi se zaključilo kako neki projekt stoji puno manje nego što se to na prvi pogled čini, a dugoročno donosi korist, te stvara pozitivan image općine.

4. ZAKLJUČAK

Načelnici u našem uzorku izrazito su heterogena skupina što ne ostavlja puno mjesta za generalnije zaključke. Teško ih je analizirati izvan konteksta njihove vlastite općine, bez obzira na prethodno iskustvo i znanja. Ipak, najveći broj načelnika svoju ulogu smatra posredničkom i koordinatorskom – između centralne države i općine, te unutar općine. Glavni zadatak im je stvoriti od općine uređeno i ugodno mjesto za život. Kako bi to ostvarili neki inzistiraju na gradnji infrastrukture, neki na socijalnim programima, a neki na nalaženju investitora. Iako se iz mnogih intervjuja iščitava obeshrabrenost zbog financijskih problema svi bi načelnici preporučili i drugima život u svojoj općini, te smatraju kako njihova mjesta imaju perspektivu.

Ovaj rad tek otvara nova pitanja koja će, vjerujemo, s daljnjim naporima k većoj decentralizaciji postati još aktualnija. Neke od primijećenih pojava navodimo u nastavku.

Ispitani načelnici:

- pokazuju se manje ili više vještim u nalaženju izvora financiranja unutar i izvan državnog proračuna – interesiraju se za fondove EU, te traže suradnju s lokalnim razvojnim agencijama angažirajući stručnjake (konzultante) za nalaženje strateških ulagača. Uz to se pojavljuju novi zainteresirani akteri kao što su lokalne razvojne agencije, konzultantske agencije, ne-vladine udruge zelenih, mladih, prekogranične ruralne mreže itd.);
- povezuju se s drugim općinama i gradovima (povećava se važnost regije);
- koristeći se osobnim poznanstvima prema zavičajnom ključu, preporukama, ne-formalnim druženjima, pokušavaju pridobiti utjecajne ljude (političare, poslovne ljude, stručnjake, ali i studente i volontere) kako bi na bilo koji način pridonijeli svojoj općini;
- uz postojeće, potiču nove, dotad neiskorištene razvojne potencijale (npr. okretanje ekološkoj poljoprivredi, turizmu) diverzificirajući izvore zarade lokalnog stanovništva;
- dugoročnije planiraju – izrađuju se različiti strateški planovi, kao što su planovi kapitalnih ulaganja, planovi ukupnog razvoja općina, itd.;
- prepoznaju važnost studenata i mladih obitelji za budući razvoj općine (stipendiranje studenata i učenika, poticaji mladim obiteljima);
- rade na otvaranju poslovnih zona na područjima njihove općine (iako su svjesni kako samo otvaranje poslovne zone ne mora jamčiti i dolazak investitora – stoga se na neki način općine međusobno i „natječu“ u davanju beneficija za investitore).

Hrvatska je sada u fazi kada retrospektivno, u odmaku od nekoliko godina nakon uvođenja direktnog odabira načelnika općina može polako započeti usustavljati i eventualno poboljšavati samu instituciju načelnika. Kako bi taj proces bio što uspješniji ulogu načelnika potrebno je dodatno osvijetliti i s formalno – pravne, ali i praktične sociološke, politološke i ekonomske strane. Stoga bi u bliskoj budućnosti bilo korisno izraditi instrument koji bi dugoročno omogućavao kvalitativnu i kvantitativnu evaluaciju načelnikove službe (i samog kapaciteta lokalne samouprave), a koji bi se možda mogao bazirati na tri elementa: kakva su očekivanja zajednice, stanje i kvaliteta lokalnih resursa, te interni problemi zajednice (Gargan, 1981:652).

LITERATURA

- Abercrombie, N., Hill, S. i Turner, B.,S. (2008). Rječnik sociologije. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- Bäck, H., Heinelt, H. i Magnier, A. (2006). Introduction. U: Bäck, H., Heinelt, H. i Magnier, A. (ur.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Bajo, A. i Bronić, M. (2007). Procjene učinkovitosti modela fiskalnog izravnjanja u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 31 (1):1-24.
- Berg, R. i Rao, N. (2005). Institutional Reforms in Local Government: A Comparative Framework, u: Berg, R. i Rao, N. (Ur.). *Transforming local political leadership*. Palgrave Macmillan.
- Državni zavod za statistiku (2009). *Statistički ljetopis 2009*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- Dokić, I., Starc, N. i Stubbs, P. (2009). Participacija u tranziciji: problemi i mogućnosti participativnih pristupa upravljanju strateškim razvojem u Hrvatskoj – 3 analize slučaja, u: Kordej-De Villa, Ž., Stubbs, P., Sumpor, M. (Ur.). *Participativno upravljanje za održivi razvoj*. (str. 189-204). Zagreb: Ekonomski institut. Pregledano 14.10.2010. http://www.eizg.hr/AdminLite/FCKeditor/UserFiles/File/participativno_upravljanje_web.pdf.
- Elcock, H. (2006). *Comparing Elected Mayors*. Paper presented to the Urban Politics Specialist Group Panel at the Political Studies Association Annual Conference, University of Reading. Pregledano 13.10.2009. <http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2006/Elcock.pdf>
- Gargan, J.J. (1981). Consideration of Local Government Capacity, *Public Administration Review*, 41 (6):649-658.
- Getimis, P. i Grigoriadou, D. (2005). Changes in urban political leadership, u: Haus, M., Heinelt, H. i Stewart, M. (Ur.). *Urban Governance and Democracy*. Routledge Publications.
- John, P. i Cole, A. (1999). Political Leadership in the New Urban Governance: Britain and France Compared. *Local Government Studies*, 25 (4):98-115.
- Jurlina Alibegović, D. (2002). Financiranje lokalne samouprave, u: Ott, K., Bajo, A. i Pitarević, M. (Ur.). *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj. Radovi s konferencije*. (str. 93-106). Zagreb: Institut za javne financije.
- Jurlina Alibegović, D. i Slijepčević, S. (2010). *Performance Measurement at the Sub-national Government Level in Croatia*. EIZ Working Paper No. EIZ-WP-1002. Zagreb: Ekonomski institut.
- Koprić, I. (2008). Independent Local Lists in Croatia: In Search for a Composite Theoretical Frame, u: Reiser, M., Holtmann, E. (Ur.). *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Koprić, I. (2009a). Neposredno birani načelnici: institucionalno oblikovanje, tradicija i kultura javnog sektora. *Analiza Hrvatskog politološkog društva*, 5 (1):399-416.
- Koprić, I. (2009b). Directly Elected Mayors on the Territory of the Former Yugoslavia: Between Authoritarian Local Political Top Bosses and Citizen-Oriented Local Managers, u: Delwit P., Pilet J.-B., Reynaert H., Steyvers K. (Ur.). *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President?* Brugge: Vanden Broele Publishers.
- Kordej-De Villa, Ž., Rašić Bakarić, I., Starc, N., Stubbs, P., Sumpor, M. i Šišinački, J. (2005). The Spatial Dimensions of Development in Croatia - from Theory to Policy

- Vacuum, u: Lovrinčević, Ž. et al. (Ur.). *Proceedings of the 65th Anniversary Conference of the Institute of Economics*. (str. 611-646). Zagreb: The Institute of Economics.
- Lay, V. (1998). Središnja Istra – studija slučaja, u: Rogić, I. i Štambuk, M. (Ur.). *Duge sjene periferije. Prinos revitalizaciji hrvatskoga ruba*. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.
- Leach, S. i Lowndes, V. (2007). Of Roles and Rules. Analysing the Changing Relationship between Political Leaders and Chief Executives in Local Government. *Public Policy and Administration*, 22 (2):183-200.
- Mouritzen, P. E., i Svava, J., H. (2002). *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press.
- Ott, K. (2008). Kako da javne financije zaista budu javne? Usporedba Hrvatske, Makdonije i Ukrajine, u: Ott, K. (Ur.). *Kako da javne financije zaista budu javne?* (str. 13-40). Zagreb: Institut za javne financije.
- Ott, K. i Bajo, A. (2002). Lokalne financije i lokalni proračuni u Hrvatskoj – godinu dana poslije, u: Ott, K., Bajo, A. i Pitarević, M. (Ur.). *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj. Radovi s konferencije*. (str. 107-122). Zagreb: Institut za javne financije.
- Pavić, Ž., (2010). Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumiće. *Hrvatska javna uprava* 10 (1):81-131.
- Perko-Šeparović, I. (2003). *Od vezanosti do autonomije*. Integralni izvještaj na projektu “Decentralizacija javne uprave”. Zagreb: Hrvatski pravni centar.
- Rašić, I. i Starc, N. (2003). Nevolje s regionalnom politikom. *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 13 (95):47- 86.
- Rogić I. (2002). Razvojni sudionici hrvatskog sela i njihove strategije, u: Štambuk, M., Rogić, I. i Mišetić, A. (Ur.). *Prostor iza. Kako modernizacija mijenja hrvatsko selo*. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.
- Rogić Lugarić, T. (2005). Normativna decentralizacija u Hrvatskoj i njezine granice. *Društvena istraživanja*, 14 (6):1175-1198.
- Rogić, I., Mišetić, A. i Miletić, G-M. (2002). Napredak bez aplauza. O granicama povjerenja u model razvitka u tri hrvatska grada. *Društvena istraživanja*, 11 (6):845-858.
- Steyvers, K., Reynaert, H. (2006). „From the Few are Chosen the Few...” On the Social Background of European Mayors, u: Bäck, H., Heinelt, H. i Magnier, A. (Ur.). *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Štambuk, M. (1997). *Modernizacijski procesi i društvene promjene u hrvatskim ruralnim sredinama*, doktorska disertacija. Zagreb: Filozofski fakultet, Sveučilište u Zagrebu.
- Štambuk, M. (1998). Lika – studija slučaja, u: Rogić, I. i Štambuk, M. (Ur.). *Duge sjene periferije. Prinos revitalizaciji hrvatskoga ruba*. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.
- Štambuk, M. (2009). Revitalizacijski procesi u Lici: promjene 1997.-2007., u: Holjevac, Ž. (Ur.). *Identitet Like: korijeni i razvitak*. Zagreb – Gospić: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.

Štambuk, M. i Rogić, I. (Ur) (2001). *Budućnost na rubu močvare. Razvojni izgledi naselja na Lonjskom polju*. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *Narodne novine* 33/2001.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *Narodne novine* 129/2005.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *Narodne novine* 109/2007.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *Narodne novine* 125/2008.

Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *Narodne novine* 28/2010.

CHARACTERISTICS OF THE FUNCTIONING OF LOCAL POLITICAL INSTITUTIONS – THE PERSPECTIVE OF MUNICIPAL MAYORS FROM THREE NORTH-WESTERN COUNTIES IN CROATIA

Marica Marinović Golubić

Summary

In a situation of reduced financial power of the state, questions arise regarding daily functioning of Croatian municipalities and cities: how are they being organized, do they have enough personnel, and whether they are able to provide a satisfactory quality in public services.

The complaint about Croatia having too many municipalities (429) and cities (127) has often been made in both scientific and political circles. Such assessments were grounded heavily on the analysis of state and local budgets, with very few fieldwork studies. In this research we wanted to gather information about municipal problems and opportunities from the perspective of the local elite – the mayors, as well as to get to know the mayors themselves by analyzing their professional and social backgrounds. The findings are based on the analysis of 32 in-depth interviews with the mayors from three north-western Croatian counties.

Keywords: *local mayors, local development, rural areas, municipality, local elites, local politicians*

MERKMALE DES FUNKTIONIERENS LOKALER POLITISCHER BEHÖRDEN – EIN BLICK AUS DER PERSPEKTIVE DES GEMEINDEVORSTANDES IN DREI NORDWESTLICHEN KROATISCHEN GESPANSCHAFTEN

Marica Marinović Golubić

Zusammenfassung

In einer Situation, wo die Finanzkraft des Staates sich verringert hat, ist es logisch, sich zu fragen, wie kroatische Gemeinden und Städte alltäglich funktionieren, wie deren Personalbesetzung aussieht, und ob sie im Stande sind, eine zufriedenstellende Qualität von öffentlichen Dienstleistungen zu sichern.

Von mehreren Seiten konnte man die Beanstandung hören, dass die Anzahl von 429 Gemeinden und 127 Städten zu groß sei. Solchen Meinungen gingen meistens Analysen des Staats- und Lokalbudgets voraus, während eine empirische Analyse der ländlichen sozialen Realität fast völlig ausgeblieben ist. Mit dieser Untersuchung wollten wir möglichst viele Informationen über Probleme und Möglichkeiten der Gemeinden sammeln, aus der Sicht der lokalen Elite, d.h. des Gemeindevorstands, außerdem wollten wir die Mitglieder der Gemeindevorstände näher kennen lernen und ihren geschäftlichen und sozialen Hintergrund analysieren. Die Arbeit beruht auf der Analyse von 32 ausführlichen Interviews mit Vorstandsmitgliedern in drei nordwestlichen kroatischen Gespanschaften.

Schlüsselwörter: *lokale Entwicklung, lokale Elite, lokale Politiker, Gemeindevorstand, Gemeinde, ländliche Gegenden*

