

# ZBORNIK RADOVA 11. MEĐUNARODNA KONFERENCIJA RAZVOJ JAVNE UPRAVE CONFERENCE PROCEEDINGS 11th INTERNATIONAL CONFERENCE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION

---

**Edited book / Urednička knjiga**

*Publication status / Verzija rada:* **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Publication year / Godina izdavanja:* **2021**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:150:141835>

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

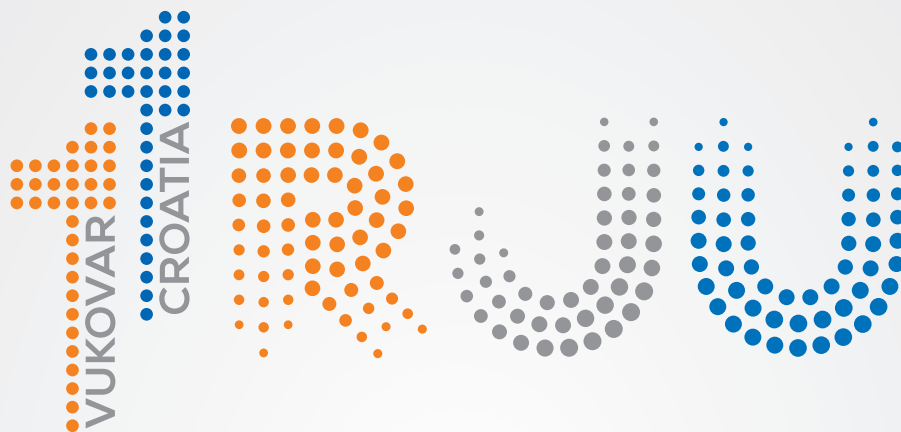
*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-02-05**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository of University of Applied Sciences  
"Lavoslav Ružička" Vukovar](#)





## RAZVOJ JAVNE UPRAVE

11. MEĐUNARODNA KONFERENCIJA // VUKOVAR, 16.-17. lipnja 2021.

## DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION

11.<sup>th</sup> INTERNATIONAL CONFERENCE // VUKOVAR, June 16-17, 2021

ZBORNIK RADOVA // CONFERENCE PROCEEDINGS



PRAVOS

**ZBORNİK RADOVA  
CONFERENCE PROCEEDINGS**

**11. MEĐUNARODNA KONFERENCIJA  
RAZVOJ JAVNE UPRAVE**

**11<sup>th</sup> INTERNATIONAL CONFERENCE  
DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**VELEUČILIŠTE „LAVOSLAV RUŽIČKA“ U VUKOVARU  
COLLEGE OF APPLIED SCIENCES “LAVOSLAV RUŽIČKA” IN VUKOVAR  
VUKOVAR, HRVATSKA / VUKOVAR, CROATIA  
16. i 17. lipnja 2021. / June 16<sup>th</sup> and 17<sup>th</sup>, 2021**

**ORGANIZATOR /**

**ORGANIZED BY:** VELEUČILIŠTE „LAVOSLAV RUŽIČKA“ U VUKOVARU  
COLLEGE OF APPLIED SCIENCES „LAVOSLAV  
RUŽIČKA“ IN VUKOVAR  
PRAVNI FAKULTET, SVEUČILIŠTE JOSIPA JURJA  
STROSSMAYERA U OSIJEKU  
FACULTY OF LAW, JOSIP JURAJ STROSSMAYER  
UNIVERSITY OF OSIJEK

**NAKLADNIK /**

**PUBLISHER:** VELEUČILIŠTE „LAVOSLAV RUŽIČKA“ U VUKOVARU  
COLLEGE OF APPLIED SCIENCES „LAVOSLAV  
RUŽIČKA“ IN VUKOVAR  
Županijska 50, 32000 Vukovar, HR  
Tel: +385 32 444-688; Fax: +385 444-686  
e-mail: [konferencija@vevu.hr](mailto:konferencija@vevu.hr)  
web: <http://www.vevu.hr>

**ZA NAKLADNIKA /**

**FOR THE PUBLISHER:** doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. v. š.

**UREDNICI / EDITORS:** doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. v. š.  
izv. prof. dr. sc. Tunjica Petrašević

**TEHNIČKI UREDNIK /**

**TECHNICAL EDITOR** dr. sc. Stojanović Slobodan, prof. v. š.

**NASLOVNICA /**

**COVER PAGE** Grafički obrt „Borovo Graf“ Vukovar

**ISBN:** 978-953-7734-38-1

**PROGRAMSKI ODBOR / PROGRAM COMMITTEE**

- prof. dr. sc. Boris Bakota, Pravni fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku
- doc. dr. sc. Mario Banožić, ministar obrane u Vladi Republike Hrvatske
- prof. dr. sc. Gregory Borsch, National Academy of Public Administration, Ukrajina
- izv. prof. dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, Pravni fakultet, Sveučilište u Splitu
- prof. dr. sc. Boris Crnković, Ekonomski fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku
- Paolo Crugnola, Ph. D., European Network Training Organisation for Local and Regional Authorities, Švicarska
- prof. dr. Vuk Cucić, Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu, Srbija
- doc. dr. sc. Jelena Dujmović Bocka, Pravni fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku
- doc. dr. sc. Ana Đanić Čeko, Pravni fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku
- prof. dr. sc. Dario Đerđa, Pravni fakultet, Sveučilište u Rijeci
- dr. habil. Adrian Fabian, izv. prof., Pravni fakultet, Sveučilište u Pečuhu, Mađarska
- prof. dr. Darko Golić, izvanredni profesor, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Srbija
- dr. sc. Sanja Gongeta, prof. v. š., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- izv. prof. dr. sc. Viktor Gotovac, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu
- prof. dr. Izudin Hasanović, Pravni fakultet, Univerzitet u Tuzli, Bosna i Hercegovina
- Božidar Horvat, mag. iur., v. pred., sudac Županijskog suda u Osijeku, privremeno raspoređen na rad u Ministarstvo pravosuđa i uprave radi obavljanja poslova savjetnika ministra za područje organizacije pravosuđa
- prof. dr. Dragan Ilić, izvanredni profesor, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment u Novom Sadu, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Srbija
- izv. prof. dr. sc. Domagoj Karačić, Ekonomski fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku
- prof. dr. sc. Polonca Kovač, Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani, Slovenija
- izv. prof. dr. sc. Ivan Kristek, Ekonomski fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku
- prof. dr. sc. Boris Ljubanović, Pravni fakultet, Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku
- dr. sc. Antun Marinac, v. pred., Veleučilište u Požegi
- izv. prof. dr. sc. Stanislav Nakić, Fakultet društvenih znanosti dr. Milenka Brkića, Sveučilište Hercegovina, Bosna i Hercegovina
- izv. prof. dr. sc. Tunjica Petrašević, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku
- prof. dr. sc. Željko Požega, Ekonomski fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku

- izv. prof. dr. sc. Catalin-Silviu Sararu, Bucharest University of Economic Studies, Rumunjska
- doc. dr. sc. Tina Sever, Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani, Slovenija
- dr. sc. Slobodan Stojanović, prof. v. š., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. v. š., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- prof. dr. sc. Marko Šikić, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu
- prof. dr. Dejan Vučetić, izvanredni profesor, Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu, Srbija



**ORGANIZACIJSKI ODBOR / ORGANIZING COMMITTEE:**

- doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. v. š., dekan Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru – predsjednik Organizacijskog odbora
- izv. prof. dr. sc. Tunjica Petrašević, dekan Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku
- prof. dr. sc. Boris Ljubanović, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku
- prof. dr. sc. Boris Bakota, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku
- izv. prof. dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu
- Božidar Horvat, mag. iur., v. pred., sudac Županijskog suda u Osijeku privremeno raspoređen na rad u Ministarstvo pravosuđa i uprave radi obavljanja poslova savjetnika ministra za područje organizacije pravosuđa
- doc. dr. sc. Ana Đanić Čeko, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku
- doc. dr. sc. Jelena Dujmović Bocka, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku
- mr. sc. Darija Ivanković, v. pred., prodekanica za nastavu i studente Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- dr. sc. Sanja Gongeta, prof. v. š., prodekanica za stručni i znanstvenoistraživački rad Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- dr. sc. Slobodan Stojanović, prof. v. š., prodekan za poslovanje i suradnju s gospodarstvom Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

- Ivan Belaj, mag. iur., v. pred., pročelnik Upravnog odjela Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru – tajnik Konferencije
- dr. sc. Daša Panjaković Senjić, pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- Danijela Romić, univ. spec. admin. publ., v. pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- Marijana Šego, mag. iur., pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- Ana Gavran Lulić, mag. iur., pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- Tatjana Ivić Lovrinović, mag. educ. philol. croat.
- Vedrana Popović
- Igor Bilandžić



## SADRŽAJ

PREDGOVOR..... 14

**Mario Banožić**

MODEL PRIMJENE KONCEPCIJE RAZVOJA SELEKTIVNIH OBLIKA TURIZMA NA  
RAZINI VUKOVARSKO-SRIJEMSKJE ŽUPANIJE  
MODEL OF APPLICATION OF THE CONCEPT OF DEVELOPMENT OF SELECTIVE  
FORMS OF TOURISM AT THE LEVEL OF VUKOVAR-SRIJEM COUNTY..... 16

**Filip Barić**

KRIZNI PLAN JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE ZA EPIDEMIJSKE /  
PANDEMIJSKE SITUACIJE  
CRISIS PLAN OF THE LOCAL GOVERNMENT UNIT FOR EPIDEMIC / PANDEMIC  
SITUATIONS ..... 25

**Krunoslav Borovec, Stjepan Gluščić**

INSTITUCIONALNI INTEGRITET I LEGITIMITET KAO VAŽNI ČIMBENICI  
POVJERENJA U INSTITUCIJE  
INTEGRITY AND LEGITIMACY AS KEY COMPONENTS OF CITIZENS' TRUST IN  
INSTITUTIONS..... 35

**Željka Borzan, Darija Ivanković, Luka Kovačević**

DIGITALIZACIJA NASTAVE U VRIJEME PANDEMIJE COVID-19  
DIGITALIZATION OF TEACHING DURING THE COVID-19 PANDEMIC..... 49

**Vuk Cucić**

ZARAZNO ŠIRENJE IZVRŠNE VLASTI U DOBA PANDEMIJE  
CONTAGIOUS SPREADING OF THE EXECUTIVE POWER DURING THE  
PANDEMIC ..... 58

**Biljana Činčurak Erceg, Tea Stanić**

UPRAVNI POSTUPCI LUČKIH KAPETANIJA NA UNUTARNJIM VODAMA  
ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF HARBOUR MASTERS' OFFICES ON INLAND  
WATERWAYS ..... 71



***Jelena Dujmović Bocka, Sabina Beniković***

LJUDSKI POTENCIJALI I ORGANIZACIJA RADA CARINSKE UPRAVE REPUBLIKE HRVATSKE ZA VRIJEME TRAJANJA PANDEMIJE COVID-19  
HUMAN RESOURCES AND WORK ORGANIZATION AS IN THE EXAMPLE OF CUSTOMS ADMINISTRATION OF THE REPUBLIC OF CROATIA DURING THE COVID-19 PANDEMIC ..... 83

***Ana Danić Čeko, Žaklina Tomeković***

ODABRANA POSEBNA UPRAVNA POSTUPANJA U PODRUČJU SOCIJALNE SKRBI U IZVANREDNIM OKOLNOSTIMA IZAZVANIM COVID-19  
SELECTED SPECIAL ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE FIELD OF SOCIAL WELFARE IN EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES CAUSED BY COVID-19 ..... 93

***Ana Gavran Lulić, Dorotea Markasović, Mirjana Nedović***

RIZICI I KOMUNIKACIJA U IZVANREDNIM OKOLNOSTIMA  
RISKS AND COMMUNICATION IN EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES ..... 107

***Sanja Gongeta, Marijana Dukić Mijatović, Marijana Mladenov***

EUROPSKI ZAKONODAVNI OKVIR ZAŠTITE OKOLIŠA OD ONEČIŠĆENJA BUKOM  
EUROPEAN REGULATORY FRAMEWORK FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION FROM NOISE POLLUTION ..... 117

***Josipa Grabić, Jagoda Čukušić***

KONCEPT STRATEGIJE ODRŽIVOG RAZVOJA RURALNOG TURIZMA  
CONCEPT OF A STRATEGY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL TOURISM ..... 126

***Melita Grüll, Danijela Romić***

RAD JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE NA PODRUČJU OSJEČKO-BARANJSKE ŽUPANIJE U UVJETIMA PANDEMIJE COVID-19  
FUNCTIONING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE AREA OF OSIJEK-BARANJA COUNTY IN THE COVID-19 PANDEMIC ..... 135

***Sanja Gutić Martinčić***

ČIMBENICI KREIRANJA ZADOVOLJSTVA ZAPOSLENIH U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE U UVJETIMA PANDEMIJE COVID-19  
FACTORS OF CREATING SATISFACTION EMPLOYEES IN LOCAL GOVERNMENT UNITS IN THE CONDITIONS OF THE COVID-19 PANDEMIC ..... 144

***Marija Ileš***

FINANCIJSKA PISMENOST I FINANCIJSKO BLAGOSTANJE ZAPOSLENIKA U  
JAVNOM SEKTORU

FINANCIAL LITERACY AND FINANCIAL WELLBEING OF PUBLIC SECTOR  
EMPLOYEES ..... 154

***Tomislav Ivančević, Anamarija Ravlić***

UČINCI NOVIH TEHNOLOGIJA NA RAD JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ  
EFFECTS OF NEW TECHNOLOGIES ON THE WORK OF PUBLIC ADMINISTRATION  
IN THE REPUBLIC OF CROATIA..... 165

***Iva Ižaković***

SUSTAV E-GRAĐANI KAO ČIMBENIK RAZVOJA E-UPRAVE – PERSPEKTIVA  
PRIMJENE U IZVANREDNIM OKOLNOSTIMA

THE E-CITIZENS SYSTEM AS A FACTOR IN DEVELOPMENT OF E-PUBLIC  
ADMINISTRATION – A PERSPECTIVE OF APPLICATION IN EXTRAORDINARY  
CIRCUMSTANCES ..... 175

***Emina Jerković, Ana Hmura***

POSLOVANJE FINANCIJSKE AGENCIJE U VRIJEME PANDEMIJE

FINANCIAL AGENCY BUSINESS ACTIVITY DURING A PANDEMIC..... 185

***Deša Karamehmedović***

ZAKONODAVNE I ORGANIZACIJSKE MOGUĆNOSTI ZA RAZVOJ KULTURNO-  
TURISTIČKE POLITIKE U REPUBLICI HRVATSKOJ

LEGISLATIVE AND ORGANISATIONAL FRAMEWORKS FOR THE DEVELOPMENT  
OF CULTURAL TOURISM POLICY IN THE REPUBLIC OF CROATIA..... 198

***Jasna Kolar, Darija Ivanković, Žana Kunji***

UTJECAJ POTPORE ZA SAMOZAPOŠLJAVANJE NA RAZVOJ PODUZETNIŠTVA U  
VUKOVARSKO-SRIJEMSKOJ ŽUPANIJU

IMPACT OF SELF-EMPLOYMENT SUPPORT ON THE DEVELOPMENT OF  
ENTREPRENEURSHIP IN VUKOVAR-SRIJEM COUNTY ..... 208

***Alen Lalić, Ivan Rančić***

STAVLJANJE ODLUKA NA E OGLASNU PLOČU KROZ PRIZMU PARNIČNOG  
POSTUPKA

PLACING DECISIONS ON THE E BOARD THROUGH THE PRISM OF CIVIL  
PROCEEDINGS ..... 223

**Čedomir Ljubojević, Jelena Lukić Nikolić**

AGILNOST ORGANIZACIJA KAO FAKTOR USPEHA U KRIZNIM SITUACIJAMA:  
 ULOGA DIGITALNIH TEHNOLOGIJA I LIDERA  
 ORGANIZATIONAL AGILITY AS SUCCESS FACTOR IN CRISIS SITUATIONS: THE  
 ROLE OF DIGITAL TECHNOLOGIES AND LEADERS ..... 233

**Mira Majstorović, Ivana Ivančić, Nada Milas Bosanac**

ULOGA INSTITUCIONALNIH POTPORA U RAZVOJU PODUZETNIŠTVA ŽENA  
 VUKOVARSKO-SRIJEMSKJE ŽUPANIJE  
 THE ROLE OF INSTITUTIONAL SUPPORT IN THE DEVELOPMENT OF WOMEN'S  
 ENTREPRENEURSHIP IN VUKOVAR-SRIJEM COUNTY ..... 242

**Antun Marinac, Mirela Mezak Matijević, Dragana Bjelić Gaćeša**

ULOGA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE U UPRAVLJANJU KRIZNOM  
 SITUACIJOM IZAZVANOM KORONAVIRUSOM  
 ROLE OF LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT IN MANAGING A  
 CORONAVIRUS CRISIS..... 252

**Drago Martinović**

REORGANIZACIJOM FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE DO FINANCIJSKE  
 STABILNOSTI OPĆINA I GRADOVA  
 REORGANISING THE FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA TO THE  
 FINANCIAL STABILITY OF MUNICIPALITIES AND CITIES..... 261

**Mirela Mezak Matijević, Katica Sekulić, Mirjana Radman-Funarić**

ZNAČAJ REGISTRA ZAPOSLENIH U JAVNOM SEKTORU  
 THE IMPROTANCE OF THE PUBLIC SECTOR EMPLOYEE REGISTER ..... 271

**Mija Milaković, Željka Vajda Halak**

MODERNIZACIJA SUSTAVA SOCIJALNE SKRBI  
 SOCIAL CARE SYSTEM MODERNISATION..... 282

**Sandra Mrvica Mađarac, Lana Gubić Kučan, Ivan Galić**

SPECIFIČNI OBLICI TURIZMA KAO RJEŠENJE UTJECAJA PANDEMIJE NA  
 TURIZAM U OSJEČKO-BARANJSKOJ ŽUPANIJI  
 SPECIFIC FORMS OF TOURISM AS A SOLUTION WITH REGARDS TO THE IMPACT  
 OF THE PANDEMIC ON TOURISM IN OSIJEK-BARANJA COUNTY ..... 289

**Stanislav Nakić, Sanja Jurić, Valentina Vinšalek Stipić**

UTJECAJ KREATIVNOG RAČUNOVODSTVA NA KVALITETU FINANCIJSKIH  
IZVJEŠTAJA

THE INFLUENCE OF CREATIVE ACCOUNTING ON THE QUALITY OF FINANCIAL  
STATEMENTS ..... 299

**Stanislav Nakić, Kemal Lindov**

ULOGA MEĐUNARODNOG MONETARNOG FONDA U BOSNI I HERCEGOVINI

THE ROLE OF THE INTERNATIONAL MONETARY FUND IN BOSNIA AND  
HERZEGOVINA ..... 308

**Stanislav Nakić, Valentina Vinšalek Stipić, Sanja Jurić**

INOVACIJE KAO DIO STRATEŠKIH PLANOVA U ORGANIZACIJAMA JAVNOG  
SEKTORA

INNOVATION AS PART OF STRATEGIC PLANS IN PUBLIC SECTOR  
ORGANIZATIONS ..... 318

**Stanislav Nakić, Ante Vrcić**

UPRAVLJANJE ZNANJEM PODLOGA ZA KVALITETNO UPRAVLJANJE  
ORGANIZACIJOM

KNOWLEDGE MANAGEMENT BASIS FOR QUALITY ORGANIZATION  
MANAGEMENT ..... 326

**Árpád Papp-Váry, Dragan Ilić, Jovana Brusin**

POZICIONIRANJE ZEMLJE POMOĆU IKT-ja – STUDIJA SLUČAJA „E-STONIA“

COUNTRY POSITIONING WITH ICT – A CASE STUDY OF “E-STONIA” ..... 335

**Ivana Pavelić**

UTJECAJ IZMJENA I DOPUNA ZAKONA O LOKALNOJ I PODRUČNOJ  
(REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI NA PRAVNE AKTE KOJI REGULIRAJU  
POSLOVANJE ŽUPANIJSKE SKUPŠTINE POŽEŠKO- SLAVONSKE ŽUPANIJE

THE INFLUENCE OF AMENDMENTS TO THE LAW OF LOCAL AND REGIONAL  
SELF-GOVERNMENT ON THE LEGAL ACTS WHICH ARE REGULATING THE  
OPERATIONS OF THE POŽEGA-SLAVONIA COUNTY ASSEMBLY ..... 350

**Kristina Perec, Anamarija Ravlić**

DIGITALIZACIJA JAVNE UPRAVE KAO PREDUVJET POVEĆANJA POVJERENJA  
GRAĐANA I POSTIZANJA DRUŠTVENOG BLAGOSTANJA

DIGITALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A PRECONDITION FOR AN  
INCREASE CITIZENS' TRUST AND THE ACHIEVEMENT OF SOCIALWELFARE .. 358

***Tunjica Petrašević, Paula Poretti***

PANDEMIJA COVID-19 KAO VIS MAIOR – RAZLOG ZA OSLOBOĐENJE  
ODGOVORNOSTI KOD (NE-)ISPUNJENJA UGOVORNIH OBVEZA?  
COVID-19 PANDEMIC AS VIS MAIOR – A REASON FOR EXEMPTION FROM  
LIABILITY IN CASE OF (NON-) PERFORMANCE OF CONTRACTUAL  
OBLIGATIONS ..... 368

***Lucija Petrovčić***

REFORMA MINISTARSTVA PRAVOSUĐA I UPRAVE U IZVANREDNIM  
OKOLNOSTIMA  
REFORM OF THE MINISTRY OF JUSTICE AND ADMINISTRATION IN  
EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES ..... 381

***Danijela Romić, Zvonko Grgec, Marija Maslov***

ULOGA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U PREVENCIJI POSLJEDICA  
NASTALIH IZVANREDNIM OKOLNOSTIMA  
THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE PREVENTION OF  
CONSEQUENCES CAUSED BY EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES ..... 390

***Domagoj Rožac***

PROBOJ PRAVNE OSOBNOSTI SA POSEBNIM OSVRTOM NA INSTITUT POREZNOG  
JAMSTVA I POJEDINA PRAVNA PITANJA  
PIERCING THE CORPORATE VEIL WITH SPECIAL REFERENCE TO THE INSTITUTE  
OF TAX GUARANTEE AND CERTAIN LEGAL ISSUES ..... 402

***Ivana Shumanovska-Spasovska***

REGRUTIRANJE ADMINISTRATIVNIH SLUŽBENIKA U JAVNOM SEKTORU U  
REPUBLICI SJEVERNOJ MAKEDONIJI  
RECRUITMENT OF ADMINISTRATIVE SERVANTS IN THE PUBLIC SECTOR IN THE  
REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA ..... 414

***Slobodan Stojanović***

ANALIZA PRORAČUNSKIH RASHODA SAMOUPRAVNIH JEDINICA U REPUBLICI  
HRVATSKOJ  
ANALYSIS OF BUDGET EXPENDITURES OF SELF-GOVERNING UNITS IN THE  
REPUBLIC OF CROATIA ..... 429

***Marijana Šego, Željka Vajda Halak, Ivana Topić***

PRIJAVITELJI NEPRAVILNOSTI I NJIHOVA ZAŠTITA  
WHISTLEBLOWERS AND THEIR PROTECTION ..... 442

***Dinko Štetić***

MODELI FINANCIRANJA I ZADUŽIVANJA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE  
(REGIONALNE) SAMOUPRAVE REPUBLIKE HRVATSKE  
MODELS OF FINANCING AND INDEBTEDNESS OF MUNICIPALITIES AND  
REGIONAL ADMINISTRATIONS OF REPUBLIC OF CROATIA ..... 450

***Edita Tolušić***

PREDNOSTI I NEDOSTACI RADA OD KUĆE TIJEKOM EPIDEMIJE COVID-19  
ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF WORKING FROM HOME DURING THE  
COVID-19 EPIDEMIC ..... 460

***Marinko Đ. Učur***

REGULIRANJE RADNIH ODNOSA U „POSEBNIM OKOLNOSTIMA  
REGULATION OF LABOR RELATIONS IN “SPECIAL CIRCUMSTANCES” ..... 466

***Aleksandra Vasilj, Mirela Višnjić***

NUŽNOST MODERNIZACIJE I REFORME JAVNOG PROMETA U SVRHU ODRŽIVOG  
RAZVITKA  
THE NECESSITY OF MODERNIZATION AND REFORM OF PUBLIC TRANSPORT FOR  
THE PURPOSE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT..... 478

***Ljiljana Vidić Rkman***

FINANCIJSKO POSLOVANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI  
HRVATSKOJ U UVJETIMA COVID-19  
LGU-s FINANCIAL PERFORMANCE IN THE REPUBLIC OF CROATIA IN TERMS OF  
COVID-19 ..... 488

***Marijeta Vitez Pandžić, Bosiljka Britvić Vetma***

PROBLEMATIKA KONSTANTNE NEUSKLAĐENOSTI ODREDBA ZAKONA KOJI  
REGULIRAJU GRADNJU I UPORABU GRAĐEVINA S ODREDBAMA ZAKONA O  
OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU  
PROBLEMS OF CONSTANT INCOMPATIBILITY OF THE PROVISIONS OF THE LAWS  
REGULATING THE CONSTRUCTION AND USE OF BUILDINGS WITH THE  
PROVISIONS OF THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT ..... 498

***Ivan Malenica***

RAZVOJ INSTITUTA IZVRŠENJA U UPRAVNOSUDSKOM POSTUPKU U REPUBLICI HRVATSKOJ – POVIJESNI PREGLED  
DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF ENFORCEMENT IN ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEDURE IN THE REPUBLIC OF CROATIA – HISTORICAL OVERVIEW.....508

***Željko Požega***

MOTIVACIJA ZA RAD NA ODREĐENO VRIJEME KAO PREDUVJET FLEKSIBILNOSTI JAVNE UPRAVE  
MOTIVATION FOR TEMPORARY WORK AS A CONDITION FOR PUBLIC ADMINISTRATION FLEXIBILITY.....521

***Miodrag N. Simović, Jelena Kuprešanin***

OTUĐENOST I UTICAJ SOCIJALNE DISTANCE NA FUNKCIONISANJE POJEDINACA I PORODICA – POSLJEDICE PANDEMIJE VIRUSA COVID-19  
ALIENATION AND THE INFLUENCE OF SOCIAL DISTANCE ON THE FUNCTIONING OF INDIVIDUALS AND FAMILIES – CONSEQUENCES OF THE COVID-19 VIRUS PANDEMIC.....531

## PREDGOVOR

Poštovane/i,

11. međunarodna znanstveno-stručna konferencija „Razvoj javne uprave“ održana je 16. i 17. lipnja 2021. godine u Vukovaru pod pokroviteljstvom Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske. Organizatori su Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru i Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, a medijski pokrovitelj je Novi informator d.o.o.

Proteklo razdoblje, od održavanja posljednje Konferencije, obilježila je pandemija virusa SARS-CoV-2 te potresi na području Zagreba i Banovine, koji su imali dalekosežne posljedice, između ostalih, i na funkcioniranje javne uprave pa se središnja tema Konferencije „Javna uprava u izvanrednim okolnostima“ činila kao najlogičniji izbor ovogodišnje Konferencije.

Prvoga dana Konferencije sudionici su imali prilike poslušati uvodno izlaganje ministra uprave i pravosuđa dr. sc. Ivana Malenice na temu „Javna uprava u izvanrednim okolnostima“, potom panel raspravu sa središnjom temom „Problemi i sredstva pravne zaštite u izvršavanju upravnih i upravnosudskih odluka“ u kojoj su sudjelovali: dr. sc. Ivan MALENICA, ministar pravosuđa i uprave: „Perspektiva razvoja izvršenja upravnosudskih odluka u hrvatskom pravu“; Dario ĐERĐA, redoviti profesor Pravnog fakulteta u Rijeci: „Izvršenje upravnih odluka u hrvatskom upravnom pravu“; Marko ŠIKIĆ, redoviti profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu: „Izvršenje upravnih i upravnosudskih odluka donesenih povodom „šutnje uprave“; Božidar HORVAT, sudac Županijskog suda u Osijeku privremeno raspoređen na rad u Ministarstvo pravosuđa i uprave radi obavljanja poslova savjetnika ministra za područje organizacije pravosuđa: „Problemi u izvršavanju upravnosudskih odluka“; Boris LJUBANOVIĆ, redoviti profesor Pravnog fakulteta u Osijeku: „Pravo na suca i djelotvorni pravni lijek prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (čl. 13.)“ te Bosiljka BRITVIĆ VETMA, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta u Splitu: „Suradnja između nacionalnih sudova i europskih sudova u izvršavanju upravnosudskih odluka“.

Nastojeći održati tradiciju interdisciplinarnog razmatranja aktualnosti, izazova i perspektiva u razvoju javne uprave, tematska područja ovogodišnje Konferencije bila su: načela javne uprave, reforme pružanja javnih usluga, reforma teritorijalnog ustroja Republike Hrvatske, digitalizacija javne uprave, funkcioniranje u europskom upravnom prostoru, upravljanje javnim politikama, fiskalna decentralizacija i proračunsko pravo, financiranje javne uprave te upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi.



*Interes autora za ponuđene teme Konferencije ogleda se u činjenici kako je za izlaganje prijavljeno 64 rada domaćih i inozemnih autora koji, zajedno s ostalim sudionicima Konferencije, nastoje ukazati na probleme koji se vezuju uz javnu upravu te ponuditi rješenja koja vode k učinkovitijem sustavu javne uprave.*

*Zbornik radova, koji se nalazi pred čitateljima, sadrži ukupno 50 radova, koji su prošli postupak recenzije te je indeksiran u bazi podataka HeinOnline.*

*Naposljetku, zahvaljujemo svim sudionicima, panelistima, pokroviteljima i suorganizatorima, autorima radova i svima ostalima čiji su trud i vrijeme ugrađeni u održavanje ovogodišnje Konferencije i izdavanje ovoga Zbornika*

*Organizacijski odbor Konferencije  
Razvoj javne uprave 2021.*

## MODEL PRIMJENE KONCEPCIJE RAZVOJA SELEKTIVNIH OBLIKA TURIZMA NA RAZINI VUKOVARSKO-SRIJEMSKE ŽUPANIJE

### MODEL OF APPLICATION OF THE CONCEPT OF DEVELOPMENT OF SELECTIVE FORMS OF TOURISM AT THE LEVEL OF VUKOVAR-SRIJEM COUNTY

**doc. dr. sc. Mario Banožić, prof. v. š.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

e-mail: [mario.banozic@gmail.com](mailto:mario.banozic@gmail.com)

#### **Sažetak**

Rad je koncipiran u dvije cjeline i zaključak. U prvoj cjelini govoriti će se o managementu u turizmu općenito, trenutnom organizacijskom modelu u Republici Hrvatskoj. U drugom dijelu rada pokazati će se važnost uspostave organizacijskog modela za razvoj i promociju selektivnih oblika turizma u turističkom području temeljenih na definiranim trenutnim nositeljima razvoja turizma u Republici Hrvatskoj, kao i upravitelji resursa koji nisu iskorišteni u turističke svrhe. Nositelji razvoja, kao i upravitelji potencijalnih resursa imaju svoje načine funkcioniranja i planirane aktivnosti te određenu razinu međusobne povezanosti i kao takvi čine osnova za organizacijski model formiranja buduće turističke ponude i stupnja umreženosti subjekata, te marketinškog upravljanja budućih turističkih proizvoda na razini Vukovarsko-srijemske županije koja čine agregat turizma Hrvatske. Predloženi organizacijski model za razvoj i upravljanje selektivnim oblicima turizma u Kontinentalnoj Hrvatskoj zahtijeva svoje uporište u zakonskim i strateškim temeljima razvoja, stoga u radu biti će približene zakonske i strateške pretpostavke neophodne za uvođenje organizacijskog modela u sustav razvoja i upravljanja turizmom u Republici Hrvatskoj. S obzirom da nije velik broj autora obrađivao ovu temu izvori podataka korišteni u radu su službene stranice resornih ministarstava, turističkih zajednica, relevantnih strukovnih udruga, a kao literaturu znanstveni članci objavljeni na međunarodnim simpozijima, konferencijama, zbornicima i časopisima. Zaključak je spoj literature i osobnih iskustava zaposlenih u turističkom sektoru te ljudi koji rade u Vukovarsko-srijemskoj županiji. **Ključne riječi:** *turizam, marketing, turistička ponuda, turistički proizvod, management.*

#### **Abstract**

The paper is divided in two parts and a conclusion. In the first part, we will talk about management in tourism in general, the current organizational model in the Republic of Croatia. The second part of the paper will show the importance of establishing an organizational model for the development and promotion of selective forms of tourism in the tourism area based on defined current carriers of tourism development in the Republic of Croatia, as well as unused resource managers for tourism purposes. Holders of development, as well as managers of potential resources have their own ways of functioning and planned activities and a certain level of interconnection and as such represent the basis for the organizational model of future tourism offer and the degree of networking of entities and marketing management of future tourism products. The proposed organizational model for the development and management of selective forms of tourism in continental Croatia requires support in the legal and strategic foundations

of development, therefore the paper will approach the legal and strategic assumptions needed to introduce an organizational model in tourism development and management in Croatia. Since this topic was not covered by many authors, the sources of data used in the paper are the official websites of line ministries, tourist boards, relevant professional associations and the scientific articles published at international conferences, proceedings and journals. The conclusion is a combination of literature and personal experiences of employees in the tourism sector and people working in Vukovar-Srijem County.

**Keywords:** *tourism, marketing, tourist offer, tourist product, management.*

## 1. UVOD

Unatoč nenaklonjenim statističkim pokazateljima s jedne strane te prepoznatim organizacijskim i financijskim problemima, brojnim turističkim resursima, definiranim zakonima te dostupnim sredstvima na nacionalnoj i europskoj razini, kao moguće se rješenje problema na drugoj strani može utvrditi da ne postoji jedinstven model kojim se mogu razriješiti problemi u razvoju turizma na razini Vukovarsko-srijemske županije.

Predložene institucionalne potpore će znatno doprinijeti turističkom razvoju kontinentalnih županija i svim turističkim subjektima na tom prostoru, ali neće biti model s kojim će se povlačiti neophodno potrebna sredstva, niti rješavati pitanje pripreme projekata, projektne dokumentacije ili rješavati pitanja imovinsko-pravnih odnosa.

Takva se pitanja moraju rješavati na razini turističkog odredišta koje mora biti koordinirano institucionalnom podrškom i strateškim dokumentima s nacionalne razine. Nadalje, skromni proračuni gradova, općina, županija, turističkih zajednica mogu biti dio ulagačkog sektora, ali nikako i financijska poluga koja će pokrenuti proces razvoja selektivne turističke ponude u županiji. Koliku ulogu pored državne, regionalne i lokalne razine imaju gospodarski subjekti, potrošači i razna udruženja građana turističkog odredišta u procesu provedbe strateških dokumenta, zakonske regulative, promidžbi, financiranju i menadžmentu odredišta, bit će govora u ovom radu.

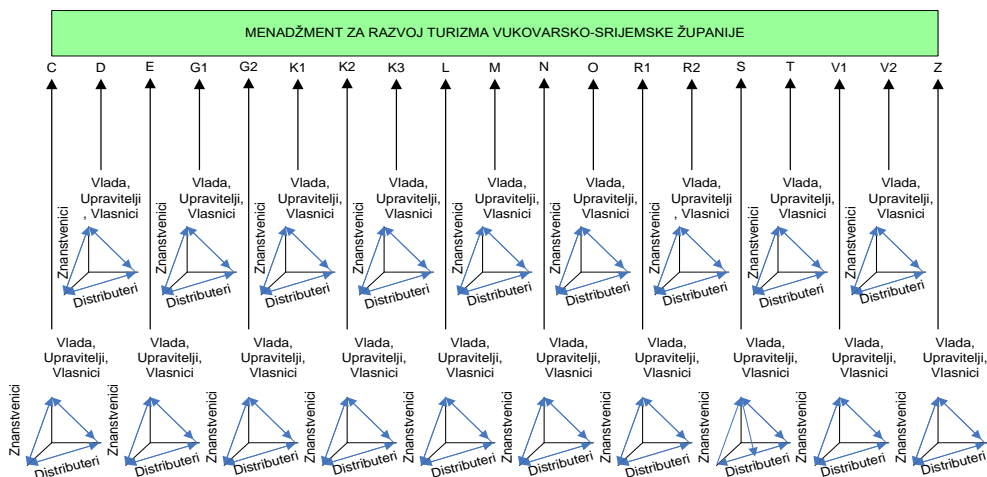
Cilj rada je povezati do sada stečeno znanje iz teorije s primjenom u praksi. Treba naglasiti da ne postoji jedinstveni model koji bi donio potpuno uspješan turistički proizvod. On se prvenstveno razlikuje u zavisnosti o kojemu je lokalitetu riječ, kakvi su zatečeni uvjeti i koji su turistički potencijali raspoloživi. Svaki je model implementacije turističkog proizvoda u turističku ponudu bilo koje županije jedinstven.

S obzirom na dosada objašnjen koncept razvoja turističkog proizvoda, za potrebe se ovoga rada postavljaju temeljne smjernice razvoja turizma: formiranje menadžmenta za razvoj selektivnih oblika turizma u odredištu, analiza i razvoj postojećih turističkih resursa, stvaranje turističkog proizvoda, razvoj receptivne agencije, potpore za poticanje bavljenja turizmom.

## 2. FORMIRANJE MENADŽMENTA ZA RAZVOJ SELEKTIVNIH TURIZMA U ODREDIŠTU

Prvi bi korak u razvoju turističkog proizvoda u nekoj od županija trebalo biti osnivanje menadženta za razvoj turizma u određenju. Razlog za to leži u već prihvaćenoj činjenici da kvalitetnu turističku ponudu možemo dobiti, ako su sljedeća tijela koordinirana: turistička zajednica, lokalna uprava i samouprava, uredi državne uprave, kulturne i znanstvene institucije; putničke i turističke agencije; nositelj turističke ponude (vlasnici apartmana, hotela, ugostiteljskih objekata, izvođači, organizatori događanja, animatori). Na taj se način organizira veći broj stručnjaka na teoretskom i operativnom planu, lakše financiranje projekata u svrhu razvoja bilo kojeg selektivnog oblika turizma s obzirom da postoji veći broj partnera, koordinacije u svrhu stvaranja turističke ponude, kvalitetan monitoring i evaluacija. Menadžent za razvoj pojedinog selektivnog oblika turizma može promatrati kao jedna poslovna jedinica turizma na razini županije bio bi zadužen za razvoj turističkih proizvoda prema modelu, kako je to prikazano na slici (Slika 1).

Slika 1. Menadžment za razvoj selektivnih oblika turizma na razini županije



Izvor: Izradio autor

Timovi za razvoj pojedinog selektivnog oblika turizma nastaju vertikalnim spajanjem turističkih subjekata na županijskoj razini, tako da se razlikuje onoliko timova koliko županija ima turističkih potencijala:<sup>1</sup>

- tim za razvoj cikloturizma (savezi, udruge, Hrvatske vode, Hrvatske šume, Hrvatske ceste, Županijske ceste, upravni odjeli, turističke zajednice županija, gradova, turistički uredi općina zaduženi za razvoj turističkog proizvoda C),
- tim za razvoj događajnog turizma (savezi, udruge, upravni odjeli, turističke zajednice županija, gradova, turistički uredi općina, turističke putničke agencije, turistički informativni centri, vlasnici dvoraca, povijesnih zgrada, koncesionari zaduženi za razvoj turističkog proizvoda D),

<sup>1</sup> Banožić, M., Marketing selektivnih oblika turizma Kontinentalne hrvatske, doktorski rad, Sveučilište J. J. Strossmayera Osijek, Ekonomski fakultet Osijek, 2013.

- tim za razvoj ekoturizma (udruge, resorna ministarstva, upravni odjeli, ustanova za zaštitu prirodnih vrijednosti, turističke zajednice županija, gradova, turistički uredi općina, turistički informativni centri, turističke putničke agencije, znanstvenici, Hrvatske vode, Hrvatske šume, zaduženi za razvoj turističkog proizvoda E),
- tim za razvoj gastronomskog turizma (savezi, udruge, upravni odjeli, turističke zajednice županija, gradova, turistički uredi općina, turistički informativni centri, vlasnici restorana i hotela, zaduženi za razvoj turističkog proizvoda G1),
- tim za razvoj gradskog turizma (udruge, upravni odjeli, zavodi za prostorno planiranje, turističke zajednice gradova, turističke putničke agencije, turistički informativni centri, vlasnici dvoraca, povijesnih zgrada, znanstvenici, koncesionari zaduženi za razvoj turističkog proizvoda G2),
- tim za razvoj kongresnog turizma (upravni odjeli, turističke zajednice županija, gradova, turistički uredi općina, turističke putničke agencije, turistički informativni centri, znanstvenici, vlasnici hotela zaduženi za razvoj turističkog proizvoda K1),
- tim za razvoj kulturnog turizma (udruge, upravni odjeli, turističke zajednice županija, gradova, turistički uredi općina, turističke putničke agencije, turistički informativni centri, znanstvenici, muzeji, galerije, vlasnici dvoraca, povijesnih zgrada, koncesionari zaduženi za razvoj turističkog proizvoda K2),
- tim za razvoj konjičkog turizma (savezi, udruge, upravni odjeli, turističke zajednice županija, gradova, turistički uredi općina, turističke putničke agencije, turistički informativni centri, znanstvenici, zaduženi za razvoj turističkog proizvoda K3),
- tim za razvoj lovnog turizma (savezi, udruge, upravni odjeli, turističke zajednice županija, gradova, turistički uredi općina, turističke putničke agencije, Hrvatske šume, zaduženi za razvoj turističkog proizvoda L),
- tim za razvoj memorijalnog turizma (savezi, udruge, upravni odjeli, turističke zajednice županija, gradova, turistički uredi općina, turističke putničke agencije, turistički informativni centri, znanstvenici, muzeji, zaduženi za razvoj turističkog proizvoda M),
- tim za razvoj nautičkog turizma (upravni odjeli, turističke zajednice županija, gradova, turistički uredi općina, turističke putničke agencije, turistički informativni centri, lučka uprava, Hrvatske vode, zaduženi za razvoj turističkog proizvoda N),
- tim za razvoj odmorišnog turizma (savezi, udruge, upravni odjeli, turističke zajednice županija, gradova, turistički uredi općina, turističke putničke agencije, turistički informativni centri, Hrvatske vode, Hrvatske šume, zaduženi za razvoj turističkog proizvoda O),
- tim za razvoj rekreativnog turizma (savezi, udruge, upravni odjeli, turističke zajednice županija, gradova, turistički uredi općina, turističke putničke agencije, turistički informativni centri, zaduženi za razvoj turističkog proizvoda R1),
- tim za razvoj ribolovnog turizma (savezi, udruge, upravni odjeli, turističke zajednice županija, gradova, turistički uredi općina, turističke putničke agencije, turistički informativni centri, Hrvatske vode, zaduženi za razvoj turističkog proizvoda R2),
- tim za razvoj seoskog turizma (savezi, udruge, upravni odjeli, turističke zajednice županija, gradova, turistički uredi općina, turističke putničke agencije, turistički informativni centri, Hrvatske vode, Hrvatske šume, zaduženi za razvoj turističkog proizvoda S),

- tim za razvoj tranzitnog turizma (udruge, Hrvatski autoklub, Županijska uprava za ceste, upravni odjeli, turističke zajednice županija, gradova, turistički uredi općina, turističke putničke agencije, turistički informativni centri, zaduženi za razvoj turističkog proizvoda T),
- tim za razvoj vinskog turizma (savezi, udruge, upravni odjeli, turističke zajednice županija, gradova, turistički uredi općina, turističke putničke agencije, turistički informativni centri, muzeji, zaduženi za razvoj turističkog proizvoda V1),
- tim za razvoj vjerskog turizma (udruge, upravni odjeli, turističke zajednice županija, gradova, turistički uredi općina, turističke putničke agencije, turistički informativni centri, župni uredi, zaduženi za razvoj turističkog proizvoda V2),
- tim za razvoj zdravstvenog turizma (udruge, upravni odjeli, turističke zajednice županija, gradova, turistički uredi općina, turističke putničke agencije, turistički informativni centri, zdravstvene ustanove, zaduženi za razvoj turističkog proizvoda Z).

Tim bi sa svojim postavljanjem kao prvi zadatak imao napraviti pregled postojećih turističkih resursa svake županije koji bi bili uneseni u središnji sustav. Pri planiranju je razvoja turističkog proizvoda, utvrđivanja ponude i potražnje za tim proizvodom izuzetno važno dobro napraviti analizu turističkih resursa. Kako bi analiza bila valjana, nužna je i analiza turističkog tržišta kojemu je turistički proizvod namijenjen. Analiza mora biti utemeljena na podacima, kao i na mišljenjima onih stručnjaka koji dobro poznaju područje na kojemu se turistički proizvod razvija. Iz dosadašnjih je analiza vidljivo da na području kontinentalnih županija postoji dovoljan broj smještajnih kapaciteta, ali i da je slaba uređenost tih objekata (samo nekoliko hotela s četiri zvjezdice). Naime, slaba je i označenost pojedinih županija, odnosno područja gdje se objekti nalaze. Potrebno je izvršiti analizu stanja na terenu te kroz obnovu i uređenje razvijati postojeće objekte.

Tim za razvoj selektivnih oblika turizma na razini Vukovarsko-srijemske županije posebno treba obratiti pozornost na:

- smještajne kapacitete u županiji;
- ugostiteljske objekte-analiza ugostiteljskih objekata koji nude autohtonu gastronomsku ponudu pokazala je da su zapušteni ili im je potrebna revitalizacija;
- izletišta; u županijama postoje brojna izletišta (potrebno izvršiti reviziju objekata i izradu smjernica prema kojima će se ti objekti iskoristiti);
- kulturno-povijesnu baštinu; reviziju postojećeg stanja u kulturno-povijesnoj baštini, (objekte u lošem stanju konzervirati i zaštititi od propadanja, očuvane objekte održati u dobrom stanju);
- manifestacije-analiza financijske isplativosti trenutnih manifestacija;
- ostale turističke proizvode (vinske ceste, seoska gospodarstva, biciklističke staze) treba staviti u funkciju.

Turističke resurse koji su odmah spremni za uključivanje u turističku treba staviti u funkciju, ostale utvrditi u kojoj su fazi spremnosti te raditi na daljnjem razvoju turističkog proizvoda.

Nakon detaljne se analize turističkih resursa i tržišnih mogućnosti pristupa stvaranju turističkog proizvoda na način da se na samom tržištu, s obzirom na utvrđene mogućnosti, napravi baza podataka o potencijalnim turističkim resursima. Iz tih će se resursa prema unaprijed definiranim

kriterijima (pravna regulativa, konzervatorske dozvole, razne istraživačke studije utjecaja na okoliš, očuvanje kulturne baštine, studije održivosti) pristupati stvaranju tematskih putova (itinerera), razvoja manifestacija, postkongresnih ruta itd.

Na osnovi toga popisa tim za razvoj turizma na razini županija treba krenuti u izradu baze turističkih resursa prema već objašnjenom primjeru Kušena o izradi katastra turističkih atrakcija.<sup>2</sup> Na taj će se način najbolje dobiti uvid u elemente potrebne za razvoj kulturnog proizvoda, ali i prioritete pri njegovom razvoju, kao na primjeru prikazanom u tablici (Tablica 1.).

Tablica 1. Primjer liste katastra za kulturni turistički resursna području Vukovarsko-srijemske županije

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Redni broj	Šifra	Vrsta	Naziv atrakcije	Kratki funkcionalni opis	Lokacija	Kategorija	Sezonalnost	Boravišno-izletničke značajke	Prihvatni kapaciteti	Širi sustav atrakcija	Turistička dostupnost	Stupanj turističkog korištenja	Nadnevci upisa i dopuna	Približna vrijednost
A001	KPT-A-001-VSZ	Srednjovjekovni dvorac	Kompleks dvorca	Kompleks dvorca u Nuštru zajedno s parkovnom arhitekturom, dvorskom kapelom i pripadajućim pomoćnim gospodarskim objektima	Nuštar	Srednjovjekovni dvorac iz 18. st.	Nema	Barokna arhitektura, arboretum	Nema	Manifestacije, kudovi, šokački stanovi, stari obrti i zanati	Velika	Nema		100 000.000,00

Izvor: Izradio autor prema Kušen, E., Funkcionalna klasifikacija turističkih atrakcija Turizam, Institut za turizam, Zagreb, br. 4., 2003., str. 401.

Kao prioritetne bi turističke proizvode trebalo razvijati one koji najbliže zadovoljavaju uvjete turističkog tržišta (prometna i turistička infrastruktura, lokacija, turistička dostupnost, atraktivnost), tj. one koji se mogu odmah uključiti u turističku ponudu.

Baza će podataka turističkih potencijala na razini svih kontinentalnih županija uvelike pomoći razvojnim agencijama i odjelima kod pripreme projekata koji će se financirati sredstvima iz strukturnih fondova te institucionalnoj potpori koja na nacionalnoj razini mora tražiti rješenja kroz promjene zakona, financiranje i tehničku pomoć za njihovo stavljanje u turističku funkciju.

<sup>2</sup> Kušen, E., Funkcionalna klasifikacija turističkih atrakcija Turizam, Institut za turizam, Zagreb, br. 4., 2003., str. 401

Menadžment za razvoj selektivnog turizma za cilj treba imati poticanje svih subjekata koji utječu na razvoj turističkog proizvoda. Poticanje *stakeholdera* na bavljenje, neovisno kojim oblikom turizma, može biti kroz oblik sufinanciranja:

- osiguranje povoljnih kreditnih linija od strane resornih ministarstava, regionalne i lokalne uprave za bavljenje turističkom djelatnosti;
- uspostava tzv. garancijskog fonda pri proračunu regionalne uprave namijenjenog za davanje jamstva *stakeholderima* koji se žele baviti turizmom;
- kreiranje primjerenog sustava davanja bespovratnih potpora za selektivne oblike od interesa za županiju.

Na tržištu trenutno postoje kreditne linije Hrvatske banke za obnovu i razvitak koje potiču razvoj turizma.<sup>3</sup> Pored se navedenih svojim poticajnim mjerama s nacionalne razine u razvoj turizma uključuju: Hrvatska turistička zajednica<sup>4</sup>, Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost.<sup>5</sup>

Nakon izrađene je baze turističkih potencijala resurse kojima ne trebaju dodatna ulaganja ili obnova potrebno odmah uključiti u turističku ponudu županije. Najkvalitetniji je i najsigurniji način plasiranja turističkog proizvoda na tržište putem turističke agencije. Menadžment bi za razvoj bilo kojeg selektivnog oblika turizma u određitu trebao putem javnog natječaja izabrati turističku agenciju za županiju s receptivnim poslovanjem koji će u suradnji s menadžmentom, na osnovi izrađenih baza turističkih resursa, pripremati program posjete turista za određena područja, promicati ih i plasirati na turističko tržište te vršiti njihovu prodaju.

Nadalje, menadžment bi za razvoj bilo kojeg selektivnog turizma trebao upoznati receptivnu agenciju sa SWOT matricom te pronaći valjane modele, tj. strategije razvoja turizma s obzirom na karakteristike SWOT-a i pojedine atrakcije u bazi. SWOT se analiza zasniva na filozofiji marketinga o povezivanju resursa s prilikama iz okoline. Osnovna je zadaća SWOT analize makroanaliza okruženja koje sadržava vanjske čimbenike nad kojima menadžment za razvoj selektivnog turizma nema kontrolu, a koji predstavljaju izvore mogućnosti i prijatni.<sup>6</sup>

Također, menadžment bi za razvoj selektivnog turizma u stvaranju turističke ponude trebao uključiti, koordinirati i podučiti sve turističke subjekte županije: turističke zajednice koje osiguravaju dostupnost i primjeren izgled turističkog odredišta; putničke agencije stvaraju turistički program, predstavljaju ga na tržištu, pronalaze partnere, organiziraju dolazak gostiju te pripremaju popratni sadržaj; nositelje ponude koji svoje objekte uređuju i brinu se za gosta.

---

<sup>3</sup> Beskamatni krediti HBOR-a poduzetnicima u turističkim djelatnostima., Ministarstvo turizma Republike Hrvatske, dostupno na <https://mint.gov.hr/vijesti/beskamatni-krediti-hbor-a-poduzetnicima-u-turistickim-djelatnostima/21092> [17. lipnja 2021.]

<sup>4</sup> Potpore hrvatske turističke zajednice, Hrvatska turistička zajednica, dostupno na <https://www.htz.hr/hr-HR/projekti-i-potpore/potpore-hrvatske-turisticke-zajednice> [17. lipnja 2021.]

<sup>5</sup> Nacionalni javni pozivi i natječaji, Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost dostupno na <https://www.fzoeu.hr/hr/nacionalni-javni-pozivi-i-natjecaji/1367>

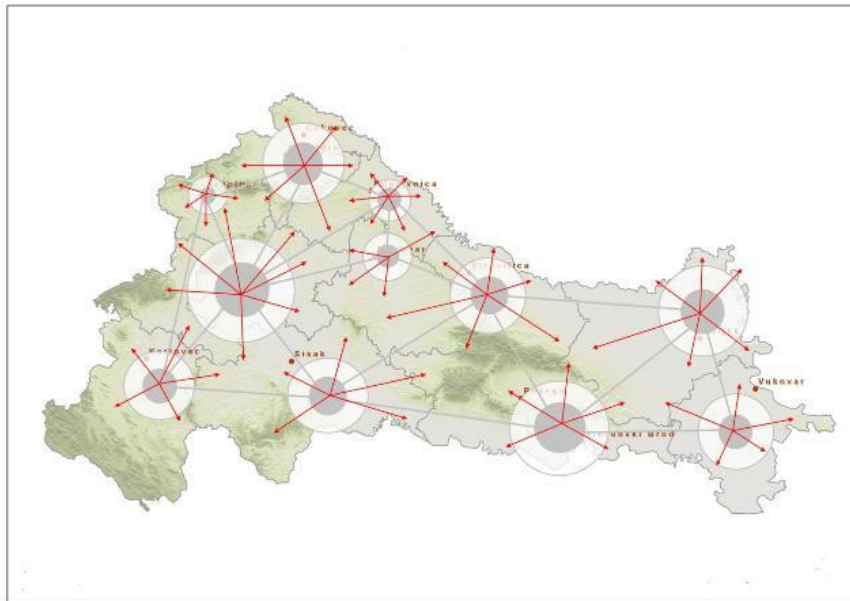
<sup>6</sup> Pike, S., Destination Marketing, Butterworth-Heinemann, Burlington, 2008., str. 121-123.



Problem većine strateških promišljanja, projekata, formiranih turističkih proizvoda te njihova promidžba iz nekih neobjašnjivih razloga završavaju na granicama županija, očekujući da susjedna županija samostalno razvija svoju turističku ponudu.

Putničke agencije mogu biti i specijalizirane za određene selektivne oblike turizma, primjerice ekoturizam, lovni ili ribolovni turizam, ali isto tako i umrežene s odabranim agencijama ostalih županija koje nude ostale selektivne oblike, kao što je to prikazano na slici (Slika 2.).

Slika 2. Model difuzije turističkih proizvoda Kontinentalne Hrvatske



Izvor: Izradio autor

Na taj se način, osim umreženih putničkih agencija, dobiva model se u kojem se turisti doslovno sudaraju i upoznaju s turističkim proizvodima u odredištu, a koji nisu bili obuhvaćeni paket-aranžmanom. Turist koji je došao s motivom upoznavanja, primjerice turističkih proizvoda koji čine turističku ponudu memorijalnog turizma, dobit će informaciju o turističkim seljačkim gospodarstvima u okruženju ili zaštićenim područjima u okruženju. Iz postavke da se turist doslovno odbija od jednog do drugog turističkog proizvoda, prijedlog je da se taj model nazove *Model difuzije turističkih proizvoda Kontinentalne Hrvatske*.

Turistička će ponuda svake putničke agencije u županiji biti uvezana u program prema selektivnom obliku kojem pripada te tako predstavljena turoperatorima koji će ju dalje prezentirati, organizirati i prodavati na turističkom tržištu.

### 3. ZAKLJUČAK

Istraživanjem su se stekle nove spoznaje o međuovisnosti marketinškog upravljanja turističkom ponudom i gospodarskih učinaka turizma te se spoznala važnost uspostave organizacijskog modela za razvoj i promidžbu selektivnih oblika turizma u turističkom području. Također, kroz rezultate analize naglašen značaj primjene informacijskih rješenja pri utvrđivanju i sistematizaciji postojećih i potencijalnih resursa neophodnih za razvoj selektivnih vrsta turizma u županiji.

Nadalje, istraživanjem su definirani trenutni nositelji razvoja turizma u županiji, kao i upravitelji resursa koji nisu iskorišteni u turističke svrhe. Nositelji razvoja, kao i upravitelji potencijalnih resursa imaju svoje načine funkcioniranja i planirane aktivnosti te određenu razinu međusobne povezanosti. Analiza je definirala ključne čimbenike i subjekte za implementaciju turističkog proizvoda u turističku ponudu. Na osnovi su dobivenih spoznaja doneseni prijedlozi za razvoj selektivnih oblika turizma koji u sebi sadrže organizacijski model formiranja buduće turističke ponude i stupnja umreženosti subjekata koji čine agregat turizma na razini županij te organizacijski model efikasno objedinjenog razvojnog i marketinškog upravljanja budućih turističkih proizvoda.

Predloženi organizacijski model za razvoj i upravljanje selektivnim oblicima turizma u zahtijeva svoje uporište u zakonskim i strateškim temeljima razvoja.

Kako bi stvaranje turističkih proizvoda i njegova implementacija bila moguća, potrebno je formirati pravni okvir i razviti mehanizme za stvaranje preduvjeta u kojima će se turistički proizvod razvijati i kontrolu utjecaja koncepcije stvaranja proizvoda. Pored sedam je važećih zakona i 37 provedbenih propisa te sedam uredbi iz ugostiteljstva i turizma prikazanih u prilogu kroz dosadašnje istraživanje naveden velik broj zakona koji ne dolaze samo iz turizma, nego i ekologije, prometa, kulture, poljoprivrede, ruralnog razvoja, šumarstva, ribarstva, vodnog gospodarstva i drugih područja koja definiraju prava i obaveze nad vlasništvom turističkog potencijala te nisu u svrhu razvoja turizma, što je ujedno i najčešći razlog zašto turistički potencijal ostaje neiskorišten.

Stvaranjem se dodatne suradnje između većeg broja jedinica lokalne samouprave s istim ili sličnim turističkim obilježjima nekoga područja, turističkih zajednica i razvojnih agencija koje djeluju na tom području te ostalim subjektima u turizmu situacija može značajno promijeniti, što je već i navedeno u mogućoj organizaciji i partnerstvu kroz klastere kojima će se smanjiti problemi u preduvjetima koji se moraju osigurati za financiranje projekata iz trenutno dostupnih izvora financiranja.

## LITERATURA

1. Beskamatni krediti HBOR-a poduzetnicima u turističkim djelatnostima., Ministarstvo turizma Republike Hrvatske, dostupno na <https://mint.gov.hr/vijesti/beskamatni-krediti-hbor-a-poduzetnicima-u-turistickim-djelatnostima/21092> [17. lipnja 2021.]
2. Kušen, E., Funkcionalna klasifikacija turističkih atrakcija Turizam, Institut za turizam, Zagreb, br. 4., 2003.
3. Banožić, M., Marketing selektivnih oblika turizma Kontinentalne hrvatske, doktorski rad, Sveučilište J. J. Strossmayera Osijek, Ekonomski fakultet Osijek, 2013.
4. Nacionalni javni pozivi i natjecaji, Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost dostupno na <https://www.fzoeu.hr/hr/nacionalni-javni-pozivi-i-natjecaji/1367>
5. Pike, S., Destination Marketing, Butterworth-Heinemann, Burlington, 2008.
6. Potpore hrvatske turističke zajednice, Hrvatska turistička zajednica, dostupno na <https://www.htz.hr/hr-HR/projekti-i-potpore/potpore-hrvatske-turisticke-zajednice> [17. lipnja 2021.]

**KRIZNI PLAN JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE ZA  
EPIDEMIJSKE / PANDEMIJSKE SITUACIJE**

**CRISIS PLAN OF THE LOCAL GOVERNMENT UNIT FOR  
EPIDEMIC / PANDEMIC SITUATIONS**

**dr. sc. Filip Barić, mag. oec.**

Opća županijska bolnica Vinkovci

e-mail: [filip.baric1019@gmail.com](mailto:filip.baric1019@gmail.com)

**Sažetak**

Aktualna društvena situacija uzrokovana pandemijom virusa COVID-19 nametnula je sadržajne aspekte lokalnih samouprava o tome kakve krizne planove trebaju imati za ovakve situacije? Dosta su i u teoriji, a i u praksi menadžmenta divergentna, često i oprečna, stajališta o tome. Nije dvojbeno da trebaju i moraju se donositi ti planovi, ali što takvi planovi trebaju sadržavati da bi bili učinkoviti? Ovaj rad je usmjeren na područje kriznog planiranja za potrebe epidemijских i pandemijskih situacija. Cilj ovoga rada je ponuditi organima lokalnih samouprava u Republici Hrvatskoj opći okvir takvog kriznog plana i obraditi ključne elemente, sastavnice tog plana. Korištene su znanstvene metode: indukcije, dedukcije, apstrakcije i sinteze. Glavna pitanja koja se obrađuju u radu su: Zbog čega treba donositi ovakav plan? Koji je smisao toga plana? Koje su glavne sastavnice plana? Kojim tijekom raditi plan? Da li je potrebna dvofazna struktura plana? Budući da ovi planovi skoro i ne postoje u sadašnjem trenutku u velikoj većini jedinica lokalne samouprave, istraživanja iznesena u radu bi trebala biti aktivni poticaj tim jedinicama da u skladu sa svojim specifičnostima pristupe izradi i donošenju ovih planova.

**Ključne riječi:** *krizni plan, lokalna samouprava, epidemija.*

**Abstract**

The current social situation caused by the COVID-19 virus pandemic has imposed substantive aspects of local governments on what kind of crisis plans they should have for such situations? There are many divergent, often contradictory, views on this in the theory and practice of management. There is no doubt that these plans should and must be made, but what should such plans contain in order to be effective? This paper focuses on the area of crisis planning for epidemic and pandemic situations. The aim of this paper is to offer local governments in the Republic of Croatia a general framework for such a crisis plan and to address the key elements, components of this plan. Scientific methods were used: inductions, deductions, abstractions and syntheses. The main questions addressed in the paper are: Why should a plan be adopted? What is the point of that plan? What are the main components of a plan? What time does the plan work? Is a two-phase plan structure needed? Since these plans are almost non-existent at the moment in the vast majority of local self-government units, the research presented in the paper should be an active incentive for these units to approach the development and adoption of these plans in accordance with their specifics.

**Keywords:** *crisis plan, local government, epidemic.*

## 1. UVOD

U 2020. pandemija COVID-19 zahvatila je gotovo sve zemlje i više od 50 milijuna ljudi širom svijeta. Vlade djeluju u kontekstu radikalne neizvjesnosti i suočene su s teškim kompromisima s obzirom na zdravstvene, ekonomske i socijalne izazove. Menadžeri lokalnih vlasti u cijelom svijetu neumorno rade na zaštiti, podršci i vođenju svojih zajednica kroz razvijajuću pandemiju COVID-19.

Do proljeća 2020. više od polovice svjetske populacije doživjelo je blokadu uz snažne mjere različitih ograničavanja. Mnoga gospodarstva prema izvješću OECD iz 2020.g. neće oporaviti razinu proizvodnje iz 2019. godine najranije do 2022. godine (Klonowska i Bildt, 2020). Povratak epidemije u jesen 2020. povećao je neizvjesnost. Priroda krize je bez presedana: osim kratkoročnih zdravstvenih i ekonomskih šokova, dugoročni učinci na ljudski kapital, produktivnost i ponašanje mogu biti dugotrajni.

Postoji nekoliko temeljnih izazova u koordinaciji odgovora na COVID-19, za koje će lokalna uprava vjerojatno biti osobito važna. Za početak postoji visoka razina neizvjesnosti svojstvena izradi odgovora na krizu za koju još uvijek ne postoji značajno postojeće političko iskustvo (McCoy, 2020). Jasno je da postoji velika nesigurnost u vezi s epidemiološkim aspektima samog virusa, a temeljna pitanja koja se odnose na prijenos, liječenje i putanje zaraze još nisu dobro poznata. Regionalni i lokalni utjecaj krize COVID-19 vrlo je raznolik, sa značajnim implikacijama na upravljanje krizama i odgovore na politike.

Fokus na lokalnim institucijama, naravno, nije nov. Od 1980-ih nadalje, mnoštvo zemalja širom svijeta poduzelo je reforme za decentralizaciju na temelju uvjerenja da su lokalne samouprave sposobnije izvršavati mnoge vladine funkcije od udaljenijih birokratskih institucija (Shipan i Volden, 2020). Ovaj rad je pokušaj da se dade doprinos odgovorima i traženju odgovora lokalnih samouprava da kroz krizni plan pandemije COVID-19 doprinesu savladavanju ove krize i njenih posljedica..

## 2. DIMENZIJE COVID-19

Kriza COVID-19 koja vlada širom svijeta djeluje u kontekstu radikalne neizvjesnosti i suočena je s teškim kompromisima s obzirom na zdravstvene, ekonomske i socijalne izazove. Škole i sveučilišta zatvoreni su u proljeće 2020. za više od milijardu učenika svih dobnih skupina. Do studenog 2020. COVID-19 proširio se na gotovo sve zemlje i zahvatio više od 50 milijuna ljudi širom svijeta, što je rezultiralo s više od 1,25 milijuna smrtnih slučajeva do tada (Klonowska i Bildt, 2020). Više od polovice svjetske populacije doživjelo je izolacije s jakim mjerama suzbijanja - prvi put u povijesti da se takve mjere primjenjuju u tako velikim razmjerima.

Osim zdravstvene i ljudske tragedije COVID-19, danas je općepoznato da je pandemija pokrenula najozbiljniju ekonomsku krizu od Drugog svjetskog rata. Na sve gospodarske sektore utječu poremećeni globalni lanci opskrbe, slabija potražnja za uvoznom robom i uslugama, pad međunarodnog turizma, pad poslovnih putovanja i najčešće njihova kombinacija (Isaac i Sadanandan, 2020). Mjere za suzbijanje širenja virusa posebno su pogodile poduzetnike i ulaganja kapitala. Razina nezaposlenosti i broj ljudi koji traže različite oblike pomoći od lokalnih samouprava povećali su se, ponekad dramatično (Kalininma, 2019). Mnoge su zemlje

prividno „izašle“ iz mjera za suzbijanje virusa kako bi ublažile utjecaj ekonomske krize samo da bi se suočile s rastućim valom slučajeva oboljelih i na taj način ugrozili svoj oporavak. Strategija izlaska iz krize nije linearna, već naprotiv nelinearna s mogućim brojnim, još neistraženim strategijama zaustavljanja pandemije COVID-19.

### 3. COVID-19 I LOKALNA SAMOUPRAVA

Postoje mnoga teoretska objašnjenja zašto se lokalna samouprava bolje prilagođava za različite funkcije državnih vlasti. Ističu tri ključna razloga zbog kojih će lokalna uprava vjerojatno igrati ključnu ulogu u odgovoru na COVID-19 (Peeri i suradnici, 2020). Prvo, lokalne su vlasti jednostavno, prisnije povezane s javnošću i imaju bolju sposobnost snalaženja u lokalnim kriznim uvjetima. Za razliku od udaljenijih državnih birokrata, lokalne su vlasti često daleko upućenije u lokalne potrebe, sposobnije mobilizirati ključne lokalne aktere, bolje pozicionirane za praćenje aktivnosti na lokalnom nivou i sposobnije predviđati i rješavati izazove specifične za pojedine lokacije. Drugo, lokalne vlasti su same izravno ugrađene u društva kojima služe i vjerojatno će odgovoriti na hitne potrebe javnosti. Ne samo da su često dostupniji široj javnosti od udaljenijih birokrata, lokalne su vlasti ugrađene u poticajnu strukturu koja ih može učiniti odgovornijima prema lokalnim potrebama. Treće, lokalna uprava često se smatra legitimnijom od ostalih vanjskih čimbenika za obavljanje različitih vrsta državnih regulatornih funkcija. U izbornim institucijama lokalne vlasti izravno odabire javnost i na taj način mogu odražavati vrijednosti i težnje građana, a često i njihov osjećaj identiteta.

Povjerenje u lokalnu upravu može biti važan čimbenik učinkovitog upravljanja komunikacijom u vrijeme katastrofa i obrnuto, nepovjerenje u vladine institucije često stoji na putu suradnje s preporukama za javno zdravstvo, posebno u kriznim vremenima, kao što je uočeno tijekom pandemije H1N1 2009 (Fineberg, 2014). Možda nikada lokalne vlasti nisu imale tako veliku i neposrednu važnost i sasvim nedvojbeno, nikada njihove ključne funkcije nisu bile tako dramatično proširene tako velikom brzinom. Način na koji lokalne institucije preuzimaju ove nove uloge vjerojatno će imati značajan utjecaj na dugoročnu putanju odgovora na COVID-19, s implikacijama na kontrolu bolesti i stopu infekcija, kao i na uspjeh javne potpore u zaštiti osnovne dobrobiti odjednom teške socijalne i ekonomske dislokacije.

Lokalne vlade – županije, gradovi i općine – nalaze se na prvom mjestu upravljanja krizama i oporavka, a suočene su s asimetričnim zdravstvenim, ekonomskim, socijalnim i fiskalnim utjecajem COVID-19 - unutar država, ali i među regijama i lokalnim područjima (VanBavel i suradnici, 2020). Na primjer, zdravlje stanovništva u nekim regijama je više pogođeno nego u drugim. Na zdravstvenom planu, mnoge zemlje usvajaju diferencirane teritorijalne pristupe, na primjer o politikama oko maski ili lockdowna (Abi-Habib i Yasir, 2020). Mnoge su zemlje i EU preraspodijelile javno financiranje na krizne prioritete, podržavajući zdravstvo, mala i srednja poduzeća, ranjivo stanovništvo i regije posebno pogođene krizom (Isaac i Sadanandan, 2020). Uz to, više od dvije trećine zemalja OECD-a uvele su mjere potpore sub nacionalnim financijama - na strani potrošnje i prihoda - i ublažile su fiskalna pravila (Armitage i Nellums, 2020). U ekonomskom smislu, utjecaj krize razlikuje se među regijama, barem u početnim fazama. Faktori koji razlikuju uključuju izloženost regije razmjenjivim sektorima, njezinu izloženost globalnim lancima vrijednosti i njezinu specijalizaciju, poput turizma.

Pandemija COVID-19 imat će kratkoročne i srednjoročne učinke na teritorijalni razvoj i funkcioniranje i financije lokalne samouprave. Jedan je rizik da se vladini odgovori usredotoče samo na kratkoročne učinke. Dugoročni prioriteti moraju biti uključeni u mjere neposrednog reagiranja kako bi se povećala otpornost regionalnih društveno-ekonomskih sustava (Atienza i suradnici, 2020).

Od početka krize županije, općine i gradovi suočavaju se s hitnim zahtjevima socijalne skrbi starijih osoba, djece, invalida, beskućnika, migranata i druge ranjive populacije - na koje je koronavirus izravno i / ili neizravno pogođen. U mnogim su zemljama lokalne vlasti, također, odgovorne za usluge socijalne skrbi i socijalne transfere (Atienza i suradnici, 2020). Uz to, ove vlade igraju veliku ulogu u pružanju obrazovanja. Građani očekuju besprijekornost u osnovnim javnim uslugama, kao što su distribucija vode i sanitarne čistoće, prikupljanje i obrada otpada, čišćenje ulica, javni prijevoz, javni red i sigurnost i osnovne administrativne usluge, a pravilna isporuka mnogih od njih ključna je za upravljanje pandemijom (Beazley, 2019).

#### **4. KRIZNI PLAN LOKALNE SAMOUPRAVE U VRIJEME PANDEMIJE COVID-19**

##### **4.1. Potreba i smisao planiranja pandemije COVID-19**

Pandemija COVID-19 je pokrenula niz pitanja o budućnosti nekih gospodarskih sektora, namjeni zemljišta, načinu života i „novim normama“ u kratkom, srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Neki su postojeći trendovi ubrzani ili pogoršani, poput promjena u maloprodajnim trgovačkim lancima, a drugi, poput rastućih nejednakosti, postali su u oštrijem fokusu (Beazley, 2019). To znači da bi sva mjesta, svako područje djelovanja lokalnih samouprava trebalo uspostaviti plan oporavka koji se bavi ekonomskim i socijalnim utjecajima pandemije, koji se može prilagoditi i iskoristiti promjenu lokalnih i nacionalnih trendova.

Planiranje mjera u fazi pandemije se treba temeljiti na tri faze i to:

- 1) fazi različitih ograničenja tijekom najizraženije pandemije,
- 2) fazi oporavka,
- 3) fazi obnove gospodarskog i društvenog života.

Važnost regionalnog pristupa u odgovoru na zdravstvenu krizu neprestano raste tijekom posljednjih mjeseci u ove dvije protekle godine pandemije COVID-19. U mnogim zemljama se posebne mjere u vezi s maskama, zatvaranjem škola i restorana i potpunim lockdownom donose za određene lokalitete ili teritorije, umjesto da se primjenjuju na nacionalnoj razini kako bi se ograničio utjecaj pandemije na gospodarstvo. Ispitivanje i traganje u središtu su svih strategija upravljanja krizama, prema preporuci SZO (Bynander i Nohrstedt, 2020). Učinkovite strategije testiranja, u kombinaciji sa socijalnim distanciranjem, načini su za ograničavanjem rasta pandemije.

Izlazak iz krize može biti dobra prilika za preusmjeravanje prioriteta, razmišljanje o utjecaju krize i resetiranje ciljeva politike u skladu s tim. Lokalni planovi trebaju se voditi onim što ima smisla za funkcionalnu ekonomsku geografiju i lokalne političke prioritete, kao i mogućnosti za širi pozitivan utjecaj (Boin i suradnici, 2005).

Planiranje lokalne zajednice u vrijeme pandemije COVID-19 opisuje postupak određivanja prioriteta za oporavak, s identificiranim „megatrendovima“ i ključnim problemima (Boin i suradnici, 2005). To podrazumijeva jasne i fokusirane prioritete, potporu poslovnoj prilagodbi poticanjem vještina i tehnološkom podrškom, iskorištavanjem kulturnih dobara, ubrzavanjem razvoja zelene ekonomije i promicanje i omogućavanje boljeg zdravlja i dobrobiti pučanstva.

U segmentu plana koji obrađuje obnovu nakon pandemije potrebno je postizanje jasnoće ako su se dugoročni planovi promijenili kao rezultat pandemije. Procjena investicijskih prioriteta kako bi se osiguralo da su u skladu s post pandemijskim trendovima.

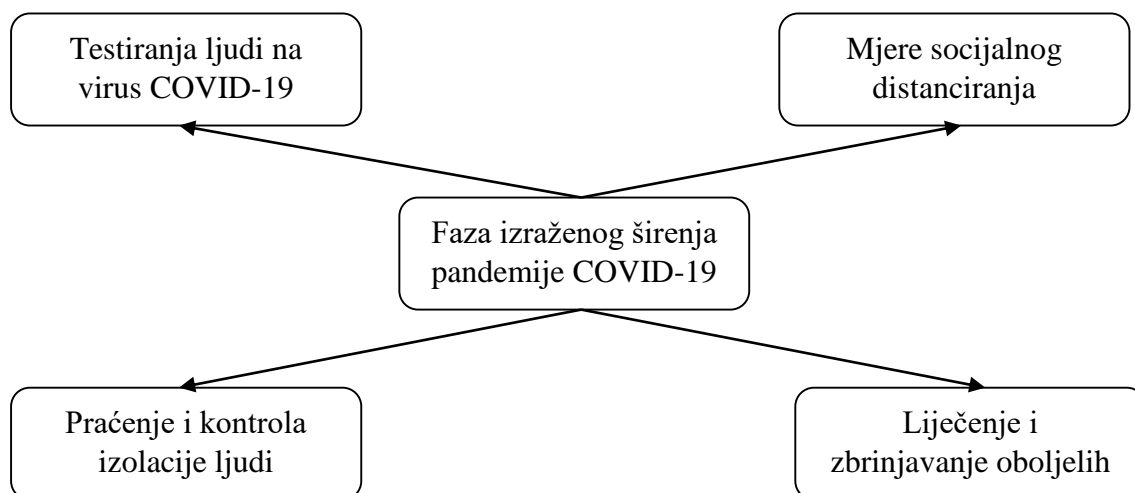
#### 4.2. Sastavnice plana

Učinkovit krizni plan lokalne samouprave treba sadržavati sve tri faze pandemije. U prvoj fazi, izraženog utjecaja i širenja pandemije treba dati odgovore na nekoliko pitanja (sl.1):

- 1) Testiranja ljudi na virus,
- 2) Socijalno distanciranje,
- 3) Praćenje izolacije,
- 4) Liječenje oboljelih.

Česta testiranja na virus pomažu identificirati i izolirati zaražene ljude prije nego što se simptomi razviju i spriječiti rizik dalje zaraze i od drugih valova. Kako bi smanjio rizik od novih valova izbijanja COVID-19, OECD je naglasio da 70% -90% svih ljudi koji su bili u kontaktu sa zaraženom osobom moraju biti pronađeni, testirani i izolirani ako su zaraženi (Atienza i suradnici, 2020). To zahtijeva masivan porast ispitivanja i može biti skupo. Ipak, izazovi i troškovi povezani s tim postupkom blijedi su u usporedbi s brojnim posljedicama pandemije. Svjetska zdravstvena organizacija (SZO) preporučuje masovno testiranje za borbu protiv koronavirusa identificiranjem zaraženih osoba i izoliranjem zaraznih slučajeva kontakata prije nego što se simptomi pojave (Atienza i suradnici, 2020). Europske su zemlje znatno povećale svoje kapacitete i generalizirale testiranje sumnjivih slučajeva između travnja i listopada 2020. U EU27, službeni podaci pokazuju da se svaki tjedan u listopadu prošle, 2020. godine poduzima više od 6 milijuna RT-PCR testova u usporedbi s 1,5 milijuna u travnju iste godine (Isaac i Sadanandan, 2020).

Lokalna samouprava ima vodeću ulogu u provedbi strategije praćenja, izoliranja, testiranja i liječenja ljudi na svom području. U decentraliziranim kontekstima, dok središnje tj. nacionalne vlade trebaju osigurati financijska sredstva i koordinaciju, stvarna provedba politike bit će odgovornost regionalnih i lokalnih vlada. U zemljama s centraliziranim pružanjem zdravstvenih usluga, lokalne i regionalne vlasti doprinose organiziranju mjera testiranja i izolacije (Jamison i Summers, 2018). U bilo kojem kontekstu – decentraliziranom ili centraliziranom – važno je ostaviti prostor za lokalne inicijative.



Slika 1. Sadržaj kriznog plana lokalne samouprave u pandemiji COVID-19 u prvoj fazi – izraženog širenja virusa (izvor: autor)

To doprinosi upravljanju asimetričnim utjecajem pandemije, što često zahtijeva brzu reaktivnost na lokalnoj razini kako bi se identificirali i kontrolirali tijekovi pandemije. Ranjive populacije dvostruko su pogođene krizom. Lokalne samouprave poduzimaju proaktivne inicijative za upravljanje hitnim situacijama i podršku ranjivim skupinama, uključujući starije ljude, osobe s kroničnim ili dugotrajnim bolestima, invalide, siromašna kućanstva, beskućnike, siromašnu djecu i studente, migrante i drugu ranjivu populaciju itd (Peeri i suradnici, 2020).

Jedan od najvećih izazova za lokalne samouprave bio je organizirati povratak u škole pod najboljim mogućim uvjetima, poštujući pravila socijalnog udaljavanja (Peeri i suradnici, 2020). Također, primjena zaštitne opreme za sprečavanje prijenosa virusa znatno se povećala. Mnoge vlade preporučuju upotrebu maski u javnom prijevozu, trgovinama i drugim komercijalnim ili javnim prostorima. Mjere potpore ranjivim skupinama vrlo su raznolike i trebaju uključivati programe prehrane za djecu i starije osobe, dostavu obroka i lijekova, posebnu skrb za starije i nemoćne osobe, skloništa i stanove za hitne slučajeve, bonove za kupnju osnovnih potrepština, postavljanje sanitarnih čvorova, izuzeća ili odgode od plaćanja najma za stanovnike socijalnog stanovanja, pomoći pri uplati hipoteke, odricanja ili olakšice od plaćanja komunalnih usluga, npr. račun za energiju ili vodu, hitne telefonske linije, angažiranje nezaposlenih u društveno korisnom radu itd. (Peeri i suradnici, 2020).

Faze oporavka i obnove od posljedica pandemije COVID-19, također, zahtijevaju planski pristup u jedinicama lokalne samouprave. Taj krizni plan bi trebao sadržavati nekoliko ključnih elemenata (sl. 2):

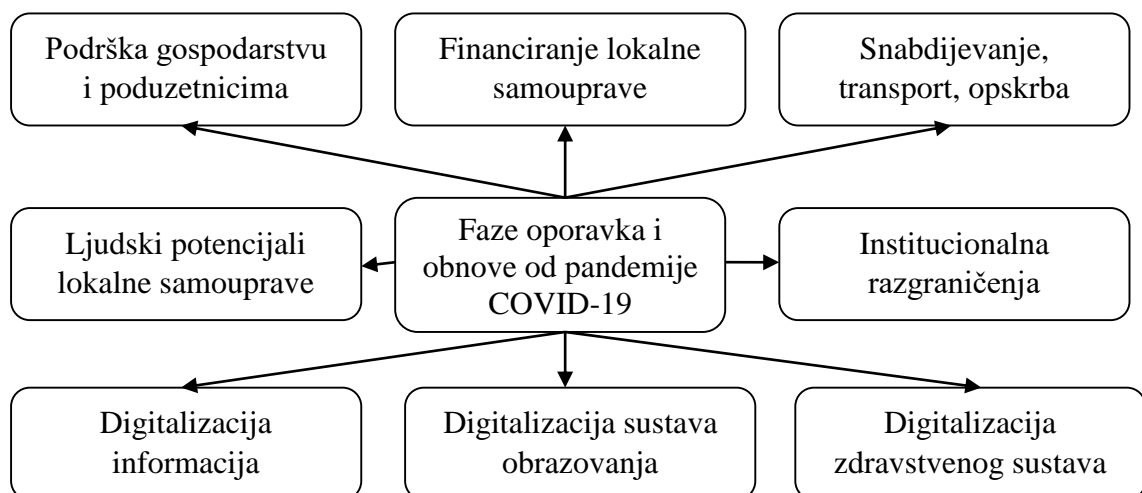
- 1) Podršku gospodarstvu i poduzetnicima,
- 2) Financijske aspekta u lokalnoj zajednici,
- 3) Snabdijevanje i opskrba,
- 4) Ljudski potencijali,
- 5) Institucionalna razgraničenja,
- 6) Digitalizaciju informacija za praćenje pandemije,



- 7) Digitalizaciju obrazovnog sustava,
- 8) Digitalizaciju zdravstvenog sustava.

Ograničenja postavljena za suzbijanje epidemije izravno i neizravno utječu na lokalna poduzeća i samozaposlene. Neke se tvrtke, poput restorana i kafića, zatvaraju tijekom lockdowna, dok druge male i srednje tvrtke i samozaposlene osobe mogu nastaviti raditi, ali uz znatno smanjenu ponudu i potražnju. Neki su otpustili ili čak otpustili svoje osoblje. U mnogim su zemljama lokalna poduzeća mogla ponovno pokrenuti tržište u velikom opsegu u lipnju 2020. godine, međutim novi lockdown širom Europe i ciljana zaustavljanja rada drugdje kočje oporavak, posebno u uslužnom sektoru (Shipan i Volder, 2020). Kako bi izbjegla uska grla u likvidnosti i bankrote među lokalnim poduzećima i samozaposlenim radnicima, većina lokalnih samouprava poduzimala je snažne akcije za potporu malim i srednjim poduzećima i mikro poduzećima, samozaposlenima, obrtnicima, slobodnim zanimanjima, trgovcima na malo. Hitne mjere koje poduzimaju lokalne vlasti pokrivaju široko područje, od financijske potpore do neizravnih shema potpore, uključujući: bespovratne potpore, koncesijske zajmove s niskim ili nultim kamatama, zajmove za likvidnost, olakšavanje pristupa vanjskom financiranju putem jamstava, odgoda rata kredita, financiranja, jamstva, zajmova, porezne mjere, potpora likvidnosti, izravna ulaganja u kapital, fondovi rizičnog kapitala, odgađanje naplate poreza i naknada, odobravanje izuzeća i poreznih olakšica, odgoda ili smanjenje najamnina za zakup poslovnih prostora u vlasništvu lokalne samouprave, besplatne ili smanjene savjetodavne usluge za tvrtke itd. (Peeri i suradnici, 2020).

Lokalne vlasti trebale bi odmah revidirati kratkoročno i dugoročno financijsko planiranje 3, 6 i 12 (i više) mjeseci na temelju različitih izrađenih scenarija stope zaraze i kako mogu izgledati implikacije na resurse lokalne zajednice, ekonomski utjecaj na stope i utjecaji na usluge zasnovane na prihodu. Razmotriti treba profil proračuna lokalne samouprave / financijskih obveza tijekom krize i nakon nje (Shipan i Volder, 2020).



Slika 2. Sadržaj kriznog plana lokalne samouprave u pandemiji COVID-19 u fazama oporavka i obnove (izvor: autor)

Kroz ovo planiranje treba razviti scenarije i procijeniti implikacije na prihode povezane sa smanjenjem usluga koje stvaraju prihod, nadoknađenim potencijalnim povećanjem paketa podrške u zajednici i povećanjem potražnje za uslugama koje ne donose prihod. Trenutni

proračun možda će trebati promijeniti i u tu svrhu je potrebno potražiti nove metode izrade proračuna temeljene na osnovnim uslugama i osigurati razumijevanje troškova za ključne usluge i jasne koristi za ulaganja koja se dalje nastavljaju (Lopez-Casasnovasa i suradnici, 2005). Stvaranje analize scenarija može pomoći u prepoznavanju gdje će se povećati potražnja i gdje će biti potrebni resursi (Katz i suradnici, 2018). Lokalne vlasti, također, bi trebale razmotriti sve potencijalne utjecaje na upravljanje imovinom i povezane programe održavanja.

Jedan od elemenata u ovoj fazi planiranja koji treba razmotriti je oko upravljanja ljudskim potencijalima i fokusirati ih kroz ovu trenutnu situaciju. Važno je osigurati da se osoblje osjeća podržano i angažirano tijekom kriznog vremena, posebno u situacijama kad ljudi rade na daljinu (Crow i Jones, 2018). Ovo će za mnoge biti novo okruženje i bit će potrebno znatno isto prilagoditi.

Potrebna je jasna podjela funkcija između nacionalnih i lokalnih vlasti, između različitih socijalnih sektora, kao i različitih grana lokalnih samouprava (Atienza i suradnici, 2020). Reagirane na krize zahtijeva jasnoću tko što radi, tko kontrolira sredstva i tko donosi kritične odluke. To je važno kako bi se ključne usluge poput prehrambenih lanaca, socijalne zaštite i rutinskih zdravstvenih usluga minimalno remetile tijekom krize.

Kriza COVID-19 ubrzala je nekoliko mega-trendova i transformacija, poput digitalizacije. Razmjena informacija, e-sudjelovanje i dvosmjerna komunikacija korištenjem digitalnih platformi omogućile su kratkoročne točne reakcije na krizu (Beazley, 2019). U međuvremenu se rad na daljinu pokazuje učinkovitim u jačanju socijalnog distanciranja i ublažavanju gospodarskog utjecaja krize. COVID-19 ubrzao je digitalizaciju javne uprave i pružanja javnih usluga u regijama, gradovima i ruralnim područjima. U udaljenijim i ruralnim regijama digitalizacija će vjerojatno biti posebno izazovna ako nedostaje odgovarajuća IT infrastruktura (Beazley, 2019).

Preko 60% svjetske studentske populacije) prema UNESCO-u, kriza COVID-19 dovela je do masovnog pomaka prema e-obrazovanju i internetskim tečajevima od ožujka 2020. U nizu zemalja lokalne vlasti imaju široke odgovornosti za provođenje obrazovne politike (Klonowska i Bindt, 2020). Neki rade na tome da osiguraju jednake mogućnosti za sve učenike pružajući obiteljima s niskim prihodima digitalne uređaje za svoju djecu koja mogu pohađati mrežne školske tečajeve od kuće (McCoy, 2020).

U kontekstu u kojem je socijalno distanciranje presudan čimbenik ograničavanja i prevencije pandemije, e-zdravstvene usluge nude važne beneficije, a njihova se upotreba znatno povećala od ožujka 2020 (Peeri i suradnici, 2020). To se posebno odnosi na e-recepte i telemedicinu. U SAD-u neka preliminarna istraživanja pokazuju da kako se povećava broj slučajeva COVID-19, tako raste i interes stanovništva za telezdravstvo (Peeri i suradnici, 2020). Iako e-zdravstvo može biti i način rješavanja teritorijalnih nejednakosti u pristupu zdravlju, podrška sa središnje razine ključna je kako bi se osiguralo da se raspodjela e-zdravstva uravnoteži na cijelom teritoriju podržavajući razvoj institucionalnih i tehničkih kapaciteta.

## 5. ZAKLJUČAK

Lokalna samouprava je potvrdila svoju ulogu u borbi s pandemijom COVID-19 u mnogim zemljama u svijetu. Dimenzije te pandemije su mnogobrojne i bilo je vrlo teško predvidjeti ih, a još teže njihove posljedice. Činjenice su da su mnoge lokalne samouprave diljem svijeta bile zatečene s pojavom ove pandemije i da nisu imali iskustva u tome. Ovaj rad je imao za svrhu da ukaže na potrebu izrade kriznih planova unutar lokalnih samoupravnih zajednica (županija, gradova i općina) koji se odnose kako na suočavanje sa postojećom pandemijom COVID-19, tako i za moguće buduće pandemije. Ova sadašnja pandemija dala je cjelokupnom čovječanstvu lekciju, tako i lokalnim zajednicama da trebaju računati na realnu pojavu novih pandemija u skoroj budućnosti i da vjerojatno više nikada u budućnosti čovječanstvo neće smjeti dočekati nove epidemije kao iznenađenje. Sastavnice kriznog plana za pandemije iznesene u ovom radu mogu biti koristan putokaz i poticaj lokalnim samoupravnim zajednicama da to i učine.

## LITERATURA

1. Jamison, D.T., & Summers, L.H., (2018), "Pandemic Risk: How Large Are the Expected Losses?", *Bulletin of the World Health Organization*, No 96, Vol. 2., pp. 129-134.
2. Abi-Habib, M., & Yasir, S. (2020), "India's coronavirus lockdown leaves vast numbers stranded and hungry", *New York Times*., March, 29.
3. Armitage, R. & Nellums, LB. (2020), "COVID-19 and the consequences of isolating the elderly", *Lancet Public Health*, No 5, Vol. 5., pp. 27-38.
4. Atienza, ML., Arugay, AA. & Encinas-Franco, J. (2020), *Constitutional Performance Assessment in the Time of a Pandemic: The 1987 Constitution and the Philippines' Covid-19 Response*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance and University of the Philippines Center for Integrative and Development Studies.
5. Beazley, I. (2019), "Decentralisation and performance measurement systems in health care, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 28, OECD Publishing.
6. Boin, A., Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B. (2005), *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*, New York: Cambridge University Press.
7. Bynander, F., & Nohrstedt, D. (2020), *Collaborative crisis management: Interorganizational approaches to extreme events*, New York, Routledge.
8. Crow, D., & Jones, M. (2018), "Narratives as tools for influencing policy change, *Policy & Politics*, No 46, Vol.2., pp. 217-234.
9. Fineberg, H. V. (2014), "Pandemic Preparedness and Response-Lessons from the H1N1 Influenza of 2009.", *The New England Journal of Medicine*, No 370. Vol. 14, pp. 1335-1342.
10. Isaac, T., Sadanandan, R. (2020), "COVID-19, Public Health System and Local Governance in Kerala", *Economic & Political Weekly*, No 55, Vol. 21, , pp. 11-23.
11. Kalinina, V. (2019), "The impact of decentralisation on the performance of health care systems: A non-linear relationship", OECD.
12. Katz, R., M., Wentworth, J., Quick, A., Arabasadi, E., Harris, K., Geddes, S. & Jha A. (2018), "Enhancing Public—Private Cooperation in Epidemic Preparedness and Response.", *World Medical & Health Policy*, No 10 , Vol.4., pp. 420–425.

13. Klonowska, K., & Bindt, P. (2020), The COVID-19 pandemic two waves of technological responses in the European Union. Hague Centre for Strategic Studies.
14. Lopez-Casasnovas, D., Costa-Font, K. & Planas, M. (2005), "Diversity and regional inequalities in the Spanish system of health care services", *Health Economics*, No 14, Vol.1, pp. 221-235.
15. McCoy, F. (2020), "What exactly is the government's coronavirus strategy?", Queen Mary University of London.
16. Peeri, N. C., Nistha, S., Siddikur, R., Rafdzah, Z., Zhengqi, T., Saana, B., Mahdi, B., Nasrin, A., Wenyi, Z., & Ubydul, H. (2020), "The SARS, MERS and Novel Coronavirus (COVID-19) Epidemics, the Newest and Biggest Global Health Threats: what Lessons Have we Learned?", *International Journal of Epidemiology*, No 49, Vol.3., pp. 717–726.
17. Shipan, C. R. & Volden, C. (2020), "Coronavirus policies spread quickly across the U.S. are cities and states learning or just copying?", *The Washington Post*, April, 17.
18. Van Bavel, K., Baicker, P.S., Boggio, V., Capraro, A., Cichocka, M., Cikara, J. & Drury, N. (2020), "Using social and behavioural science to support COVID-19 pandemic response", *Nature Human Behaviour*, No 23, Vol.2., pp. 1-12.

**INSTITUCIONALNI INTEGRITET I LEGITIMITET KAO VAŽNI  
ČIMBENICI POVJERENJA U INSTITUCIJE**

**INTEGRITY AND LEGITIMACY AS KEY COMPONENTS OF  
CITIZENS' TRUST IN INSTITUTIONS**

**dr. sc. Krunoslav Borovec**

Visoka policijska škola u Zagrebu

e-mail: [kborovec@mup.hr](mailto:kborovec@mup.hr)

**doc. dr. sc. Stjepan Gluščić**

Visoka policijska škola u Zagrebu

e-mail: [sgluscic@fkz.hr](mailto:sgluscic@fkz.hr)

**Sažetak**

Gubitak povjerenja u institucije čini srž problema u odnosima između građana i tijela vlasti na svim razinama upravljanja. Uzroci tog gubitka povjerenja važni su za aktualnu političku i društvenu raspravu. Na temelju pregleda brojne literature istraživanja iz ovog područja, može se zaključiti kako uzroci nepovjerenja građana u institucije proizlaze iz niske razine integriteta i legitimiteta pojedinih institucija. U kontekstu policije kao važne institucije za provedbu zakona, sa širokim spektrom ovlasti, integritet predstavlja ključnu vrlinu. Integritet je karakteristika kojom se rukovode policijski službenici i policijska organizacija u obavljanju svog posla, a za dobrobit društva. Legitimitet se odnosi na temeljno svojstvo državnih institucija, a to je pravo da vladaju i priznanje tog prava od strane onih kojima vladaju. Legitimitet je prisutan kada pojedinci vjeruje da institucije koje provode pravdu imaju odgovarajuću moralnu svrhu (zajedničke vrijednosti) i da institucije slijede vlastita pravila kao i pravila kojima se vode svi članovi društva (zakonitost). Iz te perspektive, legitimitet je i javno priznanje i javno opravdanje moći, iz čega se jasno može zaključiti o značaju legitimiteta za policijsku organizaciju. Kao nužna posljedica niske razine integriteta te gubitka legitimiteta jest nedostatak povjerenja javnosti u institucije. Pokazatelji o snazi integriteta, legitimiteta i povjerenja u institucije mogu se koristiti za kreiranje učinkovitih, dugoročnih politika koje potiču poštivanje javnosti i suradnju, umjesto kratkoročnih kampanja koje iskorištavaju osjećaje javnosti za kratkoročnu političku dobit. Ovaj rad predstavlja prikaz pojmovnog određenja integriteta, legitimiteta i povjerenja u institucije, s posebnim osvrtom na policiju te prikaz metodologije istraživanja u ovom području, s osvrtom na rezultate nekih od njih.

**Ključne riječi:** *povjerenje, integritet, legitimitet, proceduralna pravda, distributivna pravda, policija.*

**Abstract**

The loss of trust in institutions is at the heart of the problem in the relationship between citizens and the authorities at all levels of government. The causes of this loss of trust are important for the current political and social debate. Based on a review of numerous research literature in this area, it can be concluded that the causes of citizens' distrust in institutions stem from the low level of integrity and legitimacy of individual institutions. In the context of the police as an

important law enforcement institution, with a wide range of powers, integrity is a key virtue. Integrity is a characteristic that guides police officers and the police organization in performing their work, and for the benefit of society. Legitimacy refers to the fundamental property of state institutions, and that is the right to rule and the recognition of that right by those they govern. Legitimacy is present when individuals believe that institutions that administer justice have an appropriate moral purpose (common values) and that institutions follow their own rules as well as the rules that guide all members of society (legality). From this perspective, legitimacy is both a public recognition and a public justification of power, from which one can clearly conclude the importance of legitimacy for the police organization. A necessary consequence of the low level of integrity and loss of legitimacy is the lack of public trust in institutions. Indicators of the strength of integrity, legitimacy, and trust in institutions can be used to create effective, long-term policies that encourage public respect and cooperation, rather than short-term campaigns that exploit public feelings for short-term political gain. This paper presents a conceptual definition of integrity, legitimacy and trust in institutions, with special reference to the police, and a presentation of research methodology in this area, with reference to the results of some of them.

**Keywords:** *trust, integrity, legitimacy, procedural justice, distributive justice, police.*

## 1. UVOD – POVJERENJE U INSTITUCIJE

Hrvatska je država u svojoj tridesetogodišnjoj povijesti još uvijek u snažnoj tranziciji i u tom kratkom razdoblju ostvarila je ogroman napredak, u nametnutom ratu izborila samostalnost i neovisnost, transformirala se iz nedemokratskog režima u državu moderne demokracije, transformirala svoje institucije deklarirajući ih kao servise građana, ušla u NATO te postala članica zemalja Europske unije. Sukladno tome, za očekivati je da će zadovoljstvo građana državom i njezinim institucijama rasti, kao i da ćemo dostići razinu povjerenja u institucije kakva je u zemljama zapadne Europe. Međutim, to se još uvijek nije dogodilo, čak naprotiv događa se da iz godine u godinu povjerenje hrvatskih građana u institucije hrvatske države sve više slabi. Potvrda ovakvoj tvrdnji leži u rezultatima niza istraživanja koja su se provodila u Hrvatskoj, a posebno u onim istraživanjima koja su provedena na Europskoj razini među većinom članica EU-a.

Pitanje povjerenja u institucije države nije samo predmet akademskih rasprava, već se o tome sve češće i sve više govori i u medijskom prostoru, pozivajući se na različite izvore i istraživanja. Prema objavi HINE „Hrvatska je zemlja Europske unije u kojoj stanovnici najmanje vjeruju svojoj vladi, što pokazuje kako je Hrvatska neuspješno društvo, smatraju analitičari s kojima je Hina razgovarala ovaj tjedan u Bruxellesu. Hrvatskoj vladi ne vjeruje 76 posto građana a vjeruje joj njih samo 20 posto, pokazuje anketa belgijske konzultantske kuće Kantar izrađena za Europski odbor regija. Anketa jasno pokazuje kako su Hrvati razočarani onime što im se u njihovoj zemlji predstavlja kao demokracija. Trebalo bi dodatno proučiti zašto je Hrvatska na samom vrhu EU-a kada je riječ o nepovjerenju u vladu, no očito su među razlozima percepcija korupcije, udaljavanje vlade od naroda te percepcija netransparentnog vođenja države. U Hrvatskoj stanovnici osjećaju kako su im institucije zatvorene, udaljene od njih. Institucije kao da su privatizirali određeni krugovi ljudi“, kaže Nicolas Becuwe, direktor Kantara (HINA 18. listopada 2020).“

Dobar pregled povjerenja u institucije u Hrvatskoj pruža Europska studija vrednota (engl: *European Values Study*) koja je opsežan, nadnacionalan i višegodišnji program ispitivanja stavova javnosti po pitanju osnovnih ljudskih vrijednosti (Baloban, Črpić, Ježovita, 2019). Ovo istraživanje provodi se od 1981. godine, a Hrvatska u projektu sudjeluje od 1999. godine. Stavovi domaće javnosti ispitivani su u posljednja tri vala – 1999., 2008. i 2018. godine, pri čemu su se ispitanici (između ostalog) morali odrediti i prema povjerenju kojeg gaje u odnosu na pojedine institucije.

Rezultati pokazuju kako najvišu, odnosno natpolovičnu, razinu povjerenja među hrvatskim institucijama imaju vojska (66%), na prvom mjestu, zatim odgojno-obrazovni sustav (64%), a nakon njega policija (53%). Sve ostale institucije imaju povjerenje tek manje od polovine građana RH. U zadnjem valu istraživanja provedenom 2018. godine, najniža zabilježena razina povjerenja je u političke stranke (4%), sabor (8%) te vlast i državnu upravu (10%).

S obzirom da se Europska studija vrednota provodi u desetogodišnjim intervalima, može se također zaključiti kako su sve institucije u Hrvatskoj, obuhvaćene ovim istraživanjem, u 2018. godini imale nižu razinu povjerenja hrvatskih građana nego li prije trideset godina. Tako je na primjer pravosudni sustav izgubio povjerenje 20% građana, Sabor je izgubio povjerenje 15% građana, odgojno-obrazovni sustav 13%, policija 7%, a vojska 5% povjerenja građana. Dakle, usporedba rezultata pokazuje kako je u Hrvatskoj prisutan pad povjerenja u sve institucije te se može zaključiti kako je pad razine povjerenja kontinuirani, višegodišnji proces. Također, razina povjerenja domaće javnosti mnogo je niža od europskog prosjeka.

Za cjelovitije sagledavanje prezentiranih podataka vrijedno je napraviti usporedbu i sa nekim drugim istraživanjima te s rezultatima povjerenja građana u institucije u nekim drugim državama. Podaci prikupljeni Eurobarometrovim istraživanjem iz 2010. godine pokazuju značajno nižu razinu povjerenja u institucije u Hrvatskoj od europskog prosjeka (Standard Eurobarometer 74, 2011.).

Zadnje istraživanje Eurobarometra (2021), provedeno u zimi 2020.-2021. pokazalo je nešto promijenjenu razinu povjerenja u institucije u Hrvatskoj. Tako na primjer, postotak građana koji vjeruju Vladi i saboru iznosi 22%, javnoj upravi 29%, političkim strankama 12%, pravosuđu 21%, policiji 50%, dok vojska i nadalje ima najvišu razinu povjerenja (61%). Dakle, u proteklih 10 godina, prema spomenutom istraživanju, u manjoj mjeri poraslo je povjerenje u institucije u Hrvatsko, ali je ono još uvijek ispod razine Europskog prosjeka.

Kada je u pitanju povjerenje u institucije, prema Pilarovom barometru (Pilarov barometar: <https://barometar.pilar.hr/rezultati/povjerenje-u-institucije.html#usporedbe>), Hrvatska je u usporedbi s drugim europskim državama pri samom dnu ljestvice. Tako na primjer prema podacima iz 2014. godine po povjerenju u nacionalni parlament Hrvatska je na predzadnjem mjestu ispred Bugarske, jednako kao i u pogledu povjerenja u pravosuđe. Po povjerenju u policiju Hrvatska je također na dnu ljestvice, ispred Slovačke i Bugarske, a po povjerenju u političke stranke na posljednjem mjestu.

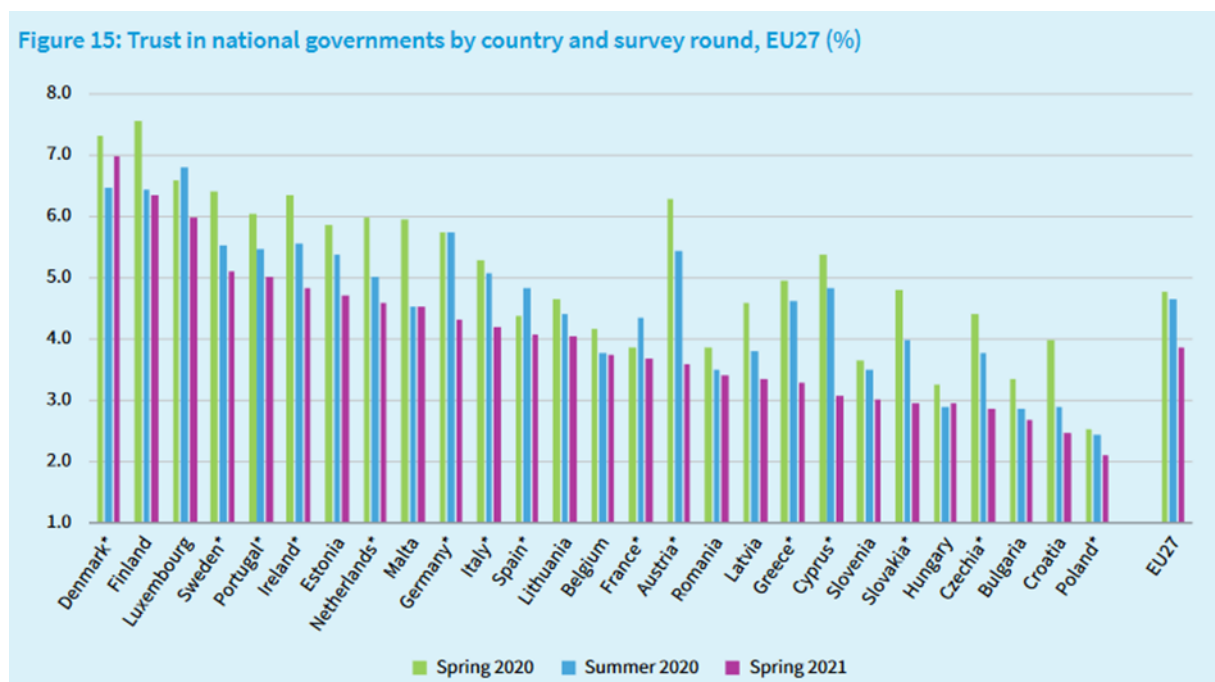
Prema nešto novijim podacima iz istraživanja Eurofonda iz 2016. godine (<https://www.eurofound.europa.eu/hr/data/european-quality-of-life-survey>) po povjerenju u vladu i institucije u Hrvatskoj, Hrvatska je ponovno na dnu europske ljestvice. Eurofond je

tripartitna agencija Europske unije koja pruža potrebna znanja kako bi pomogla u razvoju bolje socijalne politike, politike zapošljavanja i politike rada. Podaci iz istraživanja Eurofonda pokazuju da na skali od 1 do 10 povjerenje u Vladu RH ima srednju vrijednost 3,4. Niža razina povjerenja zabilježena je još jedino u Grčkoj i Sloveniji, a ovaj rezultat znatno je ispod europskog prosjeka.

Nadalje, po povjerenje u policiju Hrvatska je u krugu zemalja s najnižom razinom povjerenja u Europskoj uniji. Jednako kao i na Cipru, prosječna vrijednost iznosi 5, a nešto niži rezultat imaju Sjeverna Makedonija (4,4), Bugarska (4,6) te Slovačka 4,9, dok je prosjek Europske unije (6,4).

Slični su rezultati i u području povjerenja u pravni sustav. Lošije rezultate od Hrvatske (3,5) imali su Albanija (2,7), Bugarska (3,2) i Sjeverna Makedonija (3,3), dok je prosjek na razini Europske unije 5,2.

Valja istaknuti kako je nepovjerenje još i dodatno poraslo nakon 2020. godine, tijekom pandemije izazvane virusom COVID19, pa je Hrvatska neslavno završila u samom vrhu EU zemalja s najizraženijim padom povjerenja građana u institucije. Prema najnovijim istraživanjima (Ahrendt, Mascherini, Nivakoski, Sándor, 2021), u kontekstu aktualne krize, općenito, hrvatski su građani iskazali izrazito nisko povjerenje u Vladu. Ono je u prvim fazama pandemije bilo nešto veće (čak iznad Francuske i Slovenije, ali još uvijek ispod prosjeka EU). Međutim, tijekom lipnja i srpnja 2020. godine Vlada je znatno izgubila povjerenje građana i dostigla pad najveći u EU.



Izvor: Ahrendt, Mascherini, Nivakoski, Sándor, 2021.

Napomena: Grafikon prikazuje srednju vrijednost ispitanika na pitanje Koliko osobno vjerujete Vladi vaše zemlje. Povjerenje se mjeri na skali od 1 do 10, pri čemu 1 znači uopće ne vjerujem, a 10 vjerujem u potpunosti.



U skladu s tim, ne iznenađuju rezultati vezani uz povjerenje hrvatskih građana i u druge institucije (Ahrendt, Mascherini, Nivakoski, Sándor, 2021), poglavito zdravstveni sustav i policiju. Niska je razina povjerenja u obje institucije te je znatno niža od prosjeka EU. Posebno se ističe nepovjerenje u policiju, gdje je Hrvatska od svih EU zemalja na četvrtom mjestu po nepovjerenju, a iza su samo Bugarska, Poljska i Rumunjska.

Dakle, dostupna istraživanja javnog mnijenja te prezentirani rezultati nedvojbeno upućuju na zaključak kako su hrvatske institucije suočene s niskom razinom povjerenja svojih građana, kao i na činjenicu da to povjerenje kontinuirano opada i slabi. S obzirom da se u političkim raspravama te medijskim objavama nepovjerenje građana najčešće i uglavnom povezuje sa zastupljenom korupcijom i neučinkovitim pravnim mehanizmima borbe protiv korupcije, cilj je ovog rada prikazati ipak nešto širi kontekst, koji uključuje i druge značajne prediktore nepovjerenja, na prvome mjestu važnost integriteta institucija i njezinih zaposlenika (uključujući i nositelje vlasti) te pitanje legitimiteta institucija u Hrvatskoj, s posebnim osvrtom na policiju.

## 2. INTEGRITET ORGANIZACIJA/INSTITUCIJA

Sve definicije integriteta podrazumijevaju dva elementa, ono što vjerujete te ono kako radite i djelujete (DCAF, 2015). Dakle, prvi element su etičke vrednote, moralni principi i mudrost. Drugi element je djelovanje, postupci i ponašanje. Integritet predstavlja unutarnju snagu i umješnost povezivanja obiju elemenata, čak i u zahtjevnim situacijama. Pod zahtjevnim situacijama podrazumijeva se da i onda kada nemate koristi, ili ukoliko postoji rizik da će se dogoditi nešto nepovoljno za vas, ili ako drugi žele ili očekuju od vas da se ponašate drugačije, uskladite svoje ponašanje sa etičkim vrednotama i napravite ono što je ispravno. Sukladno tumačenju integriteta pojedinca, integritet organizacije postoji kada organizacija funkcionira u skladu sa jasno definiranim etičkim vrednotama koje su sadržane u njezinoj viziji, misiji, i etičkom kodeksu. Deklarirane vrednote moraju biti od strane zaposlenih integrirane u unutarnje procese organizacije ili institucije, kao i u interakciju organizacije s njezinim okruženjem. Institucionalni ili organizacijski integritet ostvaruje se kroz poštivanje i vidljivost ovih vrednota u strategijama, politikama i pravilima, primjerenoj komunikaciji, vodstvu, kontroli, odgovornosti i transparentnosti.

Prema Nezavisnoj komisiji za borbu protiv korupcije (engl. *Independent Commission against Corruption*, 2001) institucionalni/organizacijski integritet je nešto više od sprečavanja korupcije ili od postojanja kodeksa ponašanja. Organizacijski integritet podrazumijeva da su organizacijski ili institucionalni operativni procesi, strategije za sprečavanje korupcije i etički standardi, u potpunosti integrirani kako bi se ostvarila svrha organizacije. Svako ima osobne etičke vrednote i velika većina javnih službenika i zaposlenih u javnom sektoru ima pozitivne etičke principe. Ali, zapravo, nije ovdje u fokusu osobni integritet. U organizacionom integritetu fokus je na formiranju skupa vrednota koje leže u osnovi organizacije u cjelini i njegovog integriranja s provjerenim i istinskim strategijama za sprečavanje korupcije, odnosno, sa cjelokupnim poslovanjem organizacije.

Postoji cijeli niz čimbenika koji su povezani s organizacijskim ili institucionalnim integritetom (DCAF, 2015) kao što su:

- Definiranje organizacijskih vrijednosti - Organizacija treba odrediti svoju misiju, viziju i svoje ključne vrijednosti. Treba osigurati da se one odražavaju u strategijama, propisima, etičkom kodeksu i da su ih svi zaposlenici u potpunosti svjesni.
- Novačenje - Procedure privlačenja i novačenja novih zaposlenika trebaju biti transparentne, pravedne, i pružati jednake prilike svim skupinama građana, ali i sadržavati mehanizme za procjenu integriteta kandidata te da se na temelju njih biraju oni koji imaju jak moralni profil.
- Sustav izgradnje karijere - Transparentan, na zaslugama i na integritetu zasnovana izgradnja karijere je od najvećeg značaja za motivaciju službenika i njihovo zadržavanje te imenovanje na upravljačke pozicije onih zaposlenika koji potiču kulturu poštovanja integriteta i predstavljaju uzore za ostale.
- Podrška institucije – Organizacija treba svojim zaposlenima osigurati adekvatne uvjete rada i institucionalnu podršku, uključujući pravnu, financijsku podršku u sudskim postupcima, zaštitu zviždača, psihološku i etičku podršku.
- Obuka – Obuka (bilo osnovna, tijekom rada, ili specijalizacija) je prilika da se vrijednosti organizacije učine djelotvornijima, da se dozvoli zaposlenima da razmisle o vrijednostima, i nadgrade svoje vještine u pogledu donošenja odluka.
- Komunikacija – Od ključnog značaja je omogućiti otvorene komunikacijske kanale u okviru organizacije, kao i transparentno donošenje odluka koje su u operativnom smislu nezavisne od politike.
- Upravljanje i liderstvo – rukovoditelji trebaju imati potencijal za vođenje procesa promjene u područjima u kojima je potrebna reforma. Stoga, oni trebaju biti pažljivo izabrani i obučeni.
- Unutarnja kontrola – Organizacija je odgovoran za osiguravanje funkcioniranja službe kontrole kako bi se službenici koji se neprimjereno ponašaju otkrili i pozvali na odgovornost zbog svojih postupaka.
- Poticanje profesionalnih standarda – Organizacija treba analizirati interne procese i procedure koje stvaraju prilike za neprimjereno postupanje, i poduzeti mjere kako bi svela na minimum ovakve rizike po integritet.

U odnosu na policiju, integritet policije definiran je kao normativna sklonost među policijom da se odupru iskušenjima da zloupotrijebe prava i privilegije svog zanimanja (Kutnjak Ivković, Haberfeld, Peacock, 2019). Ova definicija odnosi se jednako i na policijske službenike pojedince, pojedine skupine unutar policije, kao i na cijele policijske organizacije. Stoga, integritet policije može se proučavati na mikrorazini (tj. razina pojedinačnog policajca), mezo razina (tj. razina pojedine ustrojstvene cjeline unutar svake policije organizacije) i makrorazini (tj. policijska organizacije, razina države). S obzirom na hijerarhijsku strukturu policijskih organizacija, integritet je moguće istraživati i s obzirom na hijerarhijske razine, od policijskih službenika neposrednih izvršitelja, preko njihovih neposredno nadređenih pa do glavnih rukovoditelja.

U kontekstu policijskog integriteta, prema Kutnjak Ivković i Haberfeld (2019), ranije su ga teorije definirale kao „trulu voćku“ u policijskom sustavu, novije teorije više su orijentirane na organizaciju te ovaj problem promatraju kao „pokvarenu bačvu“ ističući kako značajke policijske organizacije, što ona čini, odnosno ne čini, određuju policijski integritet. Temeljna načela ove teorije oslanjaju se na četiri dimenzije. Prva dimenzija teorije povezuje postojanje službenih pravila koja zabranjuju nepropisno ponašanje policije i razinu policijskog integriteta u policijskoj organizaciji, način na koji su pravila komunicirana s policijskim službenicima te do koje su mjere službenici spremni prihvatiti takva pravila.

Druga dimenzija teorije predlaže da postoji pozitivan odnos između razine integriteta policije u policijskoj organizaciji i postojanje metoda interne kontrole, kao i oslanjanje na njih. Teorija uzima u obzir da se za kontrolu nedoličnog ponašanja policije u njihovim organizacijama policijske organizacije mogu osloniti na reaktivne interne metode (npr. interna istraga, kažnjavanje) i proaktivne interne metode (npr. obrazovanje za etiku, testiranje integriteta (Kutnjak Ivković 2015).

Treća dimenzija teorije tvrdi da su snaga policijskog integriteta i snaga kodeksa šutnje negativno povezane. Sukladno tome, policijska agencija visokog integriteta je policijska agencija u kojoj je kodeks šutnje slab i ne štiti ozbiljne oblike nedoličnog ponašanje policije.

Četvrta dimenzija teorije povezuje razinu policijskog integriteta u policijskoj organizaciji i šire socijalno, političko i ekonomsko okruženje u kojem policijske organizacije djeluju. Kroz donošenje, i provođenje zakona, djelovanje vanjskih sustava kontrole i stvaranje kulture netolerancije na loše ponašanje državnih zaposlenika, društva u cjelini oblikuju stupanj integriteta policije.

Sukladno spomenutoj teoriji Klockars i Kutnjak Ivković (2003) razvili su metodološki pristup istraživanju policijskog integriteta koji počiva na pretpostavci da se policijski integritet može mjeriti direktno i da se može procjenjivati i kvalitativno i kvantitativno. Upitnik se temelji na hipotetskim primjerima policijskih zloporaba (scenariji) i pitanjima o činjenicama i mišljenjima koja ulaze u različite dimenzije policijskog integriteta.

Ovi scenariji sadrže kratke opise nedoličnog ponašanja koji su primjenjivi za policijsku službu u ophodnji u modernim, razvijenim društvima. Scenariji u upitniku o integritetu policije uključuju primjere policijske korupcije, uporabu prekomjerne sile, podmetanje dokaza i krivotvorenje službenog dokumenti i slično.

Do danas, teorija i metodologija integriteta policije korišteni su za mjerenje integriteta policije u više od 30 zemalja širom svijet, uključujući i Hrvatsku (Prprović, Nemeč, Kutnjak Ivković, Cajner Mraović, Borovec, 2021; Kutnjak Ivković, Morgan, Cajner Mraović, Borovec, 2018; Kutnjak Ivković, Cajner Mraović, Borovec, 2016) i u vezi s tim dobiveni su iznimno vrijedni rezultati. Kutnjak Ivković i Haberfeld (2015; 365) su kroz rezultate klasične studije integriteta policije iz 10 zemalja utvrdili da „pravni, socijalni, politički i povijesni uvjeti te okolnosti oblikuju policijske organizacije i ponašanje policijskih službenika koje zapošljavaju.“

Nadalje, Khechumyan i Kutnjak Ivković (2019) u svojoj su studiji pružili dokaze da je integritet policije složen fenomen ta da čak i unutar centraliziranog policijskog sustava, pretpostavka da je razina integriteta ista u svim sastavnicama sustav nije održiva. Dok su neki elementi

integriteta policije prilično homogeni, kao poznavanje službenih pravila ili percepcija ozbiljnost nepropisnog ponašanja, drugi elementi, kao što su percepcije disciplinskog okruženja ili kodeksa šutnje, mogu biti prilično heterogeni. Stoga, čak i u centraliziranim sustavima, policijske organizacije mogu stvoriti specifična disciplinska okruženja i razvijati specifične policijske kulture.

Posebno važnim pokazalo se istraživanje percepcije organizacijske pravde (tj. kako policajci doživljavaju da ih njihove policijske organizacije pošteno tretiraju ili se odnose prema njima) kao čimbenika koji utječe na ozbiljnost policijskog ponašanja i / ili policijski integritet (Kutnjak Ivković, Haberfeld, Cajner Mraović, Prpić, Hamm, Wolfe 2019). Iako ne postoji konsenzus većinom istraživanja organizacijske pravde prepoznaju četiri dimenzije. Distributivna pravda usredotočuje se na ocjene zaposlenika koliko su pravični ishodi koji se distribuiraju unutar njihove organizacije (npr. unapređenja, plaća). Druga komponenta - proceduralna pravda - govori o tome koliko su poštenu organizacijski postupci tijekom procesa donošenja odluka i jesu li zaposlenici dobili mogućnost da iznesu svoje viđenje. Treći komponenta - interakcijska pravda - usredotočuje se na opseg poštovanja i dostojanstva s kojim se nadređeni odnose prema svojim podređenima. Neki znanstvenici dijele interakcijsku pravdu u još dvije komponente: interpersonalnu i informacijsku pravdu. Interpersonalna pravda bavi se razinom poštovanja i dostojanstva koje nadređeni pružaju podređenima, dok kada se radi o informacijskoj pravdi uz komunikaciju rukovoditelja, posebno se promatra, do koje mjere su nadređeni iskreni, pravovremeni i temeljiti u komunikaciji s podređenima.

Policajci koji vjeruju da su unutar organizacije tretirani pravedno obično su manje cinični o svom poslu i predaniji svom organizacijskim ciljevima (Bradford i Quinton 2014, prema Kutnjak Ivković i sur., 2019). Takvi službenici također imaju povoljnije stavove prema javnosti i vjerojatnije će podržati policijski rad usmjeren na zajednicu i proceduralno-pravedno postupanje prema građanima (Myhill i Bradford 2013, prema Kutnjak Ivković i sur., 2019). Šire gledano, službenici imaju veće zadovoljstvo poslom ako vjeruju da su njihovi rukovoditelji poštenu. Iskustvo organizacijske pravednosti podupire veću identifikaciju s organizacijom, internalizaciju organizacijskih ciljevi, povjerenje u nadređene, povjerenje u građane i samo pravednost što je pak povezano s korisnim ishodima u vezi s radom. (Bradford i Quinton 2014, prema Kutnjak Ivković i sur., 2019). Jednostavno rečeno, organizacijska pravda daje povoljne ishode među policijskim službenicima.

Iz postojeće literature proizlazi da će zaposlenici, općenito, a i policijski službenici, vjerojatnije imati povoljne stavove i upuštati se u korisna ponašanja kada vjeruju da su s njima postupaju na organizacijski pošten način, kao i da će se policajci vjerojatno loše ponašati kad vjeruju da su njihovi rukovoditelji organizacijski nepravedni.

Istraživanje (Kutnjak Ivković i sur., 2019) potvrđuje da su ocjene policajaca o ozbiljnosti lošeg ponašanja i percepcija organizacijske pravednosti povezane. Policijski službenici koji su procijenili viši nivo organizacijske pravde vjerojatnije će ozbiljnim procijeniti nepropisno ponašanje policije. Ovakvi rezultati direktno impliciraju pristup jačanja policijskog integriteta, jer se uz tradicionalne pristupe jačanja organizacijskih pravila, kontrolnih mehanizama, edukaciju i disciplinsko kažnjavanje, važnost stavlja i na podupiranje organizacijske pravednosti.

Istraživanje Wagner, Hout i Wagner (2019) pokazuje da percepcija kvalitete institucionalnog okruženja i percepcija policijske učinkovitosti utječu na procjene policijskog nedoličnog ponašanja, odnosno policijski integritet. Percepcije koje su najsnažnije povezane s pitanjima o integritetu policije su procjena različitog rodnog tretmana, povjerenje policajaca u rad kolega, stav da se policija odnosi prema ljudima pošteno i s poštovanjem i percepcija o korupciji u policiji.

Istraživanja ukazuju da su kodeks šutnje i neprimjereno policijsko ponašanje pozitivno povezani: što je jači kodeks šutnje, to je vjerojatnije da će doći do ozbiljnog kršenja zakona u policijskoj organizaciji. Prema Datzer, Kutnjak Ivković, Mujanović, i Morgan (2019) postojanje neformalnih kodeksa šutnje ima brojne posljedice. Za početak, to omogućuje nastavak nepropisnog ponašanja policije. Ako su korupcija i drugi oblici kršenja zakona prisutni u policijskim organizacijama, a javnost je uvjerenjena kako je malo učinjeno kako bi se to smanjilo, ne čudi do kodeks šutnje utječe nepovoljno na povjerenje javnosti u policija i njezinu spremnost da surađuje s policijom.

I dok policajci uglavnom sebe i svoje kolege ocjenjuju kao moralno odgovorne osobe, prema Lobnikar, Meško, Hölzl i Prislan (2019) mišljenje građana pokazuje upravo suprotno. U prosjeku, građani izražavaju umjeren stupanj povjerenja u policiji i većina ispitanika bila je relativno nezadovoljna radom policije te građani imaju vrlo negativno mišljenje o svim vrstama devijacija u policiji.

I ovaj tek djelomični pregled velikog broja istraživanja o policijskom integritetu dovoljno jasno ukazuje na vezu između snage policijskog integriteta i povjerenja te spremnosti građana da surađuju s policijom. Detaljnijom analizom sadržaja integriteta također je prikazano kako uz korupciju kao najteži oblik i drugi oblici zlouporabe i/ili neprimjerenog ponašanja imaju snažan negativan utjecaj.

### **3. LEGITIMITET INSTITUCIJA**

Uz integritet, čiji sadržaj i značajke su prethodno elaborirani, drugi važan, međusobno povezan, ali konceptualno različita fenomena od povjerenja je legitimitet. Legitimitet se odnosi na temeljno svojstvo pravnih institucija - pravo da vladaju i priznanje tog prava od strane onih kojima vladaju (Beetham, 1991, Tankebe, 2007). Legitimitet je djelomično subjektivno stanje svijesti onih kojima se vlada (Tyler, 2006). Kada građani smatraju institucije legitimnima, oni prihvaćaju da autoritet sustava određuje zakon, da upravlja putem korištenja prisile, da kažnjava one koji nezakonito djeluju i da očekuje suradnju i poslušnost.

Prema Davidu Beethamu legitimni autoritet promatra se kao konstrukt sadržan od triju elemenata (Beetham, 1991):

- zakonitost (djelovanje u skladu sa zakonom),
- zajedničke vrijednosti (zajedničke vrijednosti onih s autoritetom i onih koji podliježu tom autoritetu) i
- pristanak (osjećaj moralne obaveze poštivanja autoriteta među onima kojima se upravlja).

Legitimitet je prisutan kada pojedinci vjeruje da institucije koje provode pravdu imaju odgovarajuću moralnu svrhu (zajedničke vrijednosti) i da institucije slijede vlastita pravila kao i pravila kojima se vode svi članovi društva (zakonitost). Iz te perspektive, legitimitet je i javno priznanje i javno opravdanje moći.

U kontekstu policijskog legitimiteta, legitimitet ima višedimenzionalnu i višeznačnu definiciju. Boateng (2017) pod tim pojmom uglavnom smatra moralni autoritet koji policija posjeduje za izdavanje naredbi, održavanje reda i mira te provođenje zakona (Gau, Corsaro, Stewart i Brunson, 2012). Policija se smatra legitimnom kada građani dobrovoljno prihvaćaju i pokoravaju se policijskim odredbama, zahtjevima i zapovijedima, a da na to nisu nužno bili prisiljeni. Kao što istraživanja sugeriraju, dobrovoljno prihvaćanje policije promiče pozitivne ishode u ponašanju - suradnju, poštovanje zakona, i pružanje informacija - koje poboljšavaju policijsku efikasnost (Mazerolle, Bennett, Davis, Sargeant i Manning, 2013).

Istraživačke studije utvrdile su određene ključne elemente koji određuju hoće li se ljudi prikloniti policiji i poslušati njene naredbe. Među tim su elementima povjerenje javnosti i vjera u policiju kao važni čimbenici održavanja legitimiteta (Lee, Boateng i Marenin, 2015). Prema Lee, Boateng i Marenin (2015), policija koja se ne smatra pouzdanom vjerojatno neće dobiti legitimitet u očima javnosti. Konceptualno se gleda na povjerenje kao vjeru ljudi da će ih policija zaštititi i pružiti im neophodne usluge. Istraživanja nadalje sugeriraju da je proceduralna pravda je još jedan čimbenik koji oblikuje dobrovoljno prihvaćanje policija od strane građana. Taj koncept koji se odnosi na pravednost i prikladnost postupaka koju policija koristi za vršenje svojih ovlasti široko je proučavan (Tyler, 2004). Naime, istraživanja ukazuju na to da ljudi policiju smatraju legitimnom kad vjeruju da policija koristi poštene i objektivne postupke te se prema ljudima odnosi s poštovanjem i dostojanstvom (Bradford, Murphy i Jackson, 2014; Mazerolle i sur., 2013), dakle kada su uvjereni u postojanje proceduralne i distributivne pravde u postupcima policije. S obzirom da su proceduralna i distributivna pravda u ovom radu dovedene i u kontekst policijskog integriteta, kao i u kontekst legitimiteta, valja pojasniti da se u slučaju integriteta radi o internoj, unutar organizacijskoj proceduralnoj i distributivnoj pravdi, a u slučaju legitimiteta o proceduralnoj i distributivnoj pravdi u odnosu policije prema građanima (eksternoj).

U fokusu istraživača bilo je i istraživanje povezanosti policijske učinkovitosti s povjerenjem u policiju i njezinim legitimitetom. Većina studija je ili utvrdila skroman ili nikakav utjecaj percepcije policijske učinkovitosti na povjerenje građana u policiju. Na primjer, Hinds i Murphy (2007.) su utvrdili da policijska izvedba poslova imao isti učinak na policijski legitimitet kao i proceduralna pravda. To sugerira da će percepcija policije legitimnom od strane građana uvelike ovisiti o njihovim procjenama kako policija djeluje te je li proceduralno poštena. Slično tome, Tankebe (2008) je primijetio pozitivan utjecaj percepcije učinkovitosti na povjerenje u policiju. Međutim, primijetio je da bi učinak građanske percepcije učinkovitosti bio jači ako bi građani također vjerovali da je policija proceduralno poštena.

Rasprava o legitimitetu ponovno potvrđuje kako je pitanje povjerenja u institucije kompleksno te kako se nužno mora promatrati i u kontekstu integriteta (usklađenosti moralnih vrijednosti s djelovanjem institucija i njezinih zaposlenika), ali i u kontekstu legitimiteta (zakonitog

djelovanja utemeljenog na zajedničkim vrijednostima i u interesu građana, uz moralni osjećaj građana da poštuju autoritet institucije i njezinih predstavnika).

#### 4. ZAKLJUČAK

Pitanje povjerenja u institucije države izrazito je važna tema koju je potrebno pretočiti iz fokusa dnevno političkih i medijskih rasprava u javne politike. Značajan doprinos tome mogu dati brojna istraživanja koja pružaju dobar uvid u trenutno stanje, ali i trendove prisutne kroz određeno razdoblje, pod uvjetom da kreatori javnih politika žele objektivno sagledati sve probleme vezane uz nepovjerenje građana u institucije države. Ipak valja ukazati da su ponekad i na *policy* razini kvalitetno prepoznati problemi i definirani ciljevi, međutim, na provedbenoj razini ne ostvaruju se očekivani rezultati. Dobar primjer za navedenu tvrdnju jest Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (NN 70/2015), koja se dobrim dijelom referira na ključna pitanja istražena u ovom radu, a čija dosljednost implementacije je vrlo upitna.

Različita istraživanja o povjerenju u institucije donose približno slične rezultate kada je u pitanju povjerenje u institucije u Hrvatskoj. Svi rezultati relevantnih istraživanja, koja se po istoj metodologije provode i u drugim europskim državama, pokazuju nisku razinu povjerenja hrvatskih građana u institucije države te ukazuju na činjenicu da se radi o razinama nepovjerenja koje su daleko iznad europskog prosjeka. Ovakav zaključak potvrđuje opravdanost bavljenja ovim pitanjem te bi trenutno stanje trebalo još jače osvijestiti potrebu za cjelovitijom reformom javnog sektora u Hrvatskoj.

Osim generalnog okvira koji dotiče javni sektor, organizacije i institucije hrvatskog društva, i svaka institucija zasebno, zbog svojih specifičnosti, mora izgraditi vlastite pristupe jačanja povjerenja građana. Istraživanja prezentirana u ovom radu sugeriraju da ti pristupi moraju počivati na jačanju integriteta, njegovim reaktivnim i proaktivnim mjerama, proceduralnoj i distributivnoj pravdi, kao i na legitimitetu kao značajnim prediktorima povjerenja građana.

Policija će ojačati legitimitet države ukoliko u svom svakodnevnom radu pokaže da odgovara na potrebe i očekivanja društva i da ovlaštenja koja joj je država dala koristi u interesu građana. Povjerenje javnosti u policiju je preduvjet za uspješan rad policije jer bez povjerenja građani neće biti spremni prijavljivati kaznena djela i policiji pružati informacije koje su joj potrebne kako bi uspješno obavljala svoj posao.

Stoga, principi rada policije trebaju biti:

- Odgovornost za svoje odluke, djela i propuste.
- Pravednost: Pravedno ophođenje prema ljudima.
- Poštenje: Povjerenje utemeljeno na iskrenosti.
- Integritet: Uvijek činiti ispravnu stvar.
- Liderstvo: Predvoditi dobrim primjerom.
- Objektivnost: Donositi odluke na osnovu dokaza i na osnovu najbolje profesionalne procjene.
- Otvorenost: Otvorenost i transparentnost u postupcima i odlukama.
- Poštovanje: Ophođenje prema svima sa poštovanjem.

- Nesebičnost: Postupanje u interesu građana.

Dakle, pokazatelji integriteta, legitimiteta i povjerenja u institucije mogu se i trebaju koristiti za kreiranje učinkovitih, dugoročnih politika koje potiču poštivanje javnosti i suradnju, umjesto kratkoročnih kampanji koje iskorištavaju osjećaje javnosti za kratkoročnu političku dobit. Povjerenje građana u institucije donosi pozitivan ugled, a uz pozitivne učinke na institucionalnoj razini može povoljno djelovati na razvoj dobrih karijera zaposlenika i donositelja odluka.

## LITERATURA

1. Beetham, D. (1991). *The Legitimation of Power*. London: Macmillan; Coicaud, J-M 2002, *Legitimacy and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
2. Ahrendt, D., Mascherini, M., Nivakoski, S., Sándor, E. (2021). *Living, working and COVID-19 (Update April 2021): Mental health and trust decline across EU as pandemic enters another year*, dostupno na [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef21064en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef21064en.pdf).
3. Baloban, J., Črpić, G., Ježovita, J. (2019). *Vrednote u Hrvatskoj od 1999. do 2018. prema European Values Study*. Katolički bogoslovni fakultet, Sveučilišta u zagrebu, Zagreb.
4. Boateng, F. D. (2017). *Police legitimacy in Africa: A multilevel multinational analysis*. *Policing and Society*. DOI: 10.1080/10439463.2017.1280034.
5. Bradford, B., Murphy, K., & Jackson, J. (2014). *Officers as mirrors: Policing, procedural justice and the (re)production of social identity*. *British Journal of Criminology*, 54(4), 527–550.
6. Datzer, D., Kutnjak Ivković, S., Mujanović, E., Morgan, S. (2019). *A Complex Relation Between the Code of Silence and Education*. In S Kutnjak Ivković, M. R. Habermfeld (eds.), *Exploring Police Integrity*, Springer Nature Switzerland. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-29065-8\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-29065-8_1)
7. DCAF - Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (2015). *Priručnik za obuku o policijskom integritetu*. Dostupno na [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Manual\\_SERB.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Manual_SERB.pdf), pristupljeno 16. svibnja 2021. g.
8. Europska komisija (2010). *Javno mnijenje u Europskoj uniji. Standard Eurobarometer 74*. Dostupno na: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/918>, pristupljeno 5. svibnja 2021.g.
9. Europska komisija (2021). *Javno mnijenje u Europskoj uniji. Standard Eurobarometer 94*. Dostupno na: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355>, pristupljeno 5. svibnja 2021.g.
10. Europska zaklada za poboljšanje životnih i radnih uvjeta – Eurofound (2016). *Europsko istraživanje o kvaliteti života (EQLS)*. Dostupno na: <https://www.eurofound.europa.eu/hr/data/european-quality-of-life-survey>, pristupljeno 8. travnja 2021.g.



11. Gau, J. M., Corsaro, N., Stewart, E. A., & Brunson, R. K. (2012). Examining macro-level impacts on procedural justice and police legitimacy. *Journal of Criminal Justice*, 40, 333–343.
12. Hinds, L., Murphy, K. (2007). Public satisfaction with police: Using procedural justice to improve police legitimacy. *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 40(1), 27–42.
13. Independent Commission against Corruption (2001). “The First Four Steps: Building Organisational Integrity.” Sydney: Independent Commission against Corruption, 2001. Dostupno na: <http://icac.nsw.gov.au/publications-and-resources/publications-about-corruption?view=search>, pristupljeno 8. travnja 2021.g.
14. Institut društvenih znanosti Ivo Pilar (2014). Barometar hrvatskog društva. Dostupno na: <https://barometar.pilar.hr/rezultati/povjerenje-u-institucije.html#usporedbe>, pristupljeno 15. travnja 2021.g.
15. Klockars, C. B., Kutnjak Ivković, S. (2003). Measuring Police Integrity. In Piquero, A. R., Greene, J. R., & M. J. Hickman (Eds.). *Police Integrity and Ethics*. Wadsworth Publishing. 1.3–1.20.
16. Kutnjak Ivković, S. (2015a). Police integrity in Croatia. In S. Kutnjak Ivković & M. Haberfeld (Eds.), *Police integrity across the world*. New York: Springer.
17. Kutnjak Ivković, S., & Haberfeld, M. (2015). A comparative perspective on police integrity. In S. Kutnjak Ivković & M. Haberfeld (Eds.), *Police integrity across the world*. New York: Springer.
18. Kutnjak Ivković, S., Cajner Mraović, I., Borovec, K. (2016). An empirical test of the influence of society at large on police integrity in a centralized police system. *An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 39/2: 302-318.
19. Kutnjak Ivković, S., Haberfeld, M. R. (2019). Exploring Empirical Research on Police Integrity. In S. Kutnjak Ivković, M. R. Haberfeld (eds.), *Exploring Police Integrity*, Springer Nature Switzerland. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-29065-8\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-29065-8_1)
20. Kutnjak Ivković, S., Haberfeld, M. R., Cajner Mraović, I., Prpić, M., Hamm, J.A., Wolfe, S. (2019). Seriousness of Police (Mis) Behavior and Organizational Justice In S. Kutnjak Ivković, M. R. Haberfeld (eds.), *Exploring Police Integrity*, Springer Nature Switzerland. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-29065-8\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-29065-8_1)
21. Kutnjak Ivković, S., Haberfeld, M. R., Peacock, R. (2019). Overlapping Shades of Blue: Exploring Police Officer, Supervisor, and Administrator Cultures of Police Integrity. In S. Kutnjak Ivković, M. R. Haberfeld (eds.), *Exploring Police Integrity*, Springer Nature Switzerland. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-29065-8\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-29065-8_1)
22. Kutnjak Ivković, S., Morgan, J. S., Cajner Mraović, I., Borovec, K. (2018). Does the police code of silence vary with police assignment? An empirical exploration of the relation between the code and assignment. *Police Practice and Research*, DOI:10.1080/15614263.2018.1537848
23. Lee, H. D., Boateng, F. D., & Marenin, O. (2015). Trust in and legitimacy of the police among American college students: A preliminary assessment. *Police Journal: Theory, Practice, and Principles*, 88(4), 299–314.
24. Lobnikar, B., Meško, G., Hölzl, A., Prislán, K. (2019). Slovenian Resident and Police Officer Evaluations of the Harm Caused by Different Types of Police Deviance. In S

- Kutnjak Ivković, M. R. Haberfeld (eds.), Exploring Police Integrity, Springer Nature Switzerland. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-29065-8\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-29065-8_1)
25. Mazerolle, L., Bennett, S., Davis, J., Sargeant, E., & Manning, M. (2013). Procedural justice and police legitimacy: A systematic review of the research evidence. *Journal of Experimental Criminology*, 9(3), 245–274.
  26. Narodne novine (2015). Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (NN 70/2015), dostupno na [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2015_06_70_1329.html), pristupljeno 28. travnja 2021.
  27. Natascha Wagner N., Hout, H., N. Wagner, N. (2019). Police Integrity and the Perceived Effectiveness of Policing: Evidence from a Survey Among Ugandan Police Officers. In S Kutnjak Ivković, M. R. Haberfeld (eds.), Exploring Police Integrity, Springer Nature Switzerland. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-29065-8\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-29065-8_1)
  28. Prprović, B., Nemeč, N., Kutnjak Ivković, S., Cajner Mraović, I., Borovec, K. (2021). Inside and outside views of the Croatian police. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 45/ 1-2; 1-18, doi:10.1080/01924036.2020.1866048
  29. Tankebe J. (2007) Policing and Legitimacy in a Post-Colonial Democracy: A Theoretical and Empirical Study of Ghana. Ph.D. Thesis (Unpublished), University of Cambridge.
  30. Tankebe, J. (2008). Police effectiveness and police trustworthiness in Ghana: An empirical appraisal. *Criminology and Criminal Justice*, 8, 185–202.
  31. Tyler T. R. (2006). *Why People Obey the Law* (drugo izdanje). New Haven: Yale University Press.

## DIGITALIZACIJA NASTAVE U VRIJEME PANDEMIJE COVID-19

### DIGITALIZATION OF TEACHING DURING THE COVID-19 PANDEMIC

**dr. sc. Željka Borzan, v. pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

e-mail: [zeljka.borzan@vevu.hr](mailto:zeljka.borzan@vevu.hr)

**mr. sc. Darija Ivanković, v. pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

e-mail: [darija.ivankovic@vevu.hr](mailto:darija.ivankovic@vevu.hr)

**Luka Kovačević, student**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

e-mail: [lk119028@vevu.hr](mailto:lk119028@vevu.hr)

#### Sažetak

Pandemija COVID-19 u zadnjih je više od godinu dana paralizirala svijet u gotovo svim segmentima ljudskog života i rada, te ga suočila s novim izazovima, posebice u segmentu obrazovanja. Iako je modernizaciji težio i ranije, sustav obrazovanja, kao osnovni temelj rasta i razvoja suvremenoga društva u vremenu globalnog „lockdowna“, morao se brzo s klasičnog načina podučavanja prebaciti na onaj virtualni. Učenje na daljinu (online učenje) nije novi pojam te predstavlja evoluciju u sustavu obrazovanja i otvara brojne primjene korištenja suvremenih tehnologija u obrazovanju. Republika Hrvatska nema dugačku povijest primjene online obrazovanja, iako postoje programi i visoko obrazovne institucije koji ga uspješno primjenjuju. U radu se istražuju stavovi studenata Poslovnog i Upravnog odjela o nastavi na daljinu koja se na Veleučilištu „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, s kratkim prekidima, održavala od ožujka 2020. godine. Rezultati istraživanja sugeriraju preporuke u cilju poboljšanja performansi i kvalitete nastavnog procesa na daljinu.

**Ključne riječi:** *digitalizacija, online nastava, COVID-19, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru.*

#### Abstract

The COVID-19 pandemic in the last more than a year has paralyzed the world in almost all segments of human life and work, and faced new challenges, especially in the segment of education. Although modernization has been sought before, the education system, as the basic foundation for the growth and development of modern society in the time of the global "lockdown", had to quickly switch from the classical way of teaching in the virtual one. Distance learning (online learning) is not a new concept and represents an evolution in the education system and opens up numerous applications of the use of modern technologies in education. The Republic of Croatia does not have a long history of online education, although there are programs and higher education institutions that successfully implement it. The paper examines the attitudes of students of the Business and Administrative Department on distance learning, which has been held at the College of Applied Sciences "Lavoslav Ružička" in

Vukovar, with short breaks, since March 2020. The results of the research suggest recommendations in order to improve the performance and quality of the distance learning process.

**Keywords:** *digitalization, online teaching, Covid-19, College of Applied Sciences "Lavoslav Ružička" in Vukovar.*

## 1. UVOD

U prosincu 2019. godine svijet je zahvatila pandemija COVID-19, koja je u svim segmentima društva vrlo brzo promijenila ustaljeni način života, pogotovo u segmentu obrazovanja. Sustav obrazovanja, kao osnovni temelj rasta i razvoja suvremenoga društva u vremenu globalnog „lockdowna“, morao se brzo s klasičnog načina podučavanja prebaciti na onaj virtualni. Učenje na daljinu (online učenje) nije novi pojam te predstavlja evoluciju u sustavu obrazovanja i otvara brojne primjene korištenja suvremenih tehnologija u obrazovanju. Iako sustav obrazovanja stalno teži modernizaciji, od polovine ožujka 2020. godine morao se trenutačno prebaciti s klasičnog načina obrazovanja na učenje na daljinu. Hrvatska nema dugačku povijest primjene online obrazovanja, iako postoje programi i visoko obrazovne institucije koji ga uspješno primjenjuju. Cilj rada bio je istražiti stavove studenata Poslovnog i Upravnog odjela o nastavi na daljinu koja se na Veleučilištu „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, s kratkim prekidima, održavala od ožujka 2020. godine te identificirati osnovne preporuke u cilju podizanja kvalitete nastave. Također, dani su i osnovni zaključci istraživanja Agencije za znanost i visoko obrazovanje koji su komparirani s rezultatima provedene ankete studenata Veleučilišta.

## 2. ONLINE NASTAVA I UČENJE NA DALJINU

Kad pričamo o digitalizaciji nastave podrazumijevamo pojmove kao što su učenje na daljinu, online nastava, e-učenje. Navedeni pojmovi prvenstveno podrazumijevaju rad studenata na računalima ili drugim IT uređajima. Enciklopedija Britannica navodi da je učenje na daljinu, e-učenje, online učenje „oblik obrazovanja u kojem glavni elementi uključuju fizičko razdvajanje nastavnika i učenika tijekom nastave i korištenje različitih tehnologija za olakšavanje komunikacije učenika i nastavnika i učenika i učenika. Učenje na daljinu tradicionalno se fokusiralo na netradicionalne studente, kao što su redovni radnici, vojno osoblje i nerezidenti ili pojedinci u udaljenim regijama koji nisu u mogućnosti pohađati predavanja u učionici“ (Simons, 2012), ali postoje određene razlike. Pod učenjem na daljinu podrazumijevamo proces učenja kad je student „kod kuće“ dok mu nastavnik predaje, šalje zadatke te provjerava isključivo preko e-alata. Online učenje, s druge strane, kao i e-učenje podrazumijeva da student i nastavnik mogu biti u učionici i preko IT alata obrađivati nastavne cjeline i zadatke. (Stauffer, 2020)

Online učenje u Republici Hrvatskoj uređeno je Kriterijima i postupcima za vrednovanje online studija kojima se definiraju osnovne specifične smjernice za online izvođenje nastave te se odnose na studijske programe kod kojih se barem 50% predmeta izvodi online, a pod predmetom koji se izvodi online, nužno je da se barem 50% nastavnih sati izvodi online. Status studenta koji upisuju ovakve studijske programe predviđeni su isključivo za izvanredne

studente. Studiji koji se djelomično ili potpuno izvode online, kao i akademski nazivi nakon završetka studija istovjetni su i ravnopravni s ostalim oblicima provođenja nastave na visokim učilištima, kao i sva prava, obveze i status studenata. Također su i ishodi i stečene kompetencije na online studijima istovjetni kao i oni stečenih na klasičnom programu. (Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, 2016) U Republici Hrvatskoj trenutno se izvode 13 online studijskih programa na šest visokih učilišta. Većim dijelom ih izvode privatna visoka učilišta (7) u odnosu na javna (6) te prevladavaju online studijski programi društvenih znanosti u polju ekonomije. (Bišćan, 2020) Zakonodavni okvir za akreditaciju online studija reguliran je u Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju u čl. 79 govori da se „studij može organizirati kroz sustav učenja na daljinu, što posebno odobrava Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj.“ (NN 94/13, čl. 79) Prema Zakonu o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju Inicijalna akreditacija za izvođenje studijskog programa u čl. 20 propisuje da je za nove programe javnih sveučilišta potrebna odluka senata sveučilišta, dok se za veleučilišta, visoke škole i privatna sveučilišta odobrava izvođenje studijskog programa na temelju pozitivnog ishoda postupka inicijalne akreditacije koju provodi Agencija za visoko obrazovanje. (NN, 49/09 čl. 20) Također je potrebno ispuniti Standarde i smjernice za osiguravanje kvalitete u Europskom prostoru visokog obrazovanja (ESG) kao i Opće smjernice za osiguravanja kvalitete e-učenja (Radna skupina ENQA). (Pavić, 2020) Od ožujka 2020. godine uslijed izvanrednih okolnosti pandemije bolesti COVID-19 širom svijeta je uvedena hitna online nastava (Emergency remote teaching). Početni prelazak na hitnu online nastavu temeljio se u prvo vrijeme na osiguranje nastavnih materijala i drugih oblika nastave uz korištenje IT alata kao kratkoročno rješenje. (Kučina Softić, 2020) Obzirom na hitan prijelaz na online nastavu, učenje u virtualnom okruženju pokazalo je određene prednosti i nedostatke. Kao osnovne prednosti navode se „(a) učinkovitost u vizualizaciji sadržaja; (b) bolja komunikacija između studenta i mentora/nastavnika; (c) uštedu vremena; (d) lakše administriranje nastave i (e) lakšu reviziju nastavnih materijala“ (Katavić i suradnici, 2018) Kao prednosti navode se i fleksibilnost mjesta i vremena učenja s određivanjem vlastitog tempa učenja te smanjivanja stresa. (O'Donoghue i suradnici, 2004) Jedan od mogućih osnovnih nedostataka učenja na daljinu je izoliranost studenata te tehničke poteškoće u virtualnom okruženju. Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj posebno je apostrofiralo problem izoliranosti, napuštanje studija (drop-out rate) te nesamostalnost u učenju te snalaženje u virtualnom okruženju.

## **2.1. Strateški dokumenti Europske komisije i Republike Hrvatske**

Novo programsko razdoblje Europske unije 2021-2027 s instrumentom za oporavak od pandemije pod nazivom „Next Generation EU“ usmjereno je najvećim dijelom upravo na ostvarivanje prioritetnih politika Europske unije, posebno zelenu i digitalnu tranziciju. U smislu visokog obrazovanja predviđena su ulaganja EU u zemlje članice s ciljem inkluzivnog i inovativnog razvoja Europskog prostora visokog obrazovanja. U tome je smislu donesen „The Digital Educational Action Plan (2021-2027)“ kako bi se države članice prilagodile izazovima digitalizacije u obrazovanju. Široka primjena IT alata i općenito sve veća digitalna tranzicija, pogotovo u obrazovanju, nameće povećanu potražnju i fleksibilniju potrebu za digitalnim vještinama. Plan predstavlja strateško, visokokvalitetno, uključivo i pristupačno digitalno

obrazovanje, koji je u vremenu pandemije COVID-19 pokazalo mogućnosti primjene tehnologije u sustavu obrazovanja. Osnovni zahtjev je jačanje suradnje na razini EU u području digitalnog obrazovanja uključujući poboljšanu kvalitetu i količinu nastave u vezi s digitalnim tehnologijama, podršku digitalizaciji nastavnih metoda i pedagogije te pružanje infrastrukture potrebne za uključivo učenje na daljinu. Prioritetna područja su: 1. Poticanje razvoja visokoučinkovitog digitalnog obrazovnog (što uključuje: infrastrukturu, povezanost i digitalnu opremu; učinkovito planiranje i razvoj digitalnih kapaciteta s najnovijim organizacijskim sposobnostima; digitalno obrazovane, samouvjerene nastavnike i ostalo osoblje; visokokvalitetne sadržaje za učenje, alate prilagođene korisnicima i sigurne platforme koje poštuju pravila e-privatnosti i etičke standarde), 2. Jačanje digitalnih vještina i kompetencija za digitalnu transformaciju (zahtjeva: osnovne digitalne vještine i kompetencije od najranije dobi; digitalnu pismenost, uključujući borbu protiv dezinformacija; računalno obrazovanje; dobro poznavanje i razumijevanje tehnologija poput umjetne inteligencije; napredne digitalne vještine koje proizvode više računalnih stručnjaka; osiguravanje djevojčicama i mladim ženama jednaku zatupljenost u digitalnim studijima i njihovim karijerama). (The Digital Educational Action Plan (2021-2027), 2020) Agencija za znanost i visoko obrazovanje donijela je Strategiju razvoja AZVO 2021-2025 gdje se posebno ističe drugi strateški cilj te podcilj „Digitalizaciju poslovnih procesa i integracija s informacijskim sustavima u području visokog obrazovanja i znanosti“. (Strategija razvoja AZVO 2021-2025, 2020) Razvoj digitalnih kompetencija i implementacija digitalnih alata u visokom obrazovanju, nužno je u cilju ostvarivanja postavljenih strateških ciljeva.

### 3. DIGITALIZACIJA NASTAVE U VRIJEME PANDEMIJE COVID-19

Od 16. ožujka 2020. godine Veleučilište je prešlo na online nastavu. To je bio izazov kako za nastavnike, tako i za studente. Osnovni problemi bili su vezani za tehnološke uvjete i dostupnost nastavnih materijala, kvalitetu izvedbe online nastave i provođenje ispita te motivaciju studenata.

Agencija za znanost i visoko obrazovanje provela je istraživanje u lipnju i srpnju 2020. godine na uzorku od 1114 studenata. (AZVO, 2020) Osnovni rezultati istraživanja pokazali su zadovoljstvo studenata pristupom Internetu, kvalitetom nastave i provođenjem ispita te motivaciju studenata, kako slijedi:

- *Pristup Internetu:* 69% je zadovoljnih studenata pristupom Internetu te 9% nezadovoljnih studenata; 42% nezadovoljnih studenata pristupom materijalima od kuće i skoro trećina odnosno 32% zadovoljnih studenata; čak je 382% studenata zadovoljno je svojim digitalnim kompetencijama;
- *Kvaliteta nastave:* 50% studenata smatra da je nastava lošija, 23% ista, 24% bolja nego prije karantene; u pogledu kvalitete nastavnih materijala 46% studenata smatra da je ista kvaliteta dostupnih materijala, 24% bolja i 18% lošija; interakcija nastavnik/student 42% studenata ocjenjuje interakciju s nastavnicima lošijom, 31% ista i 26% studenata boljom;
- *Provođenje ispita:* 34% studenata u manjoj je mjeri uspješno savladalo gradivo, 33% isto i 29% puno više; 47% studenata smatra da su kriteriji jasni, 32% lošiji i 19% bolji;

- *Motivacija studenata*: 51% studenata je puno manje motivirano, 27% imalo je istu motivaciju te 21% studenata znatno višu motivaciju.

Osnovni zaključci provedenog istraživanja Agencije za znanost i visoko obrazovanje pokazali su da je prijelaz na online nastavu, u izvanrednim okolnostima pandemije izazvane COVIDom-19, efikasan i učinkovit te da je neophodan i nužan osnovni fizički kontakt između studenata i nastavnika, kao preduvjet kvalitetnog studiranja. Osnovna prednost je ušteda vremena u korištenju IT alata prilikom studiranja. Poteškoće su se očitovale zbog nestabilnih internetskih veza, nedovoljne količine nastavnih materijala i nejednake osposobljenosti nastavnika u virtualnom okruženju. Uglavnom su se poteškoće odnosile u samomotivaciji studenata, uslijed izoliranosti i straha od zaraze te izostanku psihološke pomoći. (AZVO, 2020).

#### 4. ISTRAŽIVANJE STUDENATA VELEUČILIŠTA „LAVOSLAV RUŽIČKA“ U VUKOVARU

Na Veleučilištu „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru u ožujku 2020. i svibnju 2021. godine provedena su istraživanja o mišljenjima i stavovima studenata Poslovnog i Upravnog odjela o zadovoljstvu studiranja u virtualnom okruženju. U tablici 1. vidimo komparaciju prema srednjim ocjenama o zadovoljstvu studiranjem 2020. i 2021. godine. U istraživanju 2020. godine uzorak je bio 163 studenta, a 2021. godine 107 studenata. Istraživanje je provedeno putem Google ankete te je bilo anonimno i dobrovoljno. U istraživanju je sudjelovalo 64% izvanrednih i 36% redovnih studenata, 48% s Upravnog studija te 52% sa studija Trgovine. Najviše studenata (42%) je bilo s druge godine, 34% s prve godine te 23% s treće godine studija. Znatno je više studentica (65%) od studenata (35%). Komparirajući rezultate iz 2020. i 2021. godine tvrdnja „Nastavni materijali su transparentni i lako dostupni“ ocijenjena je prosječnom ocjenom 4,3, što ukazuje da su nastavnici od početka prijelaza u virtualno okruženje nastavnog procesa omogućili studentima potrebnu literaturu za lakše praćenje nastave i savladavanje ishoda učenja.

Tablica 1. Komparacija istraživanja studenata Veleučilišta 2020. i 2021. godine (izračun autora)

Pitanje	Aritmetička sredina 2020.	Aritmetička sredina 2021.
Nastavni materijali su transparentni i lako dostupni.	4,32	4,38
Nastavni materijali su mi dovoljni za savladavanje ishoda učenja predmeta.	3,53	4,31
S predmetnim profesorom lako komuniciram i dobivam povratne informacije.	4,39	4,33
Nisam imao/la problema pristupiti na mrežnu stranicu Veleučilišta i preuzeti materijale.	4,41	4,49
Zadovoljan sam načinom održavanja hibridne nastave (predavanja i seminari on line, vježbe fizički).	3,71	4,20

„Nastavni materijali su mi dovoljni za savladavanje ishoda učenja predmeta.“ Pokazuje da se prosječna ocjena iz 2020. godine od 3,5 popela na 4,3 2021. godine što ukazuje na podizanje kvalitete u pogledu dostupnosti nastavnih materijala. Visoka ocjena 4,3 u promatranim godinama ukazuje na dobru komunikaciju na relaciji nastavnik student, gdje je čak 90% studenata ocijenilo komunikaciju s najvišim ocjenama.

Zadovoljstvo s tehnološkim uvjetima i lagano dostupnim materijalima ocijenilo je visokom ocjenom 4,4. Podizanje kvalitete nastave u promatranim godinama vidljivo je s podizanjem ocjene u pogledu zadovoljstva online nastavom sa srednjom ocjenom od 3.7 u 2020. godini na 4,2 u 2021. godini. Od akademske godine 2020/2021 u ljetnom semestru u nastavi je proces uveden, s kraćim prekidima, hibridni oblik nastave gdje su predavanja i seminari održavani online, a vježbe fizički na Veleučilištu.

Tablica 2. Srednje ocjene u istraživanju provedenom 2021. godine (izvor: izračun autora)

Pitanje	Aritmetička sredina 2021. godine
Hibridni oblik nastave dovoljan mi je za savladavanje ishoda učenja predmeta.	4,21
Hibridni oblik nastave motivira me u nastavnom procesu.	3,78
Hibridni model nastave narušava kvalitetu nastavnog procesa.	2,72
On line nastava često je bila praćena s tehničkim poteškoćama.	2,50
On line ispiti i kolokviji često su bili praćeni s pucanjem internetske veze.	1,94
On line nastava lošije je kvalitete od fizičke nastave.	2,64
Smatram da sam zakinut/a s online nastavom.	2,02
Osjeća se opadanje kvalitete on line nastave i od strane nastavnika.	2,24
Nastavnici su bili susretljivi i pazili da ne ostanemo zakinuti uslijed tehničkih poteškoća.	4,48
On line nastava dovela me je u stanje otežane koncentracije i izoliranosti.	2,24
Unaprijed stavljeni materijali na web stranicu (prezentacije, snimljena predavanja i sl.) omogućila su mi da lakše savladam gradivo.	4,41

Srednja ocjena od 4,2 ukazuje na prihvatljiv model nastave. U sljedećem pitanju „Hibridni oblik nastave motivira me u nastavnom procesu“ osjeti se opadanje motivacije kod studenata na što ukazuje srednja ocjena od 3,7 (vrlo dobar) te donekle potvrđuje u sljedećem pitanju „Hibridni model nastave narušava kvalitetu nastavnog procesa“. Srednja ocjena je 2,7 što ukazuje da su studenti uglavnom zadovoljni s takvom vrstom nastave. Više od polovine ili 51% studenata ne slaže s navedenom tezom da je kvaliteta nastave narušena, 23% ih se izjasnilo da se niti slažu niti ne slažu, dok je manje od trećine anketiranih studenata ili 31% smatralo da je kvaliteta nastavnog procesa narušena.



Tehnološki uvjeti i održavanje ispita promatrani su u pitanjima „On line nastava često je bila praćena s tehničkim poteškoćama“ i „Online ispiti i kolokviji često su bili praćeni s pucanjem internetske veze“. Srednje ocjene od 2,5 i 1,9 ukazuju da studenti Veleučilišta nisu imali problema s tehničkim uvjetima kao ostali studenti u Republici Hrvatskoj.

Komparacija fizičke i online nastave u pitanju „Online nastava lošije je kvalitete od fizičke nastave“, pokazuje srednju ocjenu 2,6 što govori o podjednakoj kvaliteti nastavnog procesa. Srednje ocjene od 2,2 u pitanjima „Smatram da sam zakinut/a s online nastavom“ i „Osjeća se opadanje kvalitete on line nastave i od strane nastavnika“ ukazuje da je na Veleučilištu uspješno prevladan prelazak u virtualno okruženje uz primjenu dostupnih IT alata.

Visoka odgovornost nastavnika potvrđena je sa srednjom ocjenom od 4,48, u pitanju „Nastavnici su bili susretljivi i pazili da ne ostanemo zakinuti uslijed tehničkih poteškoća“ Osjećaj izoliranosti u pitanju „On line nastava dovela me je u stanje otežane koncentracije i izoliranosti“ dobilo je ocjenu 2,2 što ukazuje da je samo 20% studenata imalo problema s online nastavom. „Unaprijed stavljene materijali na web stranicu (prezentacije, snimljena predavanja i sl.) omogućila su mi da lakše savladam gradivo“ sa srednjom ocjenom od 4,4 govori da transparentnost i dostupnost postavljenih materijala znatno olakšava savladavanje nastavnog procesa. U otvorenim pitanjima uglavnom izvanredni studenti iskazuju zadovoljstvo online studiranjem budući da predavanja mogu pratiti od kuće ili s posla te na taj način uštediti vrijeme.

## **5. ZAKLJUČAK**

Učenje na daljinu, online učenje, e-učenje u svijetu ima razvijenu tradiciju. Nagli prijelaz na online nastavu (Emergency remote teaching) suočio je visoko obrazovne institucije diljem svijeta na promptan prijelaz u virtualno okruženje bez obzira na stupanj opremljenosti visokih učilišta i obučenosti nastavnika. Digitalizacija nastavnog procesa pokazala je određene prednosti, ali i nedostatke koji su se posebno očitovali u 2021. godini. Identificirani su glavni problemi vezani za tehničku opremljenost i neravnomjernu obučenost nastavnog osoblja pri korištenju IT alata u nastavi, probleme s internetskom mrežom, pogotovo kod održavanja ispita te izoliranosti studenata i padom motivacije za nastavni proces. Veleučilište kao relativno manja obrazovna institucija visokog obrazovanja podigla je u 2021. godini kvalitetu nastavnog procesa i pokazala da je uspješno primijenila digitalizaciju nastave u sustavu visokog obrazovanja. Rezultati provedenog istraživanja studenata Veleučilišta ukazuju na podizanje kvalitete nastavnog procesa u virtualno okruženje s obzirom na ljetni semestar akademske godine 2019/2020 godine u odnosu na akademsku godinu 2020/2021. Posebno se ističe izvrsna komunikacija na relaciji nastavnik-student, koja je ocijenjena od strane 90% studenata s najvišim ocjenama. S druge strane, na odgovore o izoliranosti studenata za vrijeme online nastave zabilježena je ispodprosječna srednja ocjena od 2,2, kao i u pitanjima komparacije fizičke i online nastave s relativno niskom srednjom ocjenom od 2,2, što ukazuje na održavanje visoke kvalitete nastavnog procesa u virtualnom okruženju. Iako je izvanrednim studentima, s obzirom na posao, hibridni oblik prihvatljiviji, nesumnjivo je fizička nastava bolji oblik za savladavanje ishoda učenja. Komparirajući istraživanja od Agencije za znanost i visoko obrazovanje te provedeno istraživanje na Veleučilištu uočeno je da je prijelaz na online učenje u izvanrednim okolnostima bilo učinkovito i efikasno. Studenti Veleučilišta u većoj su mjeri

iskazivali zadovoljstvo organizacijom online nastave, tehničkim uvjetima te boljom interakcijom na relaciji nastavnik/student. Također je primijećen značajno manji pad motivacije kod studenata Veleučilišta od uzorka studenata u istraživanju Agencije za znanost i visoko obrazovanje. U segmentu savladavanja ishoda učenja, kod istraživanja Agencije za znanost i visoko obrazovanje, uočena su uglavnom negativna iskustva ispitanika, dok su studenti Veleučilišta iskazali da im je online učenje, odnosno hibridni oblik nastave, bio dovoljan za savladavanje ishoda učenja. Rezultati istraživanja ukazuju da je na Veleučilištu „Lavoslav Ružička” u Vukovaru uspješno prevladan izazov pandemije COVID-19 u nastavnom procesu. Digitalizacija nastave, obučeni nastavnici i tehnološka opremljenost visokoobrazovnih institucija predstavlja osnovni preduvjet razvoja društva te veću fleksibilnost promjenama u okruženju.

## LITERATURA

1. Bezjak, S., Đorđević, M., Plužarić, Ž. (2020) „Izazovi u visokom obrazovanju za vrijeme pandemije bolesti COVID-19 i socijalne izolacije: iskustva i potrebe studenata i djelatnika visokih učilišta“, Zagreb, AZVO, [https://www.azvo.hr/images/stories/novosti/Rezultati\\_istra%C5%BEivanja\\_Izazovi\\_u\\_visokom\\_obrazovanju\\_za\\_vrijeme\\_pandemije\\_bolesti\\_COVID19\\_i\\_socijalne\\_izolacije.pdf](https://www.azvo.hr/images/stories/novosti/Rezultati_istra%C5%BEivanja_Izazovi_u_visokom_obrazovanju_za_vrijeme_pandemije_bolesti_COVID19_i_socijalne_izolacije.pdf) (datum učitavanja: 10.02.2021.)
2. Bišćan, I. (2020) „Pregled online studijskih programa u Republici Hrvatskoj“, Zagreb, AZVO, [https://www.azvo.hr/images/stories/novosti/Pregled\\_online\\_studijskih\\_programa\\_u\\_Republici\\_Hrvatskoj\\_Ivan\\_Bi%C5%A1%C4%87an\\_18.12.pdf](https://www.azvo.hr/images/stories/novosti/Pregled_online_studijskih_programa_u_Republici_Hrvatskoj_Ivan_Bi%C5%A1%C4%87an_18.12.pdf) (datum učitavanja: 20.02.2021.)
3. European Commission (2020) „Digital Education Action Plan 2021-2027“, EU, [https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_en.pdf) (datum učitavanja: 02.07.2021.)
4. Katavić, I., Milojević, D., Šimunković, M. (2018) „Izazovi i perspektive online obrazovanja u Republici Hrvatskoj“, Obrazovanje za poduzetništvo, Vol. 8, NR 1(2018), <https://hrcak.srce.hr/file/298486> (datum učitavanja: 20.02.2021.)
5. Kučina Softić, S. (2020) „O čemu govorimo kada govorimo o e-učenju i online nastavi“, Zagreb, Srce, [https://www.azvo.hr/images/stories/novosti/O\\_%C4%8Demu\\_govorimo\\_kada\\_govorimo\\_o\\_e\\_u%C4%8Denju\\_i\\_online\\_nastavi\\_dr.\\_sc.\\_Sandra\\_Ku%C4%8Dina\\_Softi%C4%87.pdf](https://www.azvo.hr/images/stories/novosti/O_%C4%8Demu_govorimo_kada_govorimo_o_e_u%C4%8Denju_i_online_nastavi_dr._sc._Sandra_Ku%C4%8Dina_Softi%C4%87.pdf) (datum učitavanja: 10.04.2021.)
6. Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj (2016) „Kriteriji i postupci za vrednovanje online studija“, <https://www.nvzvotr.hr/images/documents/Kriteriji%C2%A0i%20postupci%20za%20vrednovanje%20online%20studija.pdf> (datum učitavanja: 20.02.2021.)
7. O'Donoghue, J., Singh, G., Green, C. (2004) „A comparasion of the advantages and disadvantages of IT base d education and the implication upon students“, Digital Education Review, No 9, str. 63-76, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4544753> (datum učitavanja: 10.04.2021.)

8. Pavić, F. (2020) „Akreditacija online studijskih programa“, Zagreb, AZVO, [https://www.azvo.hr/images/stories/novosti/Akreditacija\\_online\\_studija\\_Frano\\_Pavi%C4%87.pdf](https://www.azvo.hr/images/stories/novosti/Akreditacija_online_studija_Frano_Pavi%C4%87.pdf) (datum učitavanja: 20.02.2021.)
9. Simonson, M. (2012) Distance learning, <https://www.britannica.com/topic/distance-learning> (datum učitavanja: 20.04.2021.)
10. Stauffer, B. (2020) „What’s the Difference Between Online Learning and Distance Learning“, <https://www.aeseducation.com/blog/online-learning-vs-distance-learning> (datum učitavanja: 20.04.2021.)
11. Strategija AZVO 2021-2025, (2021), AZVO, <https://www.azvo.hr/images/stories/publikacije/Strategija%20AZVO%202021-2025.pdf> (datum učitavanja: 02.07.2021.)
12. Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju, NN 49/09.
13. Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN 94/13.

## ZARAZNO ŠIRENJE IZVRŠNE VLASTI U DOBA PANDEMIJE

### CONTAGIOUS SPREADING OF THE EXECUTIVE POWER DURING THE PANDEMIC<sup>1</sup>

**Vuk Cucić, PhD, Associate Professor**  
Faculty of Law of the University of Belgrade  
e-mail: [vukcucic@ius.bg.ac.rs](mailto:vukcucic@ius.bg.ac.rs)

#### **Sažetak**

Tokom pandemije COVID-19 u Srbiji, izvršna vlast se proširila na račun drugih grana vlasti, slobode tržišta i građanskih prava i sloboda. Njena dominacija je uvećana usled proglašenja vanrednog stanja na početku pandemije, uz isključenje nacionalnog parlamenta iz tog postupka. U radu se ispituje da li to može ostaviti trajne posledice na ravnotežu vlasti u Srbiji. U radu se analiziraju i propuštene prilike države da primeni neke od dobro poznatih principa upravnog prava prilikom preduzimanja mera za borbu protiv pandemije i njenih društvenih posledica (srazmernost, nediskriminacija, jednakost pred javnopravnim teretima).

**Ključne riječi:** *izvršna vlast, podela vlasti, pandemija, Srbija.*

#### **Abstract**

During the pandemic of COVID-19 in Serbia, the executive power spread at the expense of the other branches of power, the free market and the civil rights and freedoms. Its predominance was augmented by the fact that the state of emergency was proclaimed at the beginning of the pandemic with the exclusion of the national parliament from the process. The paper investigates whether this might leave permanent consequences on the balance of powers in Serbia. The paper also analyzes the missed opportunities of the State to apply some of the well established principles of administrative law when enacting measures to fight the pandemic and its social consequences (proportionality, non-discrimination, equality before public charges).

**Keywords:** *executive power, division of powers, pandemic, Serbia.*

## **1. INTRODUCTION**

When COVID-19 infects a person and its organism develops more serious form of the disease, among others, two things can happen. The first is the strong reaction of the immune system that might require decrease of functionality of some other systems in the organism. The second, if not fortunate enough, the organism might suffer certain long-term or permanent consequences.

The COVID-19 pandemic had similar effects on the Serbian legal system. The most efficient part of the system, the one operating in the fastest manner – the executive power – reacted to suppress the consequences of the medical and social crisis caused by the pandemic. In doing so, similar to natural immune system, it took over certain functions of the other parts of the system, primarily of the legislative power. This was most visible during the state of emergency,

---

<sup>1</sup> This paper is a result of the Scientific Project of the Faculty of Law of the University of Belgrade entitled “Pandemic. Law. Society”.

which lasted from 15 March to 6 May 2020. Section 2 of the paper analyzes the spreading of the executive power in Serbia at the expense of the other branches of state power, the free market and the civil rights and liberties.

It might as well appear that the pandemic left certain “permanent consequences” on the Serbian legal system. These are a result of the exclusion of the National Assembly (the national parliament) from the process of proclamation of the state of emergency. Section 3 of the paper scrutinizes this issue, especially the decision of the Serbian Constitutional Court declaring that the state of emergency was proclaimed in accordance with the Constitution and the relevant legislation.

The paper examines the Serbian experience with the COVID-19 pandemic. The author also analyzes whether certain constitutional and administrative law principles had been observed during the pandemic, particularly the division of powers and their checks and balances, the principles of proportionality and non-discrimination, as well as the principle of equality before public charges.

The paper gives fair amount of attention to the newspaper articles and blog posts discussing the Serbian response to the COVID-19 pandemic. The reasons for this lie with the fact that some of the leading legal scholars criticized the State’s response in this form at the time of its occurrence, but did not later publish their considerations in the scientific literature.

## **2. DIRECTIONS OF SPREADING OF THE EXECUTIVE POWER DURING THE PANDEMIC**

The executive power in Serbia spread in three directions during the pandemic. It spread at the expense of the other branches of state power, the free market and the civil rights and liberties.

### **2.1. Distortion of the balance between the executive power and the National Assembly**

The time of crisis is the time for the executive to react. *“Emergency governance, we are often told, is executive governance. Only the executive branch has the information, decisiveness, and speed to respond to crises, and so the executive is not capable of being effectively constrained by other branches. Ordinary checks and balances, then, are believed to effectively disappear during a crisis.”* (Ginsburg and Versteeg, 2020:1)

While certain national parliaments, for instance the French and the British one, strived to maintain checks and balances and its supervision over the executive power (Griglio, 2020:66-67), the Serbian National Assembly was completely excluded from the public governance at the beginning of the pandemic. This was due to the fact that the state of emergency was proclaimed in Serbia by application of an alternative mechanism, allowing the President of the Republic (the head of State), the President of the National Assembly (the Speaker of the national parliament) and the President of the Government (the Prime Minister) to proclaim the state of emergency when the National Assembly is not in a position to convene (see Section 3.2.).

This, in turn, lead to the exclusion of the National Assembly from the normative activity of the State. The normative framework for the measures fighting the consequences of the pandemic,

particularly the measures limiting the civil rights and liberties, was passed in the form of decrees enacted by the Government with the co-signature of the head of State (Art. 200 (6) of the Constitution (Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 98/2006)).

Hence, the National Assembly, primarily competent to proclaim the state of emergency (Art. 200 (1) of the Constitution), set out the beginning of the crisis. It did not convene, nor passed any legislation in March and April 2020 (see Section 3.1.). By chance, the role of the National Assembly further declined as a consequence of the fact that during the state of emergency its mandate lapsed.

As a consequence, the executive “emerged victorious” in the constant struggle between the state powers. Not only that the National Assembly had to wait for its constitutional capacity to be redeemed, but it also seems that the method of the proclamation of the state of emergency might have represented a “permanent gain” for the executive branch (see Section 3.).

Although not to the same extent, the executive power spread at the expense of the judiciary. Specifically, it reduced the procedural guarantees in court proceedings by introducing online (“Skype”) trials in criminal proceedings.<sup>2</sup>

## 2.2. Economic interventionism

State intervention in the economy during the pandemic tremendously increased. Purpose of the intervention was two-fold, protection of public health and mitigation of social consequences of the lockdown and other measures undertaken with the aim to prevent and slow down further spreading of COVID-19.

On the one hand, the state enacted certain measures impacting the free market with the aim to prevent and reduce further dissemination of the disease. Among others, these included temporary ban on doing certain businesses and regulation of business hours and conditions for provision of certain services<sup>3</sup> (e.g. restaurants, cafés, night clubs, hair dressers, beauty salons, gyms, air transport, etc.), organizing production of strategic goods (e.g. baking yeast was lacking in Serbia at the beginning of the pandemic), ban on export of strategic goods<sup>4</sup> and regulation of prices of food, drugs, masks and other medical supplies and equipment.<sup>5</sup>

On the other hand, the state took various financial measures with the aim to mitigate the social consequences of the pandemic. These encompassed, *inter alia*, temporary moratorium on loan

---

<sup>2</sup> Decree on the Manner of Participation of the Accused in the Hearing in the Criminal Proceedings Held during the State of Emergency Declared on March 15, 2020, Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 49/2020.

<sup>3</sup> Decision on Special Measures for the Provision of Services in the Field of Retail Trade, which includes the Sale of Food and Beverages in Restaurants and the Sale of Food to Carry, Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 39/2020 and 63/2020.

<sup>4</sup> Decision on Temporary Ban on Export of Basic Products Significant for the Population, Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 54/2020, 59/2020 and 63/2020.

<sup>5</sup> Decision on Limiting the Price of Basic Food and Protective Equipment, Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 30/2020.

payment and incentives for reduction of unemployment (employers that did not reduce the number of employees were provided financial means for payment of minimum salaries).<sup>6</sup>

Though the state economic intervention is not unusual in the times of crisis, some of the measures undertaken were criticized from the standpoint of their cost-effectiveness. The most debated one was financial aid to all adult citizens. All citizens were given the same amount of money, provided they applied for the assistance, including those that did not suffer any specific financial harm due to the pandemic.<sup>7</sup>

While disregarding the economic and political aspects of this measure, we would focus on the failure of the state to employ the administrative law principle, in our opinion, particularly applicable to these kind of situations – the principle of equality before public charges (burdens).

The principle of equality before public charges is a type of state liability without a fault (Tomić, 2018: 265), which aims “to compensate citizens who, as a result of an administrative activity, suffer heavy and particular charges that the majority of citizens do not incur”.<sup>8</sup> Hence, this is the situation in which the administration had to react to safeguard certain public interest, but only a portion of the population suffered or suffered disproportionality due to the undertaken measures.

This is exactly what happened during the pandemic. Certain businesses and their employees (e.g. restaurant owners and waiters), were prevented from doing business so that a public interest – protection of public health – would be protected to the benefit of the entire population. Appropriate application of the principle of equality before public charges would have led to a different result regarding the allocation of the financial aid of the state. The state would not have aided everybody, including people that actually profited from the pandemic (e.g. pharmacies and food delivery companies), but only those industries particularly affected by the pandemic (e.g. tourism, air transport and restaurants).

### **2.3. Human rights limitations**

During the state of emergency, the Government, with the co-signature of the head of State derogated certain constitutionally guaranteed rights, e.g. the freedom of movement (curfew, restricted border crossing, quarantine), the religious freedoms (ban on congregating in the places of worship), the freedom of entrepreneurship and the right to work (prohibition of certain business activities).<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Regulation on Fiscal Benefits and Direct Benefits to Economic Entities in the Private sector and Financial Assistance to Citizens in order to Mitigate the Economic Consequences Caused by the Disease COVID-19, Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 54/2020.

<sup>7</sup> Decree on the Establishment of a Temporary Register and the Manner of Payment of One-Time Financial Assistance to All Adult Citizens of the Republic of Serbia in order to Reduce the Negative Effects Caused by the Pandemic of COVID-19 Disease Caused by the SARS-CoV-2 virus, Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 60/2020.

<sup>8</sup> La responsabilité sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques, <https://www.fallaitpasfairedudroit.fr/droit-administratif/la-responsabilite/la-rsf-pour-rupture-de-l-egalite-devant-les-charges-publiques> (23 June 2021). See also Ricci, 2004:28, Houser et al., 2015, 194-195.

<sup>9</sup> For more detailed overview of human rights restrictions in Serbia, see Krstić and Davinić, 2021.

It is undoubtable that they had the legal grounds to derogate these rights and freedoms during the state of emergency. Art. 202 of the Constitution prescribes as follows:

“Upon proclamation of the state of emergency or war, derogations from human and minority rights guaranteed by the Constitution shall be permitted only to the extent deemed necessary. Measures providing for derogation shall not bring about differences based on race, sex, language, religion, national affiliation or social origin. Measures providing for derogation from human and minority rights shall cease to be effective upon ending of the state of emergency or war. Measures providing for derogation shall by no means be permitted in terms of the rights guaranteed pursuant to Articles 23, 24, 25, 26, 28, 32, 34, 37, 38, 43, 45, 47, 49, 62, 63, 64 and 78 of the Constitution.”

Hence, pursuant to the cited provisions, the derogations of human rights and freedoms had to be proportionate, non-discriminatory, temporary and could not have applied to certain rights and freedoms (e.g. the right to life, inviolability of physical and mental integrity, right to a fair trial).

The scope of this paper does not allow us to tackle the human rights issue in detail. However, we would like to single out a measure that seems to have breached the cited provisions of Art. 202 of the Constitution, as well as two basic principles of administrative law – proportionality and non-discrimination (Galetta et al., 2015:5; OECD, 1999:8).

This was the measure of complete derogation of the freedom of movement for the citizens older than 65 years. They were prohibited to leave their homes for almost two months. It is highly questionable whether this measure was proportionate to the goal it was trying to achieve – protection of lives and health of senior citizens – especially given the fact that their health deteriorated due to the lack of movement. One could also raise the issue of discrimination, since only a group of citizens was targeted and on the basis of a personal quality – their age. The proponents of the measure stated that the group was singled out because it was the most vulnerable group in relation to the COVID-19 infection. However, this was not the only vulnerable group. Even at the moment of enactment of this measure, it was (at least to the same extent) scientifically confirmed that the people having chronic heart diseases and diabetes were at least as endangered as the senior citizens. Nonetheless, the same measures did not apply to them.

In the case *Terheş v. Romania* (application no. 49933/20), the European Court of Human Rights that the general lockdown in Romania did not amount to the deprivation of liberty and breach of Art. 5 of the European Convention on Human Rights. However, the Court explicitly stated that it was “a general measure imposed on the whole population”.<sup>10</sup> It would have been interesting to see what would have the European Court said, had the derogation of the freedom of movement of senior citizens in Serbia been challenged and had the breach of Art. 14 ECHR (prohibition of discrimination) been invoked.

---

<sup>10</sup> ECtHR, Information Note on the Court’s case-law 251, available at [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"languageisocode":\["ENG"\],"appno":\["49933/20"\],"documentcollectionid":\["CLIN"\],"itemid":\["002-13269"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (25 June 2021).



### 3. “PERMANENT CONSEQUENCES” OF THE PANDEMIC

COVID-19 might have left two “permanent consequences” on the Serbian legal system. They originate from the manner of proclamation of the state of emergency and the subsequent decision of the Constitutional Court confirming its constitutionality and legality.

#### 3.1. Fulfillment of the conditions for proclamation of the state of emergency

On 15 March 2020, pursuant to Art. 200(5) of the Constitution, the President of the Republic (the head of State), the President of the National Assembly (the Speaker of the national parliament) and the President of the Government (the Prime Minister) adopted the Decision on the Proclamation of the State of Emergency (Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 29/20), proclaiming the state of emergency on the territory of the Republic of Serbia.

On 29 April 2020, pursuant to Art. 200 (8) of the Constitution, the National Assembly adopted the Decision on the Confirmation of the Decision on the Proclamation of the State of Emergency (Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 62/20), validating the decision of the presidents of the Republic, the National Assembly and the Government to proclaim the state of emergency.

On 6 May 2020, pursuant to Art. 105 (2) (2) and 200 of the Constitution, the National Assembly adopted the Decision on Termination of the State of Emergency (Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 65/20).

On 22 May 2020, the Constitutional Court rendered the Decision no. IYo-42/2020 (Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 77/20) by which it dismissed<sup>11</sup> all the initiatives for the control of the constitutionality and legality of the Decision on the Proclamation of the State of Emergency, thus confirming that the state of emergency was proclaimed in accordance with the Constitution and pertinent legislation. This decision gave birth to the two “permanent consequences” scrutinized in the paper.

Pursuant to Art. 200 (1) of the Constitution, the state of emergency can be proclaimed “*when a public danger threatens the survival of the state or the citizens*”. According to Art. 87 the Law on Defense (Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 116/07, 88/09, 88/09, 104/09, 10/15 and 36/18), the proposal for proclamation of the state of emergency on this ground was made jointly by the President of the Republic and the President of the Government and later adopted by the presidents of the Republic, the National Assembly and the Government. Pursuant to Art. 88 of the same law, this joint proposal for the proclamation of the state of emergency is determined on the basis of the assessment of the Minister of Defense of risks and threats to the security of the Republic and its citizens. This assessment contains an evaluation of the endangerment and the consequences that have occurred or may occur as a result of that endangerment. Additionally, Art. 4 (1) (6) of the Law on Defense supplements the condition for the proclamation of the state of emergency by stipulating that “the state of emergency is a

<sup>11</sup> The fact that the Constitutional Court opted to dismiss [*odbacivanje*] the initiatives as “obviously unfounded”, by justifying its decision on 11 pages was criticized, with the remark that the decision was actually rejecting [*odbijanje*] the initiatives (Spaić, 2020).

state of public danger in which the survival of the state or citizens is endangered, and it is a consequence of military or non-military challenges, security risks and threats.”

Some of the initiatives for the control of the constitutionality and legality of the Decision on the Proclamation of the State of Emergency claimed that the condition for the proclamation of the state of emergency was not fulfilled, because the arrival of COVID-19 in Serbia did not represent a public danger that threatens the survival of the state or the citizens.

In its decision to dismiss these initiatives, the Constitutional Court indicated the formulation of Art. 15 (1) of the European Convention on Human Rights, stating that the contracting parties may derogate human rights and freedoms contained therein, in the time of “public emergency threatening the life of the nation”, served as a role model for the Serbian constitutional provision on the condition for the proclamation of the state of emergency. The Constitutional Court claimed that the provision of Art. 200 (1) of the Constitution was not objectified and precise enough. Hence, it mentioned the case law of the European Court of Human Rights pertaining to the fulfillment of the condition in Art. 15 (1) of the European Convention on Human Rights, summarizing it in the following manner:

“a “public danger” exists if the following conditions are met: 1) the danger must be real or imminent; 2) the effect of danger should be felt by the entire population (this condition should not be understood in absolute sense, since the case law of the European Court allows danger to threaten only part of the population, when human rights derogations can only apply to that part of the state territory); 3) the continuation of the organized life of the community must be endangered (more specifically, this condition is met if there is a threat to the physical integrity of the population, the territorial integrity of the state or if the functioning of state bodies is endangered); 4) *the crisis or danger must be of an extraordinary nature so that the application of regular measures or restrictions is not sufficient to establish a disturbed public order.*” (emphasis added)

The Constitutional Court further assessed the fulfillment of each of these conditions. The most challenging was its explanation for the fulfillment of the fourth condition. Namely, the Constitutional Court evaluated the assertions contained in some of the initiatives that it was not necessary to proclaim the state of emergency [*vanredno stanje*] under Art. 200 of the Constitution, but that it was sufficient to declare the emergency situation [*vanredna situacija*]<sup>12</sup> in accordance with the Law on Protection of the Population from Contagious Diseases (Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 15/2016 and 68/2020). Its Decision stated as follows:

“In the opinion of the Constitutional Court, the legal “capacity” of the emergency situation does not guarantee such an effective response of state bodies and services (insufficient efficiency of services, problems in coordination, impossibility of fundamental health reorganization, etc.).”

---

<sup>12</sup> For detailed comparison of the state of emergency and the emergency situation see Simović and Avramović, 2012.

The Constitutional Court further added that the proclamation of the emergency situation did not provide sufficient grounds for the derogation of the human right and freedoms guaranteed by the Constitution.

However, analysis of the Law on Protection of the Population from Infectious Diseases indicates that it provides legal grounds for the most intrusive derogations of the human rights and liberties that took place during the state of emergency. These include limitations of the freedom of assembly, freedom of movement, travel bans and restrictions, prohibition or restriction of trade in certain types of goods and products (Art. 52), quarantine, mandatory participation of health institutions, private practice, entrepreneurs and citizens in combating risks to public health and the use of certain facilities, equipment and means of transport to prevent and combat the transmission of infectious diseases (Art. 51).

Moreover, it is questionable whether the situation at the very beginning of the pandemic, when Serbia had just a few daily infections, almost no casualties and a medical system that was still functioning normally, met the highly set threshold of “threat to the survival of the state and the citizens”. The fact that the situation in the autumn of 2020, when the second wave of the epidemics struck, was much worse than at the beginning of the pandemic, seems to indicate that the survival of the state and citizens was not endangered or at least not sufficiently endangered to lead to the proclamation of the state of emergency. The State and the citizens managed to survive this much worse wave without the proclamation of the state of emergency.

Therefore, a potentially “permanent consequence” of the pandemic is lowering of the threshold for proclamation of the state of emergency. Coupled with the manner in which the National Assembly was excluded from the process of proclamation of the state of emergency (see the following subsection), this widening of the interpretation of the condition for proclamation of the state of emergency might threaten the division of state powers and the system of checks and balances between them, stipulated in Art. 4 (3) of the Constitution.

### **3.2. Exclusion of the National Assembly from the process of proclamation of the state of emergency**

Pursuant to Art. 200 of the Constitution, there are two alternative ways for the proclamation of the state of emergency. The primary is the one in which the state of emergency is proclaimed by the National Assembly (Art. 200 (1)). Alternative way is the one in which the “three presidents”, i.e. the President of the Republic, the President of the National Assembly and the President of the Government proclaim it (Art. 200 (5)). This was the case with the state of emergency proclaimed in March 2020 (see Section 3.1.). In both cases, the proposal for the proclamation of the state emergency, with the claim that a public danger threatens the survival of the state or the citizens, is presented jointly by the President of the Republic and the President of the Government.

Art. 200 (5) of the Constitution prescribes as follows:

*“When the National Assembly is not in a position to convene, the decision proclaiming the state of emergency shall be adopted by the President of the*

Republic together with the President of the National Assembly and the Prime Minister, under the same terms as by the National Assembly.” (*emphasis added*)

Hence, the condition for the application of the alternative procedure for the proclamation of the state of emergency is the inability of the National Assembly to convene.

In order to be able to grasp the legal controversies surrounding this issue, one must be acquainted with the chronological order of the actions of the implicated state authorities.

On 12 March 2020, the Minister of Health issued the Order on prohibition of gatherings in the Republic of Serbia in public places indoors (Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 25/20). On 15 March 2020, the President of the National Assembly notified the President of the Republic and the President of the Government that the National Assembly is not in a position to convene. On the same day the President of the Republic, the President of the National Assembly and the President of the Government proclaimed the state of emergency. On 19 March 2020, the Minister of Health issued the Order on declaration of an epidemic of the infectious disease COVID-19 (Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 31/20).

Some of the initiatives for the control of constitutionality and legality of the Decision on the proclamation of the state of emergency, asserted that these two orders, representing bylaws issued by an administrative authority (Ministry of Health), could not have been regarded as valid reasons for the inability of the National Assembly to convene. The Order on declaration of an epidemic of the infectious disease COVID-19, could not have served as a valid reason due to the fact that it was issued after the President of the National Assembly notified the President of the Republic and the President of the Government that the National Assembly is not in a position to convene. The Order on prohibition of gatherings in the Republic of Serbia in public places indoors was also dismissed in the initiatives as a valid grounds because a bylaw cannot “prevent the National Assembly from meeting on that occasion, i.e. it cannot represent a constitutionally valid reason for this state authority not to meet, because such action, in the opinion of the submitters, would lead to institutionalized takeover by the executive power and concentration of power, contrary to the tripartite division of power into legislative, executive and judicial powers established by the Constitution.”

In the face of mentioned arguments, the Constitutional Court found that, pursuant to the Rules of Procedure of Procedure of the National Assembly, the President of the National Assembly was competent to assess the inability of the National Assembly to meet. Then it went on to state the following:

“The issue of (in)ability of the National Assembly to meet is, in the opinion of the Constitutional Court, a factual and not a legal issue, bearing in mind that the Constitution and other legal acts have not determined the situations when the National Assembly is unable to meet, especially having in mind the fact that the Constitutional Court cannot assess the organizational possibilities of the National Assembly to meet without delay in the conditions of danger to human life and health. Therefore, *the Constitutional Court does not have a constitutional or other legal "criterion" on the basis of which it could question the notification of the*

*President of the National Assembly that the Parliament was not able to meet.”*  
(emphasis added)

Given the fact that no other national authority can control the constitutionality of the decision proclaiming the state of emergency, the Constitutional Court gave a “*carte blanche*” to the President of the National Assembly to assess the (in)ability of the National Assembly to convene. In our opinion, this goes far beyond a legally bound discretion and creates unnecessary potential for misuse in the future.<sup>13</sup>

Moreover, this stance of the Constitutional Court could not only disrupt the balance between the executive and the legislative power, but could also undermine the democratic foundation of the political system in the country. In particular, this could exclude the parliamentary opposition from voicing their concerns regarding such important decision as is the decision to proclaim the state of emergency. Namely, Serbia has a bicephalous executive, with the President of the Republic, elected directly by the citizens, on the one hand, and the Government, elected by the Parliament, on the other. It can occur in practice that the head of state and the Government do not belong to the same political options. This is the case of political cohabitation. However, except for the extremely rare situations and narrow time-frames in which the Government lost the confidence of the Parliament, but a new government was not elected, the President of the National Assembly will belong to the parliamentary majority that elected and supports the Government. Thus, if the President of the Republic belongs to the same political option, as is the case in Serbia, the “three presidents” could exclude the political opposition from the process of proclaiming the state of emergency.

Furthermore, the constitutionally prescribed procedure for the proclamation of the state of emergency by the “three presidents” suffers from an internal deficiency. Namely, the “three presidents” are deciding on the basis of their own proposals and previous assessments. The President of the Republic and the President of the Government jointly propose to themselves to proclaim the state of emergency (by stating that a public danger threatens the survival of the state or the citizens), while the President of the National Assembly gives itself, along with the two other presidents, the competence to proclaim the state of emergency (by claiming that the National Assembly is not in a position to convene). Thus, the “three presidents” decide on their own competence and propose themselves the decision to be adopted.

Finally, we would like to analyze one more aspect of the pertinent decision of the Constitutional Court. Several times therein, the Constitutional Court repeats that it is not up to it to evaluate factual issues in this legal matter. The presumption for such viewpoint lies probably with the fact that the Constitutional Court found the Decision on the proclamation of the state of emergency to be a general legal act.<sup>14</sup> Hence, it considered this procedure to be typical case of “judging the law”, i.e. a typical case of objective dispute, comparing two sets of legal norms (the Constitution and the relevant legislation with the Decision) and having nothing to do with the underlying facts that lead to the adoption of such an act.

---

<sup>13</sup> Ratko Marković suggested that the notification of the President of the National Assembly that the National Assembly is not in a position to convene should have been preceded by an unsuccessful attempt in that regard, Marković, 2020.

<sup>14</sup> This viewpoint was debated by legal scholars, see Marković, 2020.

While the length of this paper prevents us from debating the issue whether the Decision on the proclamation of the state of emergency was a general or individual legal act, we would briefly investigate the issue whether the assessment of the facts that lead to adoption of the Decision could have been omitted in the process of the control of its constitutionality and legality.

The Decision on the proclamation of the state of emergency had literally the two following points:

- “1. A state of emergency is declared on the territory of the Republic of Serbia.
2. This Decision shall enter into force on the day of its publication in the “Official Gazette of the Republic of Serbia”.”

In its introduction, the Decision cited the legal grounds for its adoption, previously mentioned Art. 200 (5) of the Constitution, and there was no explanation (motivation, justification) accompanying it.

Obviously, there was no legal norm to be compared with the Constitution. The only matter the Constitutional Court could have assessed was whether the condition for the proclamation of the state of emergency (a public danger threatening the survival of the state or the citizens) and the condition for the alternative procedure of its proclamation (the inability of the National Assembly to convene) actually existed. And these are clearly factual matters.

Hence, we are of the opinion that this case had nothing to do with the comparison of higher and lower legal norms, but everything to do with the factual issues at stake.

### **3.3. Potential future effects of the two “permanent consequences” of the pandemic**

Exclusion of the National Assembly from the procedure of proclamation of the state of emergency and the following confirmation of the constitutionality and legality of the Decision on the proclamation of the state of emergency by the Constitutional Court leaves us with worries for the future. Namely, “while we’re planning for the eventual return to “normalcy,” we should take care that the new normal doesn’t include an executive branch even more susceptible to corruption and abuse of power.” (Healy:2020)

Specifically, the interpretation of the provisions Art. 200 (1) and (5) of the Constitution provided by the Constitutional Court could potentially lead to misuse of power in the future. It disables effective legal control of the decision of the “three presidents” to exclude the National Assembly and the political opposition from the procedure of the proclamation of the state of emergency. While the pandemic as a reason for the proclamation of the state of emergency was not widely regarded in the public opinion as unjustified,<sup>15</sup> this, from the legal point of view, almost uncontrollable mechanism for the proclamation of the state of emergency could be used in the future for less legitimate reasons. This could permanently shift the balance between the executive and legislative powers and cause constitutional and political crisis in the country.

---

<sup>15</sup> See for instance Marković, 2020.

Hoping that this will not be the case, we put the quotation marks on the “permanent consequences” of the pandemic.

#### 4. CONCLUDING REMARKS

As is usual in the times of crisis, during the pandemic, the executive power took over the initiative to safeguard public interest, in particular the lives of citizens and the public health.

The executive power in Serbia spread in three directions – at the expense of the other branches of power, especially the legislative power, the free market and the civil rights and liberties. It is undisputable that certain concessions in this respect had to be made in order to enable the State and the society to grasp with the pandemic.

Nevertheless, there had been issues with the quality and magnitude of the executive power’s response to the pandemic.

Namely, the executive power failed to observe certain well recognized principles of administrative law, such as the principle of proportionality and the principle of non-discrimination (derogation of the freedom of movement of senior citizens that lasted for almost two months) and the principle of equality before public charges (financial assistance to all the citizens instead of targeted assistance to those that suffered the most due to the measures that were aimed to protect the general interest and the population as a whole).

Additionally, exclusion of the National Assembly from the process of proclamation of the state of emergency and the subsequent confirmation of the Constitutional Court of its constitutionality might leave permanent consequences on the division of powers. In particular, the wide interpretation of the condition for the proclamation of the state of emergency (a public danger threatening the survival of the state or the citizens) and the basically unlimited discretion of the President of the National Assembly to determine whether the National Assembly is in a position to convene, could permanently distort the balance between the executive and legislative power in the State and enable exclusion of the political opposition from the process of proclamation of the state of emergency.

We would conclude the paper with a concern and a warning. It is true that “[t]he virus (...) constitutes an exceptional threat to people’s lives and thus it necessitates an exceptional response. However, we must be careful that this exceptional response does not become unexceptional.” (Greene, 2021)

#### LITERATURE

1. ECtHR, Information Note on the Court’s case-law 251, available at [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"languageisocode":\["ENG"\],"appno":\["49933/20"\],"documentcollectionid2":\["CLIN"\],"itemid":\["002-13269"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (25 June 2021).
2. Galetta, D., Hofmann, C. H. H., Puigpelat, O. M., Ziller, J., *The General Principles of EU Administrative Procedural Law*, European Union, Brussels, 2015, available at <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses> (25 June 2021).

3. Ginsburg, T., Versteeg, M., “The Bound Executive: Emergency Powers during the Pandemic”, *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper* No. 2020-52, *U of Chicago, Public Law Working Paper* No. 747, (1-56), available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3608974> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3608974> (25 June 2021).
4. Greene, A., “Falling at the First Hurdle? Terheş v Romania: Lockdowns and Normalising the Exception”, *Strasbourg Observers*, 2021, available at <https://strasbourgobservers.com/2021/06/18/falling-at-the-first-hurdle-terhes-v-romania-lockdowns-and-normalising-the-exception/> (25 June 2021).
5. Griglio, E., “Parliamentary oversight under the Covid-19 emergency: striving against executive dominance”, *The Theory and Practice of Legislation*, 2020, (49-70), available at <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1789935> (22 June 2021).
6. Healy, G., “Pandemics and Presidential Power Grabs”, *CATO at Liberty*, CATO Institute, 10 April 2020, available at <https://www.cato.org/blog/pandemics-presidential-power-grabs> (25 June 2021).
7. Houser, M., Donier, V., Droin, N., *Le droit administratif au concours*, DILA, Paris, 2015.
8. Krstić, I., Davinić, M., “Serbia: Legal Response to Covid-19”, *Oxford Constitutional Law*, available at <https://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-occ19/law-occ19-e7> (25 June 2021).
9. La responsabilité sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques, <https://www.fallaitpasfairedudroit.fr/droit-administratif/la-responsabilite/la-rsf-pour-rupture-de-l-egalite-devant-les-charges-publiques> (25 June 2021).
10. Marković, R., “Tumačenje ustava” (*Interpretation of the Constitution*), *Politika*, 10 June 2020, available at <http://www.politika.rs/scc/clanak/455502/Тумачење-устава> (25 June 2021).
11. OECD, “European Principles for Public Administration”, *SIGMA Papers*, no. 27, OECD Publishing, Paris, 1999.
12. Ricci, J., *Droit administratif*, 4e ed., Hachette Education, Paris, 2004.
13. Simović, D., Avramović, D., “Vanredno stanje i vanredne situacije u Republici Srbiji – (ne)opravdani dualizam” [*The State of Emergency and the Emergency Situation in the Republic of Serbia – (un)justified dualism*], *Kultura polisa*, Udruženje za političke nauke SCG, Novi Sad, 2012, posebno izdanje 1 (503-515).
14. Spaić, B., “Literarni dometi Rešenja IYo-42/2020” [*Literary Reach of the Decision IYo-42/2020*], available at <https://www.cepris.org/licni-stavovi/literarni-dometi-resenja-iy0-42-2020dr/> (22 June 2021).
15. Tomić, Z., *Opšte upravno pravo* [*General Administrative Law*], Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2018.



## UPRAVNI POSTUPCI LUČKIH KAPETANIJA NA UNUTARNJIM VODAMA<sup>1</sup>

### ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF HARBOUR MASTERS' OFFICES ON INLAND WATERWAYS

**doc. dr. sc. Biljana Činčurak Erceg**

Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek

e-mail: [biljana.cincurak@pravos.hr](mailto:biljana.cincurak@pravos.hr)

**Tea Stanić, struč. spec. admin. publ.**

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Lučka kapetanija Osijek

e-mail: [tea.stanic@mmpi.hr](mailto:tea.stanic@mmpi.hr)

#### Sažetak

Lučke kapetanije na unutarnjim vodama područne su jedinice Ministarstva mora, prometa i infrastrukture i kao takve provode cijeli niz upravnih postupaka. Prema Zakonu o plovidbi i lukama unutarnjih voda to su upisivanje i brisanje plovila, vođenje upisnika plovila, izdavanje propisanih isprava i knjiga, osobnih isprava članova posade, rješavanje prekršajnih postupaka te drugi poslovi. Razvoj lučkih kapetanija prošao je nekoliko faza, a i propisi koji su uređivali njihov rad mijenjali su se. Posljednje opsežnije izmjene provedene su 2018. godine kada je mijenjan Zakon o lučkim kapetanijama, a nakon čega su lučke kapetanije, one na unutarnjim vodama i one na moru, regulirane istim propisom. Izmjenama Zakona o lučkim kapetanijama njihov rad je ujednačen, prilagođava se suvremenim zahtjevima, ali u praksi i dalje postoje određeni problemi, različitosti kao i neriješeni tehnički uvjeti za obavljanje upravnih postupaka. U radu se prikazuju poslovi lučkih kapetanija na unutarnjim vodama s naglaskom na upravnopravne poslove. Analiziraju se promjene u upravnim postupcima (upis čamca, prijenos upisa čamca) koje su nastale nakon izmjena Zakona o lučkim kapetanijama i Pravilnika o brodicama, čamcima i jahtama. Na kraju se iznosi kritički osvrt o spomenutim izmjenama propisa kao i problemi koji su nastali u praksi.

**Ključne riječi:** *lučke kapetanije na unutarnjim vodama, upravni postupak, upis plovila, upis čamca, Zakon o lučkim kapetanijama.*

#### Abstract

The Harbor Master's Offices on inland waterways are regional units of the Ministry of the Sea, Transport and Infrastructure, and carry out a whole range of administrative procedures. According to Inland Waterway Navigation and Ports Act, these are the registration and deletion of vessels, keeping the register of vessels, issuing prescribed certificates and books, personal certificates of crew members, resolving misdemeanor procedures, and other tasks. The Harbor Master's Offices' development went through several phases, and the regulations governing their work have been amended. The last extensive amendments were made in 2018, when the Harbor Masters' Offices Act was amended, after which Harbor Master's Offices, those on inland waterways and those at sea, were governed by the same regulation. Amendments to the Harbor

<sup>1</sup> Ovaj je rad financirao Pravni fakultet Osijek Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku internim projektom br. IP-PRAVOS-05 "Izazovi i prijetnje suvremenog prometa i nova pravna rješenja".

Masters' Offices Act have harmonized the Harbor Master's Offices' work, adapted to modern requirements. However, there are still certain problems, differences, and unresolved technical conditions for performing administrative procedures in practice. The paper presents Harbor Masters' Offices' activities on inland waterways with an emphasis on administrative-legal affairs. Changes in administrative procedures (boat registration, transfer of boat registration) that occurred after the amendments to the Harbor Masters' Offices Act and the Ordinance on boats, boats and yachts are analyzed. Finally, a critical review of the mentioned amendments in regulations and the problems that have arisen in practice is given.

**Keywords:** *Harbor Masters' Offices on inland waterways, administrative procedure, registration of vessels, registration of a boat, Harbor Masters' Offices Act.*

## 1. UVOD

Plovidba unutarnjim vodama ima brojne prednosti u odnosu na druge grane prometa: ekološki je prihvatljiva, ekonomična, jeftina i sigurna (Činčurak Erceg, 2018; Činčurak Erceg, 2019). Republici Hrvatskoj zahvaljujući svom geografskom položaju, odnosno činjenici da je i pomorska, ali i podunavska zemlja, promet unutarnjim vodama (rijekama, jezerima, kanalima) daje veliki potencijal za razvoj kao i za uključivanje u intermodani transport. Vojković navodi kako daljnji razvoj plovidbe unutarnjih voda ovisi o: raspoloživosti sredstava za izgradnju infrastrukture, kvaliteti i mogućnostima plovnog puta, postojanju odgovarajućih tereta, međunarodnim okolnostima, razvijenosti brodarstva, kvalitetnoj promociji unutarnje plovidbe te razvoja gospodarstva (Vojković, 2007). Na žalost, plovidba unutarnjim vodama kod nas je još uvijek nedovoljno razvijena, a količina robe koja se preveze unutarnjim vodama je zanemariva (Činčurak Erceg, 2018; Činčurak Erceg, 2019). Ipak, posljednjih godina raste broj prevezenih putnika, a najavljuje se i modernizacija postojeće infrastrukture. Na žalost, zbog pandemije COVID-19, promet kao djelatnost trpi ogromne gubitke pa su i podaci za plovidbu unutarnjim vodama poražavajući.

Ipak, kako bi plovidba unutarnjim vodama funkcionirala, osim zadovoljavajućeg pravnog okvira (kojim se ne možemo pohvaliti, a što je tema za neki drugi rad) te razvijene infrastrukture i suprastukture važnu ulogu imaju i ostali dionci kao što su lučke uprave i lučke kapetanije.

Glavni zadatak kapetanija nadzor je sigurnosti plovidbe te poduzimanje mjera kako bi se ona i osigurala. Budući da kapetanije odlučuju o pravima, obvezama i prekršajima osoba u prometu unutarnjim vodama, njihovi postupci u vezi sa strankama upravni su postupci. Upravni postupci počinju ili završavaju upisima u očevidnike i upisnike kapetanija. U ovom radu objasnit će se upisi koje provode kapetanije, vrste upisnika te načini upisivanja. U radu će se prikazati značenje i ustroj lučkih kapetanija te njihovi poslovi. Analizirat će se problematika pravne regulative odnosno izmjene propisa. Naime, izmjenama Zakona o lučkim kapetanijama iz 2018. godine (Narodne novine, broj 118/2018) po prvi puta se jednim propisom reguliraju kapetanije na moru i lučke kapetanije na unutarnjim vodama. Osim toga bitne novine unesene su i izmjenama Pravilnika o brodicama, čamcima i jahtama (Narodne novine, broj 13/2020, 52/2020).

## 2. LUČKE KAPETANIJE

Prema čl. 10. Zakona o lučkim kapetanijama (Narodne novine, broj 118/2018): „Lučke kapetanije su područne jedinice Ministarstva mora, prometa i infrastrukture u sastavu Uprave za sigurnost plovidbe, neposredno odgovorne za obavljanje poslova sigurnosti plovidbe i nadzora pomorskog dobra.“ Riječ je o definiciji prema posljednjim izmjenama Zakona o lučkim kapetanijama, a kojima se od 2019. godine rad lučkih kapetanija i onih na moru i na unutarnjim vodama regulira istim propisom.<sup>2</sup> Izmjenama Zakona o lučkim kapetanijama, osim jedinstvenog reguliranja rada kapetanije, propisano je i jednostavnije zapošljavanje pomoraca i brodaraca na kopnu nakon prestanka plovidbene službe, a uvedeno je novo tijelo – Vijeće lučkih kapetana. Na taj način nastoji se podići „kvaliteta javnih usluga koje građanima i gospodarskim subjektima pružaju lučke kapetanije i ostale službe sigurnosti plovidbe Ministarstva mora, prometa i infrastrukture“<sup>3</sup> a novi zakonski okvir ujedno je i preduvjet za digitalizaciju svih javnih usluga.

Zakonom o plovidbi i lukama unutarnjih voda (Narodne novine, broj 109/2007, 132/2007, 51A/2013, 152/2014, 118/2018) (u daljnjem tekstu: ZPLUV) određeni su poslovi lučkih kapetanija na unutarnjim vodama s naglaskom na poslove sigurnosti plovidbe. Također, navodi se da „obavljaju i upravne poslove iz svoje nadležnosti, a naročito upisivanje i brisanje plovila te s tim u vezi vode propisane službene evidencije, poslove izdavanja propisanih isprava i knjiga, osobnih isprava članova posade, rješavaju u prekršajnim postupcima te obavljaju i druge upravne poslove.“ (čl. 203., st. 3. ZPLUV) Također, prema čl. 203., st. 4. protiv odluka i drugih upravnih akata lučkih kapetanija nije dopuštena žalba, ali se protiv njih može pokrenuti upravni spor.

Kako je propisano ZPLUV-om, a sada i Zakonom o lučkim kapetanijama, kapetanije na unutarnjim vodama u Republici Hrvatskoj su: Lučka kapetanija Sisak, Lučka kapetanija Slavonski brod, Lučka kapetanija Vukovar i Lučka kapetanija Osijek. Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva mora, prometa i infrastrukture (Narodne novine, broj 97/2020, 2/2021) unutar kapetanija ustrojavaju se: Odjel za upravljanje i nadzor prometa i poslove traganja i spašavanja, Odjel za inspeksijske poslove i Odjel za upravnopravne poslove.

## 3. UPRAVNI POSTUPCI

Prema Borkoviću „upravni postupak može se definirati kao skup pravnih pravila kojima je reguliran način djelovanja tijela uprave (drugih državnih tijela i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti) kada ta tijela primjenom materijalno-pravnih propisa na konkretan društveni odnos,

<sup>2</sup> Naime, Zakon o lučkim kapetanijama iz 1997. godine (Narodne novine, broj 124/1997, čl. 2.) propisivao je da su lučke kapetanije područne jedinice ministarstva nadležnog za poslove pomorstva, u sastavu uprave za pomorstvo, bez pravne osobnosti. Prema čl. 203., st. 1. Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda (Narodne novine, broj 109/2007, 132/2007, 51A/2013, 152/2014, 118/2018) „Lučke kapetanije su područne jedinice Ministarstva koje nemaju svojstvo pravne osobe.“

<sup>3</sup> Republika Hrvatska, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Državna tajnica Markovčić Kostelac na sjednici Udruženja luka, Udruženja marina i Strukovne skupine brodaraca i pomorskih agencija u Rijeci, <https://mmpi.gov.hr/press-11/najave-19150/drzavna-tajnica-markovcic-kostelac-na-sjednici-udruzenja-luka-udruzenja-marina-i-strukovne-skupine-brodaraca-i-pomorskih-agencija-u-rijeci/19333> (20. 11. 2020.).

donose svoje upravne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima određenih subjekata (pojedinaca, pravnih osoba ili drugih stranaka)“ (Borković, 2002:398). Babac kaže da se upravni postupak „može odrediti kao skup usustavljeno obavljanih pravno normiranih radnji što ih službene osobe nadležnih javno-pravnih tijela te stranke i neki drugi sudionici poduzimaju u pojedinačnom slučaju postojanja nužnosti da se s obzirom na zaštitu ili promicanje općega interesa uredi pravnu situaciju stanovitoga subjekta (subjektivnu pravnu situaciju) na način da se neposredno primjenjujući propise odluči o njegovim pravima i obvezama u kakvoj upravnoj stvari“ (Babac, 2004:829). Pojednostavljeno, uprava će, rješavajući o pravima i obvezama sudionika u postupku primjenjivati pravila o upravnom postupku na svaki slučaj pojedinačno, ali prema propisanoj proceduri. Time će postići jednoobraznost u svim postupcima koji su iste vrste. Đerđa ističe da je dobro i adekvatno uređen upravni postupak jamstvo donošenja zakonitih i pravilnih upravnih akata (Đerđa, 2007).

Treba spomenuti da osim općeg upravnog postupka koji je reguliran Zakonom o općem upravnom postupku<sup>4</sup> (Narodne novine, broj 47/2009) (u daljnjem tekstu: ZUP), postoje i posebni upravni postupci (vidi Ljubanović, 2009). Ljubanović navodi kako u Republici Hrvatskoj ima oko 65 zakona koji sadrže posebne postupovne odredbe, a kojima se odstupa od ZUP-a te kao primjer navodi i Pomorski zakonik iz 2004. godine (i to postupak upisivanja u upisnik brodova) te sada nevažeći Zakon o lukama unutarnjih voda (Narodne novine broj 142/1998) (Ljubanović, 2006). Kada uprava odlučuje o upravnoj stvari, čini to rješenjem (čl. 96., st. 1. ZUP-a) – ono je upravni akt. „Upravni akt možemo definirati kao autoritativnu odluku uprave kojom ona pravi određeni pravni efekt u pravima, dužnostima i obvezama fizičkih i pravnih osoba“ (Krbek, 2003:15).

Upravni postupak može se pokrenuti na dva načina: zahtjevom stranke ili po službenoj dužnosti. Pokretanje postupka po službenoj dužnosti propisano je u zakonom ili je takvo pokretanje nužno radi zaštite javnog interesa. Na primjeru lučkih kapetanija: službena osoba neće pokretati upravni postupak po službenoj dužnosti za npr. izdavanje novog Uvjerenja za voditelja čamca ukoliko primijeti da je jako oštećeno, nego će stranku uputiti da sama podnese zahtjev i pokrene upravni postupak. Međutim, u slučaju npr. sidrenja nasred plovnog puta bez odobrenja lučke kapetanija, službena osoba će pokrenuti upravni postupak utvrđivanja svih činjenica važnih za taj slučaj.

ZUP propisuje da se upravna stvar rješava na dva načina; neposrednim rješavanjem<sup>5</sup> i provedbom ispitnog postupka. Nakon donošenja odluke o upravnoj stvari, stranci se priznaju prava ili nameću obveze (Britvić Vetma i Pičuljan, 2016). Britvić Vetma i Pičuljan pojašnjavaju da se prema ZUP-u upravni akt kojim se odlučuje o upravnoj stvari naziva rješenjem, ali da se u posebnim zakonima može dati i drukčiji naziv kao što su odobrenje, dozvola, suglasnost

---

<sup>4</sup> Vidi opširnije o Zakonu o općem upravnom postupku u: Đerđa, D. i Pičuljan, Z. (2009), „Novo hrvatsko upravno postupovno pravo“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 30, No. 1, str. 245.-290.; Britvić Vetma, B. Pičuljan, N. (2016), „Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj“ Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, No. 3-4, str. 37.-51.; Koprić, I., i Đulabić, V. (ur.) (2009), Modernizacija Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj (ur. Koprić, I. i Đulabić, V.), Zagreb, Institut za javnu upravu, Zagreb i Društveno veleučilište u Zagrebu.

<sup>5</sup> Vidi detaljnije Šikić, M. (2010), „Neposredno rješavanje prema novom Zakonu o općem upravnom postupku“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 31 No. 1 Supplement, str. 219.-230.

(Britvić Vetma i Pičuljan, 2016). Kapetanije na unutarnjim vodama neke upravne postupke vode po službenoj dužnosti, ali većinu na zahtjev stranke. U nastavku rada osvrnut ćemo se na neke postupke i njihove specifičnosti

### 3.1. Vođenje upisnika čamaca

Pravilnik o čamcima propisuje da se u Republici Hrvatskoj vodi više upisnika čamaca razvrstani prema namjenama čamaca, a to su: Upisnik čamaca za gospodarske namjene, Upisnik čamaca za javne namjene i Upisnik čamaca za negospodarske namjene (u daljnjem tekstu: Upisnik čamaca). Upisnike čamaca za gospodarske i negospodarske namjene vode lučke kapetanija i ispostave lučkih kapetanija dok upisnike čamaca za javne namjene vode isključivo lučke kapetanije (Pravilnik o čamcima, čl. 18., st. 2.). Stvarnopravno uređenje plovila je takvo da iako je plovilo (čamac) stvar koja nije nepokretna, odnosno može se premješati s jednog na drugo mjesto bez gubitka osnovnih svojstava, pravno uređenje plovila jest poput nekretnine. U tom smislu, raspolaganje čamcem može se učiniti jedino ako je plovilo upisano u koji od navedenih upisnika.<sup>6</sup> U čl. 19. Pravilnika o čamcima propisano je da su upisnici čamaca javne knjige te da izvadak iz upisnika ima dokaznu snagu javne isprave.

### 3.2. Upis čamca

Pomorski zakonik definirao je pojmove brodice i jahte koje su kao takve preuzete u Pravilnik o brodicama, čamcima i jahtama te se odredilo značenje pojma čamca.<sup>7</sup> Dana 1. veljače 2020. godine na snagu je stupio „novi“ Pravilnik o brodicama, čamcima i jahtama (Narodne novine, broj 13/2020, 52/2020). Njime se ujednačavaju postupci u lučkim kapetanijama na moru i na unutarnjim vodama. Ipak, neki postupci iz „starog“ Pravilnika o čamcima (Narodne novine, broj 72/2015, 81/2015, 91/2016) i dalje ostaju na snazi dok se ne izvrše informatička rješenja sustava za upise. Naime, pomorske kapetanije imaju nove elektroničke upise koje vode prilikom bilo kakvih postupaka u vezi s brodicama i jahtama, a kapetanije na unutarnjim vodama i dalje čekaju izmjenu Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda kako bi se mogli uskladiti poslovni procesi. Tako na snazi za unutarnje kapetanije i dalje ostaju vrijediti odredbe iz Pravilnika o čamcima (Narodne novine broj 72/2015, 81/2015, 91/2016). Novim Pravilnikom utvrđeni su

<sup>6</sup> Vidi opširnije Marin, J. (2009), „Stvarnopravno uređenje za plovila unutarnje plovidbe“, Poredbeno pomorsko pravo, god. 48, br. 163, str. 29.-55.

<sup>7</sup> Tako je brodica prema čl. 5., t. 7. Pomorskog zakonika (Narodne novine, broj 181/2004, 76/2007, 146/2008, 61/2011, 56/2013, 26/2015, 17/2019) „plovni objekt namijenjen za plovidbu morem koji je ovlašten prevoziti najviše 12 putnika, čija je duljina trupa veća od 2,5 metra, a manja ili jednaka 15 metara, ili ukupne snage porivnih uređaja veća od 5 kW.“ Do izmjena Pomorskog zakonika iz 2019. godine, brodicom se smatralo plovilo do 12 m i zapremnine do 15 BT.

Brodica ne obuhvaća plovila koja pripadaju drugom pomorskom objektu (za svrhe spašavanja ili obavljanja radova), plovila koja se koriste isključivo za natjecanja, kanui, kajaci, gondole, pedaline te daske za jedrenje i jahanje na valovima. Sukladno čl. 4., t. 10. Pravilnika o brodicama, čamcima i jahtama: „čamac jest plovilo namijenjeno isključivo za plovidbu unutarnjim vodama, koje nije brod, plutajuće postrojenje ili skela, a čija je duljina trupa veća od 2,5 metara, ali manje ili jednako 20 metara, ili ukupne snage porivnih strojeva veće od 5 kW“, a može ploviti u granicama unutarnjih voda Republike Hrvatske (čl. 38., st. 1.) Oprema čamca i brodice se razlikuje zbog različitih uvjet plovidbe na moru i na unutarnjim vodama, a opremljenost čamca odnosno brodice ovisi i o namjeni za koju će se koristiti.

sigurnosni standardi, izmjenjuje se definicije brodica, jahti i čamca, ukida se trajna registracija plovila, mijenjaju se područja plovidbe, uvode se tehnički pregledi svakih pet ili deset godina ovisno o godini gradnje plovila te se usklađuje s izmjenama Pomorskog zakonika (Narodne novine, broj 181/2004, 76/2007, 146/2008, 61/2011, 56/2013, 26/2015, 17/2019).

Prema čl. 25. Pravilnika o čamcima: „Postupak upisa čamca, upis promjena, odnosno brisanja čamca iz upisnika čamac je upravni postupak.“ Kako bi se mogao upisati u Upisnik plovila čamac mora biti sposoban za plovidbu te odgovarati uvjetima propisanim Zakonom o lučkim kapetanijama, Zakonom o plovidbi i lukama unutarnjih voda, Pravilnikom o brodicama, čamcima i jahtama te Pravilnikom o čamcima u glavama koje su još uvijek na snazi, a sposobnost za plovidbu čamca utvrđuju lučke kapetanija ili ispostave obavljanjem tehničkog pregleda.<sup>8</sup> Postupak za prvi upis čamca pokreće se na zahtjev vlasnika čamca prema mjestu prebivališta ili boravišta vlasnika ili prema mjestu pretežitog boravka čamca. Upis u upisnik se obavlja na temelju rješenja lučke kapetanije/ispostave koja vodi upisnik. Ovisno o vrsti upisa, kapetanija/ispostava izdaje rješenje o npr. brisanju čamca, prvom upisu čamca, promjeni vlasništva čamca i dr.

Prema čl. 37., st. 7. Pravilnika o brodicama, čamcima i jahtama, jahte plove morskim područjima, brodica može ploviti i morem i unutarnjim vodama dok je čamac namijenjen plovidbi unutarnjim vodama. Područje plovidbe čamca određuje lučka kapetanija ili ispostava na zahtjev stranke te je čamcu zabranjena plovidba izvan određenog mu područja.<sup>9</sup>

Kada je riječ o prvom upisu, nakon što je utvrđeno vlasništvo i sposobnost čamca za plovidbu kapetanija izdaje Rješenje o prvom upisu čamca, a temeljem kojeg se izdaje Dozvola za plovidbu. Prema čl. 42. Pravilnika o čamcima „dozvola za plovidbu uvijek se mora nalaziti u čamcu koji plovi, a osoba koja upravlja čamcem mora imati odgovarajuće uvjerenje o osposobljenosti za voditelja čamca ili svjedodžbu o stručnoj osposobljenosti“.

### **3.3. Upis porivnog stroja (motora)**

Upis porivnih strojeva (motora) upravni je postupak koji se pokreće na zahtjev stranke. Porivni strojevi ne upisuju se upisnik nego se upisuju u list A uložka i vezani su uz čamac. Uz zahtjev za upis motora čamac, stranka dokazuje vlasništvo porivnog stroja kojeg upisuje, a kapetanija ga upisuje temeljem rješenja u Upisnik i u plovidbenu dozvolu. Ukoliko stranka odluči prodati porivni stroj (ne i čamac) ili mu je on propao, stranka traži brisanje porivnog uređaja. Ukoliko se porivni stroj proda, prijašnji vlasnik ili novi vlasnik, podnose zahtjev za brisanje porivnog stroja iz upisnika. Budući se radi o upravnom postupku, kapetanija će donijeti rješenje o brisanju porivnog stroja. Briše se iz Upisnika i iz dozvole za plovidbu. Ako je porivni stroj propao, vlasniku se vraćaju isprave na temelju kojeg je porivni stroj bio upisan zajedno s rješenjem o brisanju. U slučaju da motor nije propao, nego se briše zbog daljnje prodaje, novi

---

<sup>8</sup> Tehnički pregled čamca neupravni je postupak. Ono je radnja unutar upravnog postupka prvog upisa čamca, promjene vlasništva čamca ili izmjene u listu A. Tehnički pregledi mogu biti osnovni, redoviti i izvanredni.

<sup>9</sup> No, postoje čamci koji svojim tehničkim karakteristikama i proizvođačkim kategorijama imaju uvjete i za plovidbu na moru. Takvim čamcima može se proširiti područje plovidbe i na neka druga područja ukoliko kapetanija ili ispostava utvrdi uvjete tehničkim pregledom.

vlasnik može porivni stroj upisati u upisnik kapetanija u uložak svog čamca uz rješenje o brisanju i dokaz o vlasništvu (čl. 30. Pravilnika o čamcima).

### 3.4. Prijenos upisa čamca

Vlasnik može tražiti prijenos upisa svog čamca u Upisnik čamacu neke druge kapetanije. Prema čl. 31. Pravilnika o čamcima „vlasnik ili stjecatelj čamca upisanog u Upisnik čamacu promijeni sjedište odnosno prebivalište ili područje na kojem se čamac pretežito zadržava i koristi (...)“ mora u roku od 30 dana od nastanka promjene zatražiti prijenos upisa čamca. Vlasnik podnosi zahtjev kapetaniji u kojoj je čamac već upisan. Uz zahtjev mora priložiti Dozvolu za plovidbu te isprave kojim dokazuje da će čamac promijeniti luku upisa. Kapetanija u kojoj je čamac upisan rješenjem dopušta prijenos upisa čamca u drugu kapetaniju, poništava dozvolu za plovidbu, te jedan primjerak dostavlja kapetaniji/ispostavi u čiji će se upisnik čamac upisati. Nadalje, „nova“ kapetanija po primitku rješenja o dopuštenju prijenosa upisa će izdati rješenje o prijenosu upisa, vlasniku će izdati novu dozvolu za plovidbu s novom registarskom oznakom te jedan primjerak svog rješenja vratiti kapetaniji u kojoj je čamac prije bio upisan. Nakon što kapetanija/ispostava primi rješenje o prijenosu upisa dostavlja zbirku isprava predmetnog čamca zajedno s poništenom dozvolom osim ako dozvola nije izgubljena, tada se umjesto dozvole dostavlja rješenje o proglašenju nevažećom nestale dozvole za plovidbu čamca (čl. 31. Pravilnika o čamcima).

### 3.5. Promjena vlasnika čamca i tehničkih podataka o čamcima

Ako dolazi do promjene vlasnika čamca ta se promjena obavlja u listu B Upisnika plovila na zahtjev stranke. I ovaj postupak obavlja se temeljem ugovora o kupoprodaji<sup>10</sup>, ugovora o darovanju, rješenja o nasljeđivanju ili odluke suda. Kupac, odnosno „stjecatelj vlasništva dužan je u roku od 30 dana od dana stjecanja, zatražiti u upisniku čamacu promjenu podataka o vlasniku“ (čl. 28., st.1., Pravilnika o čamcima). Dogodi li se da stjecatelj vlasništva čamca ne podnese zahtjev za promjenu u propisanom roku, tada, vlasnik čamca koji je i dalje uknjižen kao vlasnik u Upisnik čamacu može tražiti brisanje čamca iz upisnika uz dokaz o kupoprodaji (kupoprodajni ugovor, ugovor o darovanju...). Nakon podnošenja zahtjeva za brisanje „starog“ vlasnika iz Upisnika, kapetanija će zatražiti od stjecatelja da zatraži upis prava vlasništva u svoju korist i dat će mu rok od 15 dana. Ako se stjecatelj ogлуši na poziv, čamac se briše iz Upisnika pa ako novi vlasnik zatraži upis tog istog čamca, čamac mora proći postupak prvog upisa (čl. 28. Pravilnika o čamcima).

Vlasnik čamca ili korisnik dužan je, prema čl. 29. Pravilnika o čamcima, podnijeti zahtjev za upis promjene podataka u listu A uložka knjige čamacu, koji sadrži tehničke podatke o čamcima, u roku od 15 dana od nastale promjene. Promjene mogu biti konstrukcijske naravi, promjena namjene čamca, istekom roka valjanosti tehničkog pregleda te drugih tehničkih svojstava čamca. U list A upisuje se i promjena porivnog stroja, tj. brisanje porivnog stroja ili upis novog. I ovaj upravni postupak pokreće se na zahtjev stranke, a upisuje temeljem rješenja

<sup>10</sup> Kada je riječ o kupoprodaji čamca, napominjemo da se oni i dalje upisuju temeljem kupoprodajnog ugovora ovjerenog kod javnog bilježnika što za npr. kupoprodaju automobila više nije potrebno.

kapetanije te se svaka promjena upisuje i u dozvolu za plovidbu. Promjene u listu C uložka provode se temeljem rješenja lučke kapetanije, ispostave nisu nadležne za upis stvarnih prava u list C.

### **3.6. Izdavanje dozvole za plovidbu čamca i postupak proglašenja nestale dozvole za plovidbu nevažećom**

Dozvolu za plovidbu čamcem možemo usporediti s prometnom dozvolom za automobil. Stranka može zahtijevati izdavanje nove dozvole za plovidbu čamcem ako mu se stara izgubila ili značajno (do neprepoznatljivosti) oštetila. Vlasnik čamca podnosi prijavu kapetaniji u kojoj je čamac upisan da je dozvola za plovidbu nestala ili je uništena. Uvidom u Upisnik čamaca, a temeljem osobne iskaznice radi identificiranja vlasnika, kapetanija će utvrditi da je podnositelj zahtjeva stvarni vlasnik, čamac upisan u Upisnik čamaca te će nestalu dozvolu proglasiti nevažećom rješenjem. Na temeljem ovoga rješenja, kapetanija izdaje novu dozvolu za plovidbu. Nije potrebno oglašavanje u Narodnim novinama. Ako se radi o prijenosu upisa čamca u drugu kapetaniju, tada će ta kapetanija temeljem ovog rješenja izdati novu dozvolu za plovidbu (Pravilnik o čamcima). Ovakav postupak trebao bi biti izmijenjen pa će se moći zatražiti i promjena dozvole za plovidbu ili izdavanje nove u bilo kojoj kapetaniji, na moru ili na unutarnjim vodama kad se sve kapetanije umreže u novi informatički sustav. To će svakako strankama olakšati ostvarivanje njihovih prava.

### **3.7. Izdavanje uvjerenja o osposobljenosti za voditelja čamca**

Osoba koja želi ploviti na unutarnjim vodama mora, kako je propisano u čl. 3., st. 1. Pravilnika o čamcima, imati položen ispit za voditelja čamca. Nakon položenog ispita osobi se izdaje uvjerenje o osposobljenosti za voditelja čamca (A ili B kategorije), međutim ono nije klasično uvjerenje iz čl. 159. ZUP-a, a kolokvijalno se naziva dozvola. Za razliku od kapetanija na moru, kapetanije na unutarnjim vodama mogu, na zahtjev stranke koja je stekla Uvjerenje o osposobljenosti za voditelja čamca, izdati Međunarodnu dozvolu za upravljanje rekreacijskim plovilima (čl. 45. Pravilnika o čamcima). U slučaju gubitka ili nestanka, stranka je dužna prijaviti gubitak uvjerenja o osposobljenosti za voditelja čamca, a kapetanija će nestalo uvjerenje rješenjem proglasiti nevažećim te izdati novo. O izdanim uvjerenjima, kapetanija vodi propisanu službenu evidenciju - Upisnik izdanih uvjerenja (čl. 54., st. 1. Pravilnika o čamcima).

### **3.8. Izdavanje uvjerenja o položenom stručnom ispitu i svjedodžbi o stručnoj osposobljenosti brodaraca**

Ispiti za stručna zvanja prethode izdavanju broderske knjižice. Pravilnik o posadi plovila unutarnje plovidbe (Narodne novine, broj 105/2016, 32/2018, 47/2020) propisuje dvije vrste ispita: ispit za stjecanje zvanja i ispit za stjecanje dopunske osposobljenosti. Nakon položenog ispita brodarcu se izdaje uvjerenje o položenom stručnom ispitu. Ovo uvjerenje je uvjerenje iz čl. 156 ZUP-a te se na temelju njega izdaje svjedodžba o stručnoj osposobljenosti. Uvjerenjem se potvrđuje da je osoba položila stručni ispit i stekla zvanje ili dopunsku osposobljenost u unutarnjoj plovidbi prema propisanom programu. Svjedodžba (o stručnoj ili dopunskoj



osposobljenosti) je isprava kojom se dokazuje da je ovlaštenik stručno osposobljen za obavljanje poslova na plovilu u stečenom zvanju odnosno posebnih dužnosti na plovilu temeljem svjedodžbe o dopunskoj osposobljenosti (čl. 4., t. 12. Pravilnika o posadi plovila unutarnje plovidbe). Prema čl. 25. Pravilnika o posadi unutarnje plovidbe svjedodžbu o stručnoj i dopunskoj osposobljenosti izdaje lučka kapetanija nadležna prema mjestu prebivališta člana posade, a postupak njihovog izdavanja upravni je postupak. O izdanim uvjerenjima kapetanija vodi službenu evidenciju.

### 3.9. Postupak upisa/brisanja plovila

Rekli smo da se čamci upisuju u upisnik čamaca (vidi *supra* 3. 2. Upis čamca), a za plovila postoje Upisnik plovila, Upisnik javnih plovila i Upisnik plovila u gradnji (čl. 89. ZPLUV) koje vode kapetanije na unutarnjim vodama.<sup>11</sup> Upis plovila je upravni postupak koji se na zahtjev stranke, a s priloženim propisanim dokazom, odnosno izvornom ispravom o vlasništvu upisuje u kapetaniju nadležnu prema mjestu prebivališta temeljem rješenja kapetanija. Upravni postupci u vezi upisnika plovila su prvi upis plovila, prijenos upisa plovila, zatim upisi u list A, B ili/i C uloška glavne knjige upisnika, postupak brisanja plovila iz upisnika i postupak ponovnog upisa plovila u hrvatski upisnik plovila (čl. 95. ZPLUV).<sup>12</sup> Svi ovi postupci završavaju rješenjem nadležne kapetanije. Izdavanje izvotka iz upisnika brodova je, također, upravni postupak koji se vrši temeljem zahtjev stranke.

### 3.10. Izdavanje isprava i knjiga plovila

Prema čl. 29., st. 1 ZPLUV-a, isprave i knjige koje plovila moraju imati služe kao dokaz o identitetu plovila, sposobnosti za plovidbu, tehničkim podacima i ostalim svojstvima plovila.<sup>13</sup> ZPLUV u čl. 30., st. 1. navodi da su isprave upisni list, privremeni upisni list i dozvola za plovidbu čamca, a prema st. 2. knjige su brodski dnevnik, popis posade i radio dnevnik.<sup>14</sup> Kapetanija izdaje brodske isprave i knjige ili po službenoj dužnosti, ako se radi o prvom upisu plovila odnosno prijenosu upisa plovila u drugi upisnik ili po zahtjevu stranke ukoliko je isprava/knjiga uništena, oštećena ili izgubljena. Prilikom prijena upisa, rješenjem o dopuštenju prijena upisa poništava se upisni list plovila, a kapetanija u koju se upisuje, temeljem tog rješenja, izvršava prijenos upisa plovila te mu izdaje novi upisni list.

### 3.11. Izdavanje brodarskih knjižica

Postupak izdavanja brodarske knjižice upravni je postupak. Prema čl. 1., st. 1. Pravilnika o brodarskim knjižicama (Narodne novine, broj 49/2015) „brodarska knjižica je neprenosiva osobna isprava koju je brodarac dužan imati kada je ukrcan kao član posade plovila, osim

<sup>11</sup> Vidi i još uvijek važeći Pravilnik o upisu brodova unutarnje plovidbe (Narodne novine, broj 56/2000), a koji je donesen na temelju sada nevažećeg Zakona o plovidbi unutarnjim vodama (Narodne novine broj 19/1998) po kojem se upisnici brodova dijele na upisnike brodova, upisnike javnih brodova i upisnike brodova u gradnji.

<sup>12</sup> Vidi ZPLUV i usporedi s odredbama Pomorskog zakonika.

<sup>13</sup> Vidi opširnije Bolanča, D. (2015), Hrvatsko plovidbeno upravno pravo, Split, Sveučilište u Splitu.

<sup>14</sup> Vidi i Pravilnik o ispravama i knjigama plovila unutarnje plovidbe, Narodne novine, broj 150/2008, koji se kako je navedeno u njegovom čl. 1., st. 2. ne primjenjuje na čamce.

čamca, upisanog u Upisnik plovila Republike Hrvatske.“. Izdaje ju, sukladno čl. 6., st. 1., kapetanija nadležna prema mjestu prebivališta podnositelja zahtjeva. Kapetanije vode i očevidnik brodarskih knjižica. Kada se putovnica ili druga osobna isprava na temelju koje je izdana oduzme ili proglasi nevažećom, brodarska knjižica postaje nevažeća pa se ona u tom slučaju mora vratiti kapetaniji koja ju je izdala (čl. 5., st. 3. Pravilnika o brodarskim knjižicama). Nadležna kapetanija također provodi postupak u slučaju zamjene te nestanka brodarske knjižice (čl. 11. i 12. Pravilnika o brodarskim knjižicama).

### **3.12. Upravni postupak izdavanja odobrenja i prometnih suglasnosti**

Prema čl. 96. ZUP-a o upravnoj se stvari odlučuje rješenjem no akt se ne mora nužno zvati rješenje. Tako u kapetanijama postoji upravni postupak koji završava izdavanjem prometne suglasnosti, a koja sadrži sve bitne sastojke rješenja propisanih ZUP-om. Postupak se pokreće na zahtjev stranke (izvoditelja) koja želi obavljati neke radove na vodi, a koji utječu na vodni put. To su npr. građenje na vodi, vađenje mineralnih sirovina, uređenje vodnih putova i dr. Prema čl. 106.a, st. 4. ZPLUV-a: „protiv prometne suglasnosti nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.“ Kapetanija osim izdavanja prometnih suglasnosti izdaje i razna odobrenja o kojima se odlučuje u upravnom postupku. To su npr. odobrenja za sportske aktivnosti na vodi, odobrenja za posebni prijevoz (npr. tegljenje objekata, rasterećenje tegljača zbog niskog vodostaja i sl.), odobrenje za održavanje javnih događaja na vodi (npr. priredbe na plovilima, vatromet s plovila ili u blizini luka i pristaništa i sl.).

## **4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA**

Propisi na kojima kapetanije temelje svoj rad su Zakon o lučkim kapetanijama i Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda s pravilnicima kojima se pobliže određuju radni procesi. Cilj izmjenama Zakona o lučkim kapetanijama iz 2018. godine je pojednostavljenje rada kapetanija te ujednačavanje rada lučkih kapetanija na unutarnjim vodama i onih na moru. Naime, 1997. godine te dvije vrste kapetanija su se razdvojile, a Zakonom o lučkim kapetanijama (Narodne novine, broj 124/97) bila su uređena osnovna pitanja ustroja samo pomorskih lučkih kapetanija pa su se tako upravni postupci različito provodili. Takvo stanje dovelo je do niza problema i potrebe mijenjanja Zakona na način da se lučke kapetanije organiziraju na jedinstven način te da se modernizira njihov način rada. Osim toga izmjenama Zakona o lučkim kapetanijama nastoji se postići veća kvaliteta pružanja usluga kao i digitalizacija javnih usluga. Međutim, u praksi ove izmjene još nisu u potpunosti provedene.

Rješenja Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda o nadležnostima kapetanija na unutarnjim vodama također ne pridonose brzom i efikasnom rješavanju postupaka kojem zainteresirane osobe teže. Naime, vrlo često će se zahtjevi za rješavanje određenih postupaka provoditi u vrlo udaljenim kapetanijama koje su po zakonu nadležne, a ne u kapetanijama koje bi strankama bile najbliže. Slično je i s primjerice izdavanjem dozvole za plovidbu čamca koju bi se trebalo moći tražiti u bilo kojoj kapetaniji, a ne samo u kapetaniji u kojoj je čamac upisan. U tom smislu, smatramo da bi trebalo mijenjati postojeća zakonska rješenja.

Temeljni problemi vezani za upravne postupke kapetanija na unutarnjim vodama vezani su za upise čamaca. Velike izmjene Pomorskog zakonika iz 2019. godine odnosile su se i na upisnike brodova – uveden je jedinstveni i centralizirani upisnik brodova u elektroničkom obliku, a pojednostavljen je i postupak predaje zahtjeva. Mijenjan je stoga i Pravilnik o brodicama, čamcima i jahtama 2020. godine. Njime se ujednačavaju upravni postupci u lučkim kapetanijama na moru i unutarnjim vodama. Ipak, neki postupci iz „starog“ Pravilnika o čamcima (Narodne novine, broj 72/2015, 81/2015, 91/2016), a koji se odnose na čamce i dalje ostaju na snazi. I dok kapetanije na moru imaju nove elektroničke upise koje vode prilikom bilo kakvih postupaka u vezi s brodicama i jahtama to u kapetanijama na unutarnjim vodama kada je riječ o čamcima nije slučaj. U tom smislu trebalo bi mijenjati i Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda, ali i Pravilnik o čamcima kako bi se olakšali i pojednostavili različiti upravni postupci. Rješenja koja je uveo Pomorski zakonik mogla bi biti jedno od rješenja. U vrijeme pisanja ovoga rada (lipanj 2021.) radi se na izmjenama Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda te ostaje vidjeti koja će se rješenja predložiti. Iako se dosadašnjim izmjenama Zakona o lučkim kapetanijama pokušavala podići kvaliteta rada kapetanija, mišljenja smo da se još uvijek dovoljno ne prepoznaje važnost kapetanija na unutarnjim vodama. Buduće izmjene relevantnih propisa trebale bi unaprijediti rad kapetanija na unutarnjim vodama te povećati njihovu učinkovitost, a strankama olakšati i pojednostaviti postupke.

## LITERATURA

1. Babac, B. (2004), Upravno pravo – odabrana poglavlja iz teorije i praxisa, Osijek, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera, Pravni fakultet Osijek.
2. Bolanča, D. (2015), Hrvatsko plovidbeno upravno pravo, Split, Sveučilište u Splitu.
3. Borković, I. (2002), Upravno pravo, Zagreb, Narodne novine.
4. Britvić Vetma, B. i Pičuljan, N. (2016), „Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj“ Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, No. 3-4, str. 37.-51.
5. Činčurak Erceg, B. (2013), „Međunarodne rijeke – plovidba i zaštita riječnog okoliša“, doktorska disertacija, Zagreb, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet.
6. Činčurak Erceg, B. (2018), „Legal framework of European inland waterways and Croatian legislation on inland waterways navigation – problems of non-harmonized rules“, European Scientific Journal, Vol. 14, special edition, str. 37.-57.
7. Činčurak Erceg, B. (2019), „Inland waterways transport in the European Union – flowing or still standing?“ U: Proceedings of the 6th International Scientific Conference "Social Changes in the Global World, Štip, Goce Delčev University, Faculty of Law, str. 123.-136.
8. Đerđa, D. (2007), „Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 28 No. 1, str. 407.-439.
9. Đerđa, D. i Pičuljan, Z. (2009), „Novo hrvatsko upravno postupovno pravo“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 30, No. 1, str. 245.-290.
10. Koprić, I. i Đulabić, V. (ur.) (2009), Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj (ur. Koprić, I. i Đulabić, V.), Zagreb, Institut za javnu upravu, Zagreb i Društveno veleučilište u Zagrebu.

11. Krbek, Ivo, Upravni akt, Hrestomatija upravnog prava, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Društveno veleučilište Zagreb, Zagreb, 2003.
12. Ljubanović, B. (2006), „Posebni upravni postupci u Hrvatskoj“, Hrvatska javna uprava, god. 6, br. 3., str. 5.-22.
13. Ljubanović, B. (2009), Postupanje po novom Zakonu o općem upravnom postupku i posebni upravni postupci, u Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj (ur. Koprić, I. i Đulabić, V.), Zagreb, Institut za javnu upravu, Zagreb i Društveno veleučilište u Zagrebu, str. 143.-154.
14. Marin, J. (2009), „Stvarnopravno uređenje za plovila unutarnje plovidbe“, Poredbeno pomorsko pravo, br. 163, god. 48, str. 29.-55.
15. Petrinović, R. i Mandić, N. (2006), „Pravni položaj Lučke kapetanije u pomorskoupravnom pravu Republike Hrvatske“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 43, br. 1, str. 63.-82.
16. Pomorski zakonik, Narodne novine, broj 181/2004, 76/2007, 146/2008, 61/2011, 56/2013, 26/2015, 17/2019.
17. Pravilnik o brodarskim knjižicama, Narodne novine, broj 49/2015.
18. Pravilnik o brodicama, čamcima i jahtama, Narodne novine, broj 13/2020, 52/2020.
19. Pravilnik o čamcima, Narodne novine, broj 72/2015, 81/2015, 91/2016.
20. Pravilnik o ispravama i knjigama plovila unutarnje plovidbe, Narodne novine, broj 150/2008.
21. Pravilnik o posadi plovila unutarnje plovidbe, Narodne novine, broj 105/2016, 32/2018, 47/2020.
22. Pravilnik o upisu brodova unutarnje plovidbe, Narodne novine, broj 56/2000.
23. Šikić, M. (2010), „Neposredno rješavanje prema novom Zakonu o općem upravnom postupku“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 31 No. 1 Supplement, str. 219.-230.
24. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, Narodne novine, broj 97/2020, 2/2021.
25. Vojković, G. (2007), Luke unutarnjih voda, Split, Hrvatski hidrografski institut.
26. Zakon o lučkim kapetanijama, Narodne novine, broj 118/2018.
27. Zakon o lučkim kapetanijama, Narodne novine, broj 124/1997.
28. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, broj 47/2009.
29. Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda, Narodne novine, broj 109/2007, 132/2007, 51A/2013, 152/2014, 118/2018.
30. Zakon o plovidbi unutarnjim vodama, Narodne novine, broj 19/1998.

**LJUDSKI POTENCIJALI I ORGANIZACIJA RADA CARINSKE UPRAVE  
REPUBLIKE HRVATSKE ZA VRIJEME TRAJANJA PANDEMIJE COVID-19**

**HUMAN RESOURCES AND WORK ORGANIZATION AS IN THE EXAMPLE OF  
CUSTOMS ADMINISTRATION OF THE REPUBLIC OF CROATIA  
DURING THE COVID-19 PANDEMIC**

**doc. dr. sc. Jelena Dujmović Bocka**

Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

e-mail: [jdujmovi@pravos.hr](mailto:jdujmovi@pravos.hr)

**Sabina Beniković, spec. publ. adm.**

Ministarstvo financija Republike Hrvatske, Carinska uprava, Područni carinski ured Osijek

e-mail: [sabina.benikovic@gmail.com](mailto:sabina.benikovic@gmail.com)

**Sažetak**

Baveći se dvama tematskim područjima, upravljanjem ljudskim potencijalima te organizacijom rada, autori u radu nastoje prikazati model upravljanja ljudskim potencijalima na primjeru Carinske uprave Republike Hrvatske, kao i organizaciju rada carinskih službenika u izvanrednim okolnostima, točnije u vrijeme trajanja pandemije COVID – 19. U radu se opisuje upravljanje ljudskim potencijalima carinske službe kroz motivaciju, analiziraju se odabrani modeli motivacije službenika primjenjivi u kriznim stanjima. S obzirom da pandemija COVID – 19 zahtijeva značajne promjene načina rada, organizacije rada carinskih službenika, zanimljivo će biti razmotriti načine na koje je službenike moguće motivirati te zadržati očekivanu radnu atmosferu nošenu pozitivističkim sagledavanjem same situacije. U radu su prikazane neke od specifičnih prednosti i nedostataka trenutnog modela upravljanja ljudskim potencijalima i organizacije rada u odnosu na rad carinskih službenika te se nude određeni prijedlozi za poboljšanje njihova djelovanja. Doprinos upravnoj znanosti u tom se smislu ogleda u postavljanju teorijskog i koncepcijskog okvira upravljanja ljudskim potencijalima i organizacije uprave carinskih službenika, analizi utjecaja motivacijskih čimbenika na rad carinske službe te iznošenju i analizi prijedloga za korijenitu reformu državne uprave. Takav vid doprinosa rezultirao bi boljem shvaćanju svih zainteresiranih u sustav državne uprave, modernizaciju poslovanja carinske službe te unaprjeđenje sustava za upravljanje rizicima.

**Ključne riječi:** *ljudski potencijali, organizacija rada, Carinska uprava, motivacija, pandemija COVID-19.*

**Abstract**

Through two thematic areas, namely human resources management and work organization, authors try to present both a model of human resources management using the example of the Customs Administration of the Republic of Croatia and work organization of customs officers during the time of extraordinary circumstances, in fact during the Covid-19 pandemic. This work describes human resources management through motivation, it analyzes the chosen models of motivation applicable in the times of crisis. Due to the fact that the Covid-19 pandemic requires significant changes in the organization of work of customs officers it will be

interesting to consider different means of motivation and ways of maintaining the expected work atmosphere based on a positive attitude towards the whole situation. This work presents some of the specific advantages and disadvantages of the current human resources management model and work organization of customs officers and it provides different suggestions for improvement. The contribution of this work is significant in the sense that it provides a theoretical and conceptual framework for human resources management and work organization of customs officers, it analyzes the impact of motivational factors on the work of customs administration and it presents and analyzes suggestions for the state administration reform. This work will contribute to a better understanding of the state administration system by all interested parties, modernization of the customs service and the advancement of the risk management system.

**Keywords:** *human resources, work organization, Customs administration, motivation, Covid-19 pandemic.*

## 1. UVOD

Razmatranje ljudskih potencijala kao i organizacija rada u državnoj upravi u središtu je interesa posljednjih nekoliko godina, ne samo inozemnih, već i domaćih autora relevantnih za analizu navedenog tematskog područja. S tim u svezi, cilj je rada utvrditi adekvatan teorijski koncept za analizu ovog itekako kompleksnog područja kao i osmisliti odgovarajući model motivacije carinskih službenika, napose u razdoblju trajanja poandemije COVID – 19. Znanstvene metode korištene pri analizi područja su metoda znanstvene analize, sinteze, opisivanja. Izvršena analiza trebala bi poslužiti razvoju upravne znanosti u smislu: 1. boljeg shvaćanja svih zainteresiranih u sustav državne uprave, 2. modernizacije poslovanja carinske službe te 3. unaprjeđenja sustava za upravljanje rizicima. S druge strane, analiza ima tendenciju doprinijeti objektivističkom sagledavanju načina upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj upravi općenito te samoj organizaciji rada carinskih službenika u izvanrednim stanjima. Kao takva, ona ima domet poslužiti razvoju idealnog teorijskog koncepta za provedbu empirijskog istraživanja od strane zainteresiranih aktera u razmatranje istaknute tematike. Tko bi oni mogli biti? Složit ćemo se, sve kategorije ljudi u upravi, upravni službenici, politički funkcionari te vanjski suradnici.<sup>1</sup>

## 2. UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA U OKVIRU CARINSKE UPRAVE KROZ MOTIVACIJU – POSTAVLJANJE TEORIJSKE I KONCEPCIJSKE PODLOGE ZA ANALIZU

Ljudski potencijali predstavljaju ključan faktor među potencijalima suvremenih poslovnih organizacija (Gutić Martinčić, 2018: 9). Kako navode Jambrek i Penić, upravljanje ljudskim potencijalima označava “znanstvenu disciplinu, funkciju upravljanja u organizacijama i praksu te odnos prema ljudima u organizaciji.” (Jambrek i Penić, 2008: 1186). Bahtijarević – Šiber ističe da su ljudski potencijali ključna konkurentska i strategijska prednost organizacije, a upravljanje ljudskim potencijalima specifična filozofija (Bahtijarević – Šiber, 1998: 121).

---

<sup>1</sup> Više o tematskom području upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi u: Koprić i suradnici, 2021: 133-171.

Menadžment ljudskih potencijala obavlja cijeli niz poslova koji se protežu kroz cijelu organizacijsku strukturu, a utječu na proizvodnju i na konkurentsku prednost organizacije. Naime, funkcija menadžmenta ljudskih potencijala podrazumijeva sve aktivnosti koje se odnose na ljude i rad s njima, a u organizaciji je za njih zadužen odjel za ljudske potencijale. Djelatnosti menadžmenta ljudskih potencijala mogu se podijeliti u tri osnovne kategorije: prva kategorija – odnos menadžmenta ljudskih potencijala i organizacije – podrazumijeva rukovođenje u organizaciji, planiranje ljudskih potencijala te strategijski menadžment ljudskih potencijala; druga kategorija - odnos menadžmenta ljudskih potencijala i zaposlenika, a to je pronalaženje i odabir zaposlenika, njihova izobrazba i stručno usavršavanje, sustav stimulacija, pravni poslovi i sl.; treća kategorija - odnosi organizacije i zaposlenika, a to su sve aktivnosti koje osiguravanju zdrav odnos organizacije i zaposlenika.<sup>2</sup> Uspješnost provođenja aktivnosti menadžmenta ljudskih potencijala ovisi o timskom radu, bez obzira je li za rukovođenje ljudskim potencijalima zadužen cijeli odjel ili jedna osoba. Stoga, menadžer ljudskih potencijala mora uz vještine vođenja organizacije i motivacije zaposlenika razumijeti i prihvaćati karakteristike timskog rada.<sup>3</sup>

### **3. ANALIZA ODABRANIH TEORIJSKIH KONCEPATA ZA ADEKVATNO OSMIŠLJAVANJE MOTIVACIJE CARINSKIH SLUŽBENIKA U KRIZNIM STANJIMA**

Motivacija predstavlja pokretač ka odgovarajućem ponašanju. Menadžeri u organizacijama ostvaruju svoje zadatke preko drugih ljudi, nadgledaju ih, realiziraju aktivnosti organizacije i odgovorni su za postizanje ciljeva. Ključ i komponente menadžerskog rada uključuju vodstvo, ulogu pregovaranja, odlučivanje i komunikaciju (Gutić Martinčić, 2018: 38). S gledišta rukovoditelja i njihovih organizacija postoje određeni uvjeti koji trebaju biti ispunjeni. Zaposlenici će pronaći nešto što ih motivira, iako će neki biti motivirani više od drugih. Naime, radi se o uvjetima kao što su konkurentne plaće koje utječu na fizičku sigurnost, a važno je da plaća ostane konkurentna tako što će se periodično prilagođavati. Isto tako, tvrdi Berman i suradnici, važne su i određene beneficije kao što je zdravstvena zaštita, mirovine, obrazovanje i druge potrebe. Za neke djelatnike ovo su motivi zbog kojih žele biti na radnom mjestu. Ljudima je potrebno i uvažavanje, ne samo kompenzacijom već i kroz formalne ceremonije i neformalne zahvale (Berman i suradnici, 2019: 226-231). Gledano s psihološkog aspekta, motivacija predstavlja određeni skup procesa koji omogućuju postizanje nekog cilja. Tako postoje različite teorije motivacije koje su se s vremenom razvile, a svaka od njih na svoj način tumači ljudsko ponašanje.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Menadžment ljudskih potencijala, dostupno na, <https://www.netinfo.hr/info/post/ljudski-potencijal-%E2%80%93-vaznost,-funkcije,-druga-grupa-funkcija-menadzmenta-i-osobine-menadzera-te-osnovne-sastavnice-orr-828> [24.6.2021.]

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Motivacija zaposlenih, dostupno na <https://www.krenizdravo.rtl.hr/psihologija/intrinzična-motivacija-sto-je-i-kako-je-povecati> [24.6.2021.]

U nastavku teksta rada, donosimo pregled odgovarajućih teorijskih koncepata za pravilnu motivaciju službenika u kriznim stanjima<sup>5</sup>:

a) Maslowljeva teorija motivacije

Maslowljeva teorija motivacije govori o ponašanju pojedinca te o njegovoj želji da zadovolji jednu ili više od pet potreba, a to su: egzistencijalne (disanje, voda, hrana), sigurnosne (zdravlje, posao, obitelj) socijalne (prijateljstvo, intimnost, povezanost), poštovanje samoga sebe (poštovanje od drugih, samopouzdanje) te realizacija sposobnosti (moralnost, kreativnost, spontanost). Potrebe rastu od nižih odnosno osnovnih životnih potreba prema najvišima kao što je realizacija vlastitih sposobnosti (Marušić, 2006: 321). Naime, uz shvaćanje motivacije, društvenih razlika kao i razlika između pojedinaca trebaju postojati i objektivne mogućnosti kao određeni regulator da bi se ostvarili definirani ciljevi (Bahtijarević-Šiber, 1999: 563).

b) Herzbergerova dvofaktorska teorija

Ova teorija poznata je i kao motivacijsko-higijenska teorija ili tzv. dvofaktorska teorija motivacije. Prvi dio modela je teorija radnog ponašanja (plaća, uvjeti rada, nagrade), a drugi dio je orijentiran na zadovoljstvo poslom, osobni razvoj, mogućnost napredovanja i dr. Bahtijarević – Šiber navodi da je prva pretpostavka činjenica da zadovoljstvo i nezadovoljstvo nisu suprotni krajevi jednakog kontinuuma, dok drugu pretpostavku modela čine različite kategorije motivacijskih faktora: ekstrinzični ili higijenski i intrinzični, odnosno sami motivatori. Prvi su situacijski ili kontekstualni faktori, dok su drugi vezani uz posao koji čovjek obavlja (Bahtijarević-Šiber, 1999: 564). Smatra se da intrinzična motivacija potiče kreativnost kod ljudi, dok se povećanje njihove produktivnosti može osigurati nagradama kao što su bonusi, povećanje plaće, slobodni dani i sl.<sup>6</sup>

c) McGregorova teorija X i teorija Y

Svoju teoriju motivacije Douglas McGregor temelji na tezi da cjelokupan prihod tvrtke ovisi o teorijskim pretpostavkama rukovoditelja vezanih uz kontrolu ljudskih potencijala. Marušić naglašava da se pretpostavke teorije X odnose na negativno ponašanje zaposlenika, a one su sljedeće: prosječni zaposlenik je lijen, pesimističan, nije ambiciozan i sl. Radi ovih pretpostavki rukovoditelji preuzimaju potpunu odgovornost za sve što se događa u tvrtki. Pretpostavke teorije Y govore da prosječan zaposlenik voli svoj posao, odgovoran je i zainteresiran za postizanje ciljeva. Teorija Y predstavlja pozitivnu teoriju koja je potpuno suprotna teoriji X. Prema teoriji Y najvažniji čimbenici tvrtke su zaposlenici, a oni su pozitivne i dinamične osobe, motivirane, odgovorne, zainteresirane za dobrobit tvrtke (Marušić, 2006: 326).

d) McClellandova motivacijska teorija

David McClelland 1960-ih godina razvio je teoriju koja se temelji na trima potrebama: potrebom za postignućem, potrebom za moći te potrebom za povezivanjem. Prema

---

<sup>5</sup> Više: Ministarstvo financija RH, Carinska uprava, Informacije relevantne za carinsko i trošarinsko postupanje (zbog okolnosti - COVID 19) [24.6.2021.] te: Odluka Komisije (EU) 2020/491 o oslobađanju od carina i PDV-a pri uvozu robe potrebne za borbu protiv učinaka pandemije bolesti COVID-19 tijekom 2020., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0491&from=HR> [24.6.2021.]

<sup>6</sup> Motivacija zaposlenih, dostupno na <https://www.krenizdravo.rtl.hr/psihologija/intrinzična-motivacija-sto-je-i-kako-je-povecati> [24.6.2021.]



McClellandu, potrebe za postignućem su potrebe ljudi koji teže osobnom postizanju maksimuma odnosno ostvarenju nekog cilja radi sebe. Potrebe kao što su kontrola nad ponašanjem drugih, zapovijedanje, zaokupljenost svojim statusom osobine su ljudi koji imaju potrebu za moći. Potrebu za povezivanjem imaju oni ljudi koji žele ostvariti prijateljske odnose te izabiru timski rad umjesto rada u natjecateljskom ozračju.<sup>7</sup>

e) Teorija pravednosti J. Stacyja Adamsa

Psiholog John Stacey Adams ovu teoriju razvio je 1963. godine, a njezina važnost je u tome što menadžerima ukazuje na značaj njihove procjene i stavova. Temeljne značajke teorije mogu se podijeliti u dvije skupine, gdje se prva odnosi na one uvjete koji dovode do nejednakosti, a druga na njihovo rješavanje. Možemo reći da se radi o odnosu između uložених inputa (dob, znanje, iskustvo), i dobivenih outputa (plaća, beneficije, napredovanje). Naime, menadžer je dužan davati zaposlenicima povratne informacije o njihovom radu kao i opravdati svoje odluke koje se odnose na podjelu nagrada. Menadžeri imaju za cilj ukloniti uzroke i umanjiti nezadovoljstvo zaposlenika te pronaći način za stvaranje pozitivne radne atmosfere u kojoj će zaposlenici biti motivirani i postizati bolje rezultate u radu (Varga, 2011: 7 – 8).

#### **4. TRENUTNI MODEL UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA U DRŽAVNOJ UPRAVI SAGLEDAN KROZ PRIZMU PREDNOSTI I NEDOSTATAKA**

Prema Borkoviću, javna uprava predstavlja “skup javnih službi koje su zadužene za provođenje brojnih zadaća važnih za državu kao i za postizanje javne koristi” (Borković, 1995: 8). Ona obuhvaća državnu upravu, lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu te javne službe čiji je zajednički cilj zadovoljavanje općih interesa i javnih potreba.<sup>8</sup> Koprić definira organizaciju kao “dinamični, multidimenzijski i složeni sustav ljudske suradnje koji je usmjeren na zajedničko djelovanje ljudi, a temelji se na podjeli poslovnih zadataka od užitih i jednostavnijih te njihovog povezivanja u zajedničku smislenu cjelinu uprave” (Koprić, 2007: 1128). Državna uprava sastoji se od tijela državne uprave, a to su ministarstva i državne upravne organizacije.<sup>9</sup> Ministarstva se u pravilu ustrojavaju za obavljanje poslova državne uprave u više upravnih područja, čiji sastav čine najmanje dvije upravne organizacije dok se upravne organizacije ustrojavaju kao uprave za jedno ili više upravnih područja te provode državnu politiku, neposrednu provedbu zakona i upravni nadzor s manjim stupnjem samostalnosti u radu. Naime, obavljanje ovih poslova je nužno radi provedbe pravno obvezujućih akata Europske unije.<sup>10</sup> Upravne organizacije u sastavu Ministarstva financija su Porezna uprava i Carinska uprava. Carinska uprava kao upravna organizacija ustrojena je Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (NN 97/2020) Vlade Republike Hrvatske. U Središnjem uredu i

<sup>7</sup> Važnost motivacije, dostupno na: <http://vaznostmotivacije.blogspot.com/2012/05/suvremene-teorije-motivacije.html> [24.6.2021.]

<sup>8</sup> Ministarstvo pravosuđa i uprave, dostupno na: <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-6366/6366> [24.6.2021.]

<sup>9</sup> Više o tome u: Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, Narodne novine broj 85/20

<sup>10</sup> Ministarstvo pravosuđa i uprave, Uprava za politički sustav i opću upravu, dostupno na: <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/22104> [24.6.2021.]

Područnim carinskim uredima obavljaju se poslovi iz djelokruga Carinske uprave. Sektor za ljudske potencijale, pravne poslove, europske poslove i međunarodnu suradnju, nalazi se pri Središnjem uredu, a zadužen je za obavljanje stručnih i pravnih poslova vezanih za provedbu zakona i drugih propisa iz svoga djelokruga. Služba za upravljanje ljudskim potencijalima i Carinski centar za izobrazbu jedna je od službi unutar samog sektora. Poslovi iz djelokruga službe su poslovi vezani za prijam, prestanak službe, raspored, premještaj i napredovanje te drugi poslovi, a obavljaju se u skladu s propisima o službeničkim odnosima. U Područnim carinskim uredima ustrojene su Službe za upravljanje ljudskim potencijalima koje pružaju podršku Središnjem uredu vezano uz poslove radnopravnog statusa službenika i namještenika područnog carinskog ureda.<sup>11</sup> Jedna od posebnosti upravljanja ljudskim potencijalima u upravi je ta, Tadić navodi, što se rad državnih službenika smatra dužnošću dok se u privrednom sektoru smatra poslom. Naime, specifičnost prava i dužnosti službenika proizlazi iz radnog prava, ali i iz Zakona o državnim službenicima. U poslovanju javne uprave naglasak se, naglašava, ne stavlja na ekonomičnost što je slučaj u privatnom sektoru, nego se naglasak stavlja na opće interese i javne potrebe. Ljudski potencijali u privatnom sektoru predstavljaju alat za ostvarivanje profita, dok u javnoj upravi obavljaju aktivnosti u korist građana (Tadić, 2015: 369-370).

#### **4.1. Način prijma u državnoj upravi u Republici Hrvatskoj**

Način prijma u državnoj upravi u Republici Hrvatskoj u pravilu je na neodređeno vrijeme, ali osoba prije toga mora zadovoljiti na probnom radu. Sukladno tome ocjenjuje se ocjenama „zadovoljava“ ili „ne zadovoljava“. U koliko službenik nije zadovoljio na probnom radu donosi se rješenje kojim se otkazuje služba, a najkasnije u roku od osam dana od dana isteka probnog rada.<sup>12</sup> Za prijam u državnu službu osim općih uvjeta, osoba mora ispunjavati i posebne uvjete, a to su: završena najmanje srednja četverogodišnja škola, mora imati adekvatne psihofizičke i zdravstvene sposobnosti te prebivalište u Republici Hrvatskoj. Također, u državnu službu npr. Carinsku upravu ne može biti primljena osoba kojoj je služba prestala pravomoćnom odlukom nadležnog tijela, a radi teške povrede službene dužnosti u tijelu državne vlasti ili pravnoj osobi s javnim ovlastima. Osobe koje obavljaju poslove u carinskoj službi potpisuju izjavu i suglasnost za provjeru vjerodostojnosti podataka iz iste, a u kojoj pod kaznenom i materijalnom odgovornošću navode sve činjenice o svom imovnom stanju, kao i o imovnom stanju svoje uže obitelji.<sup>13</sup> U državnim tijelima slobodna radna mjesta popunjavaju se putem javnog natječaja koji se obvezno objavljuje u „Narodnim novinama“ te internog oglasa, napredovanja, premještanja ili rasporeda državnog službenika sukladno Zakonu o državnim službenicima. Javni natječaj objavljuje se i na web-stranici središnjeg tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose te web stranici državnog tijela koje raspisuje natječaj, a može biti objavljen i u dnevnom listu.<sup>14</sup> Prijam u državnu službu može biti redovit te se provodi periodično dok se

---

<sup>11</sup> Ustrojstvo Carinske uprave, dostupno na: <https://carina.gov.hr/o-upravi/djelokrug/ustrojstvo/52> [24.6.2021.]

<sup>12</sup> Članak 53.-55. Zakona o državnim službenicima, Narodne novine broj 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19

<sup>13</sup> Članak 69. i 70. Zakona o carinskoj službi, Narodne novine broj 68/13, 30/14, 115/16, 39/19, 98/19

<sup>14</sup> Članak 4. Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, Narodne novine broj 78/17, 89/19

izvanredan postupak provodi kada postoji potreba za stručnjacima s radnim iskustvom. Redoviti postupak podrazumijeva prijam vježbenika odnosno osoba bez iskustva koje moraju imati završenu struku i određenu stručnu spremu. Za prijam u državnu službu moraju biti osigurana sredstva u državnom proračunu.<sup>15</sup>

#### 4.2. Plaće državnih službenika u Hrvatskoj

Plaću državnih službenika čini umnožak koeficijenta složenosti poslova i osnovice za izračun plaće uvećan za 0,5% za svaku navršenu godinu, a uređuju se zakonom i na temelju zakona donesenim propisima (od 1. siječnja 2021. godine osnovica iznosi 6.044,51 kune).<sup>16</sup> U koliko službenici obavljaju poslove s posebnim uvjetima rada ostvaruju pravo na posebne dodatke. Poslovi s posebnim uvjetima rada su oni na kojima postoji opasnost od ugrožavanja života i zdravlja, profesionalne bolesti koje provedbom propisanih mjera zaštite na radu i ostalih mjera nije moguće izbjeći, a službenici ih obavljaju većinu radnog vremena.<sup>17</sup> Plaća carinskih službenika ovisi o određenim kriterijima koje uređuje Uredba.<sup>18</sup>

#### 4.3. Ocjenjivanje državnih službenika u Hrvatskoj

U Hrvatskoj se državni službenici ocjenjuju najkasnije do 28. veljače za svaku prethodnu kalendarsku godinu, a ne ocjenjuju se službenici na probnom radu kao i oni koji su u prethodnoj godini radili manje od šest mjeseci.<sup>19</sup> Osobno ponašanje treba biti u skladu s Etičkim kodeksom, a to znači da su carinski službenici u obavljanju službene dužnosti dužni čuvati osobni ugled, ugled državne službe i povjerenje građana u državnu službu.<sup>20</sup> Prijedlog ocjene daje neposredno nadređeni državni službenik. Ocjena carinskog službenika ovisi o njegovoj razini stručnosti i kompetencija u radu, rezultatima rada, opsegu poslova koje obavlja, motivaciji za posao, kreativnosti i inovativnosti za unapređenje same službe te o poštivanju službene dužnosti kao i o njegovom osobnom ponašanju tijekom kalendarske godine. U Uredbi o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika propisano je da ovlašteni carinski službenik ima pravo dobiti na uvid prijedlog ocjene od neposredno nadređenog službenika, a u koliko nije zadovoljan s ocjenom, može dati primjedbu i zajedno je analizirati s nadređenim službenikom, a najkasnije u roku od tri dana od primitka primjedbe.<sup>21</sup>

<sup>15</sup> Članak 47. Zakona o državnim službenicima, Narodne novine broj 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19

<sup>16</sup> V. Dodatak III. Kolektivnom ugovoru za državne službenike i namještenike, Narodne novine broj 66/20

<sup>17</sup> Plaće državnih službenika i namještenika, dostupno na: <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-sluzbenicke-odnose/drzavni-sluzbenici-i-namjestenici/place-drzavnih-sluzbenika-i-namjestenika/781> [24.6.2021.]

<sup>18</sup> Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova za carinske službenike, Narodne novine broj 78/17

<sup>19</sup> Članak 82. Zakona o državnim službenicima, Narodne novine broj 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17

<sup>20</sup> Članak 7. Etičkog kodeksa državnih službenika, Narodne novine broj 40/11, 13/12

<sup>21</sup> Članak 9. i 10. Uredbe o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika, Narodne novine broj 133/11

#### **4.4. Nagrađivanje državnih službenika kao motivacijski čimbenik**

Motiviranost službenika ne određuju isključivo njihova materijalna prava. Ona jesu važna, ali ne i presudna za redefiniranje statusa službenika (Ciglević, 2016: 52). Carinski službenik i ustrojstvena jedinica Carinske uprave mogu biti nagrađeni za ostvarene natprosječne rezultate u radu i to dodjelom godišnje nagrade, prigodne nagrade ili zahvalnice. Ministar financija pravilnikom određuje vrste priznanja, postupak dodjele i visinu novčane nagrade kao i dodjelu spomen - značke carinskom službeniku kojem državna služba prestaje radi ostvarivanja prava na mirovinu. Nagrade se tradicionalno dodjeljuju na Dan carinske službe, 21. rujna, na blagdan zaštitnika svetog Mateja.<sup>22</sup>

#### **5. PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE ORGANIZACIJE RADA CARINSKIH SLUŽBENIKA U HRVATSKOJ**

Hrvatska je u sustav usavršavanja službenika uvela nove trendove koji se odnose na upravljanje kompetencijama na način da individualno procjenjuje potrebe službenika u fazi analize i pripreme programa usavršavanja. S tim u svezi, trebalo bi poboljšati komunikaciju između tijela državne uprave te Državne škole za javnu upravu<sup>23</sup> s obzirom da u pojedinim državnim tijelima službenici nisu pravovremeno i adekvatno obaviješteni o programima usavršavanja. Nadalje, treba uskladiti međunarodne projekte i decentralizirane programe izobrazbe koji se provode u pojedinim ministarstvima s programima Državne škole za javnu upravu (Marčetić i suradnici, 2019: 92-93). Uvjeti za prijam u carinsku službu propisani su Zakonom o carinskoj službi<sup>24</sup> gdje se kao kriterij ne navodi dob. Samim time, dolazi do toga da se primaju osobe koje su znatno starije od samih državnih službenika koji su u službi impozantan broj godina. Učinkovitije bi bilo pomladiti državnu službu te kao kriterij uvesti dobnu granicu kao uvjet za prijam. Prijedlog za poboljšanje u državnoj službi tiče se napredovanja koje se mora promijeniti iz temelja. Napredovanje službenika mora biti zaslužno temeljem objektivnih mjerila stručnosti, znanja i postignutih rezultata rada, a ne isključivo pravo po osnovi iskustva. Uz takva načela i promjenu načina ocjenjivanja službenika, stvorit će se pravičan sustav koji će omogućiti da kvalitetni službenici dobiju priliku napredovati. Na taj način, doći će do unaprjeđenja javnog servisa u svakom području djelovanja (Ciglević, 2016: 57).

#### **6. ZAKLJUČAK**

Upravljanje ljudskim potencijalima jedna je od najznačajnijih poslovnih funkcija. Kako bi ljudi bili motivirani te pridonijeli većoj produktivnosti, potrebno je da osoba odgovorna za ljudske potencijale posjeduje specifična znanja i sposobnosti. Naime, za to su u svakoj organizaciji zaduženi menadžeri za ljudske potencijale koji svojim rukovođenjem moraju utjecati na motivaciju zaposlenika. Republika Hrvatska je prilikom pristupanja Europskoj uniji prihvatila određene smjernice vezane uz državnu službu. Državna služba morala se prilagoditi europskim zakonodavnim regulativama koje je implementirala u svoje zakonodavstvo. Međutim, jedan od

---

<sup>22</sup> Članak 98. Zakona o carinskoj službi, Narodne novine broj 68/13, 30/14, 115/16, 39/19, 98/19

<sup>23</sup> V. Uredba o osnivanju Državne škole za javnu upravu, Narodne novine broj 144/10, 62/12, 112/12, 72/15, 84/18

<sup>24</sup> Članak 69. i 70. Zakona o carinskoj službi, Narodne novine broj 68/13,30/14, 115/16

većih problema u Republici Hrvatskoj je donošenje velikog broja zakona koji se često mijenjaju. Takve promjene dovode do nesigurnosti građana, ali i državnih službenika koji radi straha od pogrešaka sporije postupaju. Preporuka je da se prilikom izbora kandidata rukovodećih radnih mjesta treba provoditi sustav testiranja kao i za mjesta nižih i viših državnih službenika. Naime, rukovodeći kadar treba imati posebna znanja i sposobnosti za rad u određenom upravnom području. S tim u svezi, nudimo nekoliko ključnih prijedloga za poboljšanje sustava državne uprave s naglaskom na organizaciju rada carinskih službenika: 1. profesionalizacija i depolitizacija sustava državne uprave, 2. uvođenje *merit* sustava prilikom zapošljavanja državnih službenika, 3. objektivni kriteriji sustava nagrađivanja te napredovanja državnih službenika, 4. poboljšanje modela ocjenjivanja državnih službenika, 5. ponuditi valjane i adekvatne kriterije za prijam u državnu službu, 6. iznaći odgovarajući model za motiviranje državnih službenika, 7. ugraditi adekvatne vrijednosti u javnu upravu – baza na tradicionalnim + menadžerskim vrijednostima, 8. osmišljavanje i uvođenje plaćanja službenika prema učinku odnosno radnom izvršenju – pravedan i objektivan model, 9. edukacija carinskih službenika (kroz različite modele stručnih seminara, radionica, predavanja, tribina i sl.), 10. poticanje carinskih službenika na obrazovanje putem dostupnih studija (stručnih + sveučilišnih) – pr. stručni upravni studij; specijalistički studij javne uprave i dr., 11. provedba korijenite reforme sustava državne uprave – potrebna politička volja uz kontinuitet provedbe mjera. Usvajanjem navedenih prijedloga sustav državne uprave postao bi otvoreniji, transparentniji, učinkovitiji te bi se na taj način osigurao „pravi put“ ka provedbi korijenite reforme državne uprave u Hrvatskoj.

## LITERATURA

1. Bahtijarević-Šiber, F. (1999), Management ljudskih potencijala, Zagreb: Golden marketing
2. Bahtijarević-Šiber, F. (1998), “Informacijska tehnologija i upravljanje ljudskim potencijalima”, Slobodno poduzetništvo, br. 7., str. 121. – 130.
3. Berman M. Evan, Bowman S. James, West P. Jonathan, Van Wart R. Montgomery (2019), Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj službi – Paradoksi, procesi i problemi, Zagreb: Mate d.o.o.
4. Borković, I. (1995), Upravno pravo, Zagreb: Informator
5. Ciglević M. (2016), “Je li napredovanje službenika u državnoj službi motivacijski čimbenik”, Porezni vjesnik, br. 12, str. 52. – 58.
6. Dodatak III. Kolektivnom ugovoru za državne službenike i namještenike, Narodne novine broj 66/20
7. Etički kodeks državnih službenika, Narodne novine broj 40/11, 13/12
8. Gutić-Martinčić, S. (2018), Praktikum upravljanja ljudskim potencijalima, Osijek: Studio HS Internet
9. Jambreč I., Penić I. I. (2008), “Upravljanje ljudskim potencijalima u poduzećima – ljudski faktor motivacija zaposlenika kao najvažniji čimbenici uspješnosti poslovanja poduzeća”, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, No. 2, Vol. 29, str. 1181. – 1206.
10. Koprić I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2021), Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava

11. Koprić I. (2007), "Pojmovnik", Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, No. 4, Vol. 7, str. 1121. – 1130.
12. Marčetić G., Tomić Vukojčić T., Lopižić I. (2019), Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka, Zagreb: Institut za javnu upravu
13. Marušić S. (2006), Upravljanje ljudskim potencijalima, Zagreb: Adeco
14. Menadžment ljudskih potencijala, <https://www.netinfo.hr/info/post/ljudski-potencijal-%E2%80%93vaznost,-funkcije,-druga-grupa-funkcija-menadzmenta-i-osobine-menadzera-te-osnovne-sastavnice-orr-828> [24.6.2021.]
15. Ministarstvo financija Republike Hrvatske, Carinska uprava, Informacije relevantne za carinsko i trošarinsko postupanje (zbog okolnosti - COVID 19) [24.6.2021.]
16. Ministarstvo pravosuđa i uprave, dostupno na: <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-6366/6366> [24.6.2021.]
17. Ministarstvo pravosuđa i uprave, Uprava za politički sustav i opću upravu, dostupno na: <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/22104> [24.6.2021.]
18. Motivacija zaposlenih, <https://www.krenizdravo.rtl.hr/psihologija/intrinzična-motivacija-sto-je-i-kako-je-povecati> [24.6.2021.]
19. Odluka Komisije (EU) 2020/491 o oslobađanju od carina i PDV-a pri uvozu robe potrebne za borbu protiv učinaka pandemije bolesti COVID-19 tijekom 2020., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0491&from=HR> [24.6.2021.]
20. Plaće državnih službenika i namještenika, <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-sluzbenicke-odnose/drzavni-sluzbenici-i-namjestenici/place-drzavnih-sluzbenika-i-namjestenika/781> [24.6.2021.]
21. Tadić J. (2015), "Razvoj ljudskih potencijala u državnoj upravi Republike Hrvatske", Policijska i sigurnost, No. 4, Vol. 24, str. 365. – 377.
22. Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova za carinske službenike, Narodne novine broj 78/17
23. Uredba o osnivanju Državne škole za javnu upravu, Narodne novine broj 144/10, 62/12, 112/12, 72/15, 84/18
24. Uredba o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika, Narodne novine broj 133/11
25. Uredba o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, Narodne novine broj 78/17, 89/19
26. Ustrojstvo Carinske uprave, <https://carina.gov.hr/o-upravi/djelokrug/ustrojstvo/52> [24.6.2021.]
27. Varga M. (2011), "Upravljanje ljudskim potencijalima kroz motivaciju", Zbornik radova Međimurskog veleučilišta u Čakovcu, No. 1, Vol. 2, str. 152. – 169.
28. Važnost motivacije, <http://vaznostmotivacije.blogspot.com/2012/05/suvremene-teorije-motivacije.html> [24.6.2021.]
29. Zakon o carinskoj službi, Narodne novine broj 68/13, 30/14, 115/16, 39/19, 98/19
30. Zakon o državnim službenicima, Narodne novine broj 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19
31. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, Narodne novine broj 85/20

**ODABRANA POSEBNA UPRAVNA POSTUPANJA U PODRUČJU SOCIJALNE  
SKRBI U IZVANREDNIM OKOLNOSTIMA IZAZVANIM COVID-19\***

**SELECTED SPECIAL ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE FIELD OF  
SOCIAL WELFARE IN EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES  
CAUSED BY COVID-19**

**doc. dr. sc. Ana Đanić Čeko**

Pravni fakultet Osijek, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku

e-mail: [adjanic@pravos.hr](mailto:adjanic@pravos.hr)

**Žaklina Tomeković, spec. publ. adm.**

Tajnica Klinike za neurokirurgiju KBC Osijek

e-mail: [ztomekovic@gmail.com](mailto:ztomekovic@gmail.com)

**Sažetak**

U radu se prvotno normativnom analizom Zakona o socijalnoj skrbi i Zakona o privremenom uzdržavanju prikazuju posebni upravni postupci za priznavanje prava iz sustava socijalne skrbi te uspoređuju u kojoj su mjeri usklađeni sa Zakonom o općem upravnom postupku. Ističu se određene specifičnosti i odstupanja koje se uočavaju kroz analizu u navedenim posebnim upravnim područjima te utvrđuje jesu li opravdana. Zatim se daje pregled dva odabrana upravna postupka i sustav socijalne službe u KBC Osijek, a koja potpadaju pod nadležnost Centra za socijalnu skrb Osijek. Cilj je rada preispitati utjecaj COVID-19 na postupanja u sustavu socijalne skrbi i procesna prava u istaknutim odabranim upravnim područjima, osiguravanje adekvatne pravne zaštite korisnika te način komunikacije s korisnicima. Nadalje, temeljem statističkih podataka Centra za socijalnu skrb Osijek usporedit će se 2019. i 2020. godina, kako bi se pokušalo ustvrditi koliko je za navedene godine bilo zahtjeva korisnika i način rješavanja istih (omjer usvojenih i odbačenih) te je li i u kojoj mjeri došlo do povećanja broja korisnika i zahtjeva za zajamčenu minimalnu naknadu. Završno će autorice dati zaključna promišljanja u odnosu na postavljeni predmet istraživanja.

**Ključne riječi:** *posebni upravni postupci, socijalna skrb, Centar za socijalnu skrb, Zakon o općem upravnom postupku, COVID-19.*

**Abstract**

The paper initially focusses on providing insight into a special normative analysis of the Social Welfare Act and the Temporary Maintenance Act in order to present special administrative procedures for the recognition of social welfare rights and compare the extent to which they are harmonized with the General Administrative Procedure Act. Certain specifics and deviations observed through analysis in the mentioned special administrative areas will be pointed out

---

\* Ovaj je rad financirao Pravni fakultet Osijek Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku internim projektom br. IP-PRAVOS-12 „Utjecaj europskog upravno procesnog prava na nacionalne upravne postupke“. Rad se u određenom manjem dijelu temelji na završnom radu na Specijalističkom diplomskom stručnom studiju Javne uprave na Pravnom fakultetu u Osijeku, Žakline Tomeković, spec. publ. adm.

along with their justification. Next, an overview of the two selected administrative procedures and the social service system in the Clinical Hospital Center Osijek will be given, both of which fall under the jurisdiction of the Social Welfare Center Osijek. The aim of this paper is to review the impact of COVID-19 on actions in the social welfare system and procedural rights in prominent administrative selected areas, ensuring adequate legal protection as well as communication with users. Furthermore, based on the statistical data of the practice of the Social Welfare Center Osijek, the information from 2019 and 2020 will be compared, so as to try to determine the number of requests in these years along with their solutions (ratio adopted and rejected). Moreover, the extent of the increase in the number of beneficiaries and increased requirements for a guaranteed minimum fee will be revised. Finally, the authors will give concluding remarks in relation to the set subject of research.

**Keywords:** *special administrative procedures, social welfare, Social Welfare Center, General Administrative Procedure Act, COVID-19.*

## 1. UVOD

Važnost sustava socijalne skrbi kao javne službe, tj. djelatnosti od izričitog javnog interesa<sup>1</sup> za Republiku Hrvatsku (dalje: RH) očituje se u pružanju pomoći i podrške, raznovrsnih socijalnih usluga,<sup>2</sup> prevenciji i savjetovanju, odlučivanju o socijalnim pravima<sup>3</sup> koja se korisnicima<sup>4</sup> jamče temeljem važećih pravnih izvora. Nadalje, širina područja koje obuhvaća, osjetljivost i ranjivost kategorija korisnika sustava te složenost i ispreplitanje znanja i vještina, grana prava, ali i drugih srodnih područja, koje ovaj sustav obilježava. Navedeni sustav svakodnevno je izložen brojnim izazovima. Isto tako, treba spomenuti značaj i ulogu koju socijalni radnici u sustavu, ali i društvu općenito trebaju imati. Stoga se autorice uvodno ukratko pozivaju na temeljne ustavne odredbe koje su relevantne za djelatnost socijalne skrbi i pružanje socijalnih usluga kao javne službe u širem smislu. Sustav socijalne skrbi promatran s upravno-pravnog gledišta odnosno upravno-procesnog, značajan je u pogledu potrebe normativne analize posebnih zakona kojima se reguliraju procesna pitanja u području socijalne skrbi, a unutar kojih se odlučuje o brojnim pravima korisnika toga sustava. Stoga je važno istaknuti koja su javnopravna tijela nadležna provoditi posebne upravne postupke, pokreću li postupke isključivo *ex offio* ili na zahtjev stranke ili na oba navedena načina te u kojim slučajevima, koji su propisani rokovi za donošenja odluka i pod kojim nazivom te druga procesne elemente. Osobito je važno napomenuti koje specifičnosti proizlaze iz normativne analize procesnih odredbi odabranih posebnih zakona; Zakona o socijalnoj skrbi (dalje: ZSC)<sup>5</sup> i Zakona o privremenom uzdržavanju

---

<sup>1</sup> V. čl. 3. Zakona o socijalnoj skrbi, NN 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17, 98/19, 64/20, 138/20 (dalje: ZSC).

<sup>2</sup> Čl. 73.-94. ZSC-a.

<sup>3</sup> Različite vrste naknada, doplatak, invalidnina, statusi. O socijalnim pravima opširnije v. čl. 25.-72. ZSC-a.

<sup>4</sup> Socijalno ugroženi, osobe u nepovoljnim i/ili narušenim osobnim ili obiteljskim odnosima/okolnostima, osobe s invaliditetom, djeca s poteškoćama u razvoju, beskućnici, osobe kojima je potrebno zadovoljiti osnovne životne potrebe, osobe starije dobi ili nemoćni, stranci (ili apatridi) koji su zakonito na području RH sa stalnim boravkom u nepovoljnim životnim uvjetima, azilanti, osobe pod supsidijarnom zaštitom, itd. Detaljnije o kategorijama korisnika socijalne skrbi v. čl. 21. -22. ZSC-a.

<sup>5</sup> NN 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17, 98/19, 64/20, 138/20.



(dalje: ZPU)<sup>6</sup> u odnosu na opći zakon; Zakon o općem upravnom postupku (dalje: ZUP).<sup>7</sup> Nadalje, u radu se analiziraju tablično prikazani ustupljeni statistički podaci od strane Centra za socijalnu skrb Osijek (Odjel djecu, mladež i obitelj te Odjel novčanih naknada),<sup>8</sup> a vezani za područje prava na priznanje privremenog uzdržavanja te posljedično eventualne promjene u broju korisnika primatelja minimalne zajamčene novčane naknade pod utjecajem okolnosti uzrokovane novonastalom epidemiološkom situacijom. Ukratko se osvrćemo i na KBC Osijek u odnosu pitanja osiguravanja socijalne službe i ulogu socijalnog randika u toj zdravstvenoj ustanovi, a pod nadležnošću CSS Osijek. Svrha je rada preispitati ostvarivanje procesnih prava u istaknutim odabranim područjima, osiguravanje adekvatne pravne zaštite korisnika te način komunikacije s korisnicima, odnosno jesu li uopće nastupile kakve promjene u postupanjima i rješavanjima predmeta za vrijeme trajanja bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-Cov-2 i ako jesu, koje su to. Nadalje, temeljem statističkih podataka prakse Centra za socijalnu skrb Osijek (dalje: CSS Os) usporedit će se 2019. i 2020., kako bi se pokušalo ustvrditi koliko je za navedene godine bilo zahtjeva korisnika i način rješavanja istih (omjer usvojenih i odbačenih) te je li i u kojoj mjeri došlo do povećanja broja korisnika i zahtjeva za zajamčenu minimalnu naknadu. Autorice završno daju zaključna promišljanja u odnosu na postavljeni predmet istraživanja.

## 2. OSNOVNE USTAVNE ODREDBE VEZANE ZA SUSTAV SOCIJALNE SKRBI

Kada govorimo o sustavu socijalne skrbi kroz prizmu ustavnih odredbi, prvotno valja istaknuti čl. 1. st. 1. Ustava Republike Hrvatske<sup>9</sup> (dalje: Ustav RH) kojim se uređuje da je RH socijalna država. Nadalje, jedno od najviših ustavnih vrednota čini socijalna pravda. Poštivanje temeljnih ljudskih prava, integriteta i dostojanstva, promicanje ljudskih vrijednosti, osiguravanje ostvarivanje socijalne pravde i osjetljivosti, uvažavanje različitosti, nediskriminatorno postupanje (zabrana diskriminacije) i odnos prema korisnicima, temelj su obavljanja socijalne službe. Nadalje, u katalog temeljnih ljudskih prava i sloboda ubrajaju se i socijalna prava (čl. 57.-65.). Pravo na socijalnu sigurnost i osiguranje, prava u s vezi sa majčinstvom i djecom te porođajem, prava na privatni i obiteljski život, pravo na pristup sudu, pravo na žalbu, zaštita od nasilja, zaštita starih i nemoćnih, djece, osoba sa invaliditetom, zaštita socijalnih interesa; samo su neka od njih uvrštena u ustavna prava.

Ovdje, posebno u kontekstu analize odabranih posebnih upravnih postupanja iz nadležnosti Centra za socijalnu skrb (dalje: CSS), treba izdvojiti ustavne odredbe kojima se jamči osobita skrb države u odnosu na pitanja braka, materinstva, djece i mladeži, osobito djece bez roditelja i onima za koje se roditelji ne brinu; posebice djelovanja institucija u najboljem interesu djeteta, ali i dužnosti svih da štite djecu. Isto tako, da se osiguraju uvjeti za primjeren životni standard djece i obvezu/dužnost roditelja na uzdržavanje, što predstavlja jedan od brojnih problema.

Sve navedeno ide u smjeru obveze države omogućiti pojedincu dostojan život, a kroz ostvarivanje socijalnih uvjeta i oblikovanje socijalnog okružja, prepoznaje se i uloga države

<sup>6</sup> NN 92/14.

<sup>7</sup> NN 47/09 (dalje: ZUP).

<sup>8</sup> [Centar za socijalnu skrb Osijek \(czss-osijek.hr\)](http://centar.za.socijalnu.skrb.osijek.czss-osijek.hr) (10. rujna 2021.).

<sup>9</sup> NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

kao socijalne, što je izravno povezano sa sustavom socijalne skrbi. Socijalna dimenzija države uočava se i kroz dužnost uspostave različitih oblika zaštite i osobite skrbi svim subjektima.

### 3. UKRATKO O ULOZI CENTARA ZA SOCIJALNU SKRB U PROVEDBI POSEBNIH UPRAVNIH POSTUPAKA

CSS su pravne osobe, ustanove socijalne skrbi<sup>10</sup> odnosno javne ustanove<sup>11</sup> koje pripadaju u skupinu pravnih osoba s javnim ovlastima, kao jedna od četiri kategorija tijela koje čine javnopravna tijela prema čl. 1. ZUP-a.<sup>12</sup> Na temelju općeg (postupovnog) zakona (*lex generalis*) i niza posebnih zakona (*lex specialis*), postupaju i rješavaju u određenim (konkretnim) upravnim stvarima kada je to izričito propisano i kada su na to ovlašteni, dakle obveznici su vođenja upravnog postupka. Podjeljivanjem javnih ovlasti<sup>13</sup> (zakonom ili aktom o osnivanju) prvenstveno rješavaju u prvostupanjskim postupcima u posebnom upravnom području socijalne skrbi te postupcima obiteljsko i kazneno-pravne zaštite, vode očevidnike, izdaju dozvole, potvrde i uvjerenja, daju mišljenja, provode izvršenja rješenja, odgojne mjere i posredovanja te druge.<sup>14</sup> Nad radom i aktima javnih ustanovama, stoga se obavlja i stroži nadzor u odnosu na ustanove. U ime RH, osniva ih u nadležno Ministarstvo rješenjem.<sup>15</sup> CSS Os osnovan je rješenjem<sup>16</sup> nadležnog Ministarstva 2012., pravna je osoba upisana u sudski registar i upisnik ustanova socijalne skrbi.<sup>17</sup> U obavljanju djelatnosti su samostalni i istu obavljaju javno i kontinuirano kao javnu službu. Najvažnije su tijelo za procjenu stanja i pružanje usluga (Hrabar, 2019: 27) iz socijalne skrbi sa vrlo širokim djelokrugom (pomoć, savjetovanje, vještačenja, pružanje usluga, provedba mjera i obiteljsko-pravnog savjetovanja, izdavanje dozvola, potvrda, uvjerenja, provedba posebnih UP i drugih postupaka (1<sup>o</sup>), procjene, koordinacija, praćenje stanja, mišljenja i prijedlozi, izvješća, vođenje evidencija, procjene, edukacije, itd.). Osnivanje i nadzor nad zakonitošću rad i akata CSS obavlja nadležno resorno Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike.<sup>18</sup> Uloga CSS u provedbi posebnih upravnih postupaka ogleda se u ovlastima pokretanja i vođenja postupka te donošenja rješenja, ostvarivanju suradnje i komunikacije s brojnim nadležnim tijelima relevantnim za utvrđivanje činjenica i okolnosti radi rješavanja predmeta (npr. FINA, drugi CSS, druge ustanove u sustavu

---

<sup>10</sup> Čl. 124. ZSC-a.

<sup>11</sup> Čl. 6.-8., 10. Zakona o ustanovama, NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19 (dalje: ZU). V. i čl. 125. st. 3. i čl. 126. st. 1. ZSC-a.

<sup>12</sup> Obuhvaća širok krug obveznika primjene ZUP-a. 2010. je dana zakonska definicija kruga obveznika vođenja upravnih postupaka, terminološki određena pojmom „*javnopravna tijela*“ sukladno sličnom određenju kako postoji u većini država članica EU (srednje Europe).

<sup>13</sup> Javna ovlast im je dodijeljena/povjerena od nadležnog tijela pravnim aktom kao autoritativno obavljanje određenih poslova u ime javnog interesa, jer im obavljanje tih poslova/djelatnosti izvorno ne pripada. O povjeravanju (delegaciji) pojedinih poslova državne uprave na pravne osobe s javnim ovlastima više v. čl. 3. st. 2., čl. 7., čl. 33., čl. 34. st. 2., čl. 35. Zakona o sustavu državne uprave, NN 66/19 i čl. 6. st. 2. t. 2., čl. 10. ZU-a.

<sup>14</sup> V. čl. 127. ZSC-a. V. i čl. 7. Statuta Centra za socijalnu skrb Osijek, [Akti CZSS Osijek | Centar za socijalnu skrb Osijek \(czss-osijek.hr\)](#), [Statut-CZSS-Osijek-Pročišćeni-tekst.pdf](#) (11. rujna 2021.).

<sup>15</sup> Čl. 125. st. 4., čl. 126. st. 2. ZSC-a.

<sup>16</sup> V. čl. 12. st. 2. ZUP-a.

<sup>17</sup> V. i čl. 125. st. 1. ZSC-a.

<sup>18</sup> [Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike - O Ministarstvu \(gov.hr\)](#), (12. rujna 2021.). V. i čl. 3. st. 1. t. 11., čl. 15. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, NN 85/20.

socijalne skrbi, nadležni sudovi, nadležne policijske uprave i postaje, nadležna Ministarstva (najčešće porezne uprave i područni uredi), HZZ, itd.).<sup>19</sup>

Zaposleni u sustavu imaju brojne i različite ovlasti i dužnosti (stručna potpora i podrška, savjetodavni i preventivski poslovi, poduzimanje radnji, mjera, aktivnosti, postupanja, besplatna pravna pomoć, itd.) te trebaju posjedovati i razvijati znanja, vještine i kompetencije (obrazovanje, praksa, stručni i znanstveni rad, edukacije i seminari, profesionalni razvoj, usavršavanje). One su propisane ZSC-om kao općim i temeljnim normativno-pravnim okvirom, no postoji još niz propisa u različitim izvorima u kojima se uređuju njihove nadležnosti, ovlasti i dužnosti. Tu je uvelike i pitanje odgovornosti, profesionalizma i stručnosti, etičko postupanje (profesionalne vrijednosti i načela, etički kodeks<sup>20</sup>), pružanje podrške i pomoći, težina posla što podrazumijeva i dodatnu posebnu zaštitu (obzirom na delikatne i često nepredvidive situacije u kojima svakodnevno nalaze u radu s korisnicima tj. potencijalno opasne), što ukazuje na zahtjevnu i složenu profesiju. U tome još kontekstu, želimo naglasiti važnost uloge socijalnih radnika u društvu te odgovornosti koje nose pri obavljanju poslova od javnog interesa, a zbog toga su i često izloženi kritikama javnosti. Ovdje bismo još završno istaknuli upravo ulogu socijalnih radnika kao zaštitnika prava građana, osobito promatrano kroz postupovno gledište što je predmet analize rada. Osim usredotočenosti na analizu slučaja kojim se bave, moraju prepoznati moguće ugroze i povrede prava korisnika/stranke te sukladno tome poduzimati odgovarajuće mjere i/ili o istome obavijestiti nadležna državna tijela/institucije u cilju pravodobne i potpune pravne zaštite.

#### **4. ANALIZA ODABRANIH POSEBNIH UPRAVNIH POSTUPAKA IZ SUSTAVA SOCIJALNE SKRBI**

Opći okvir upravnih postupanja i rješavanja u svim upravnim stvarima postavljen je ZUP-om. Osnova promatranja te usporedbe odnosa između općeg (ZUP-a) i posebnih zakona nalazi se u čl. 3. st. 1. ZUP-a. Propitkivanje mogućih većih ili manjih odstupanja od ZUP-a (Borković: 1999; Ljubanović, 2006) u posebnim upravnim područjima i njima pripadajućim posebnim zakonima te jesu li ista i opravdana, ostvaruje se kroz procjenu uvjeta propisanih navedenih zakonskim člankom:

- a) samo pojedina pitanja upravnog postupka,
- b) zakonom urediti drukčije,
- c) nužnost postupanja u pojedinim upravnim područjima te
- d) ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a.

Obzirom na stroga gore navedena ograničenja, poželjno je što manje odstupanja. Drugačije postupanje dopušteno je iznimno i pod strogim i preciznim zakonskim uvjetima. Potrebno je praćenje stanja i smanjenje posebnih upravnih postupaka koji uvelike odstupaju od uvjeta iz čl. 3. st. 1. ZUP-a na prihvatljivu razinu. Posljedice neusklađenosti (Ljubanović, 2006; Đerđa, 2007) dovode do pravne nesigurnosti, samovoljnog postupanja, neujednačenosti primjene

<sup>19</sup> V. npr. čl. 107. st. 3. ZSC-a.

<sup>20</sup> Etički kodeks socijalnih radnica i socijalnih radnika u djelatnosti socijalnog rada, [Etički kodeks socijalnih radnica i socijalnih radnika u djelatnosti socijalnog rada | Hrvatska udruga socijalnih radnika \(husr.hr\)](https://www.husr.hr/) (13. rujna 2021.).

prava, nepotrebnih komplikacija i odugovlačenja u vođenja upravnih postupaka, što je suprotno od težnje za pojednostavljenjem procedura i učinkovitim ostvarivanjem prava i ostvarivanje kvalitetne i potpune pravne zaštite te druge.

U nastavku rada iznosimo normativnu analizu procesnih odredbi dva odabrana posebna zakona iz područja socijalne skrbi i usporedbe sa ZUP-om.

#### 4.1. Posebni upravni postupak sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi

Temeljem normativne analize procesnih odredbi ZSC-a proizlazi sljedeće:

- a) *Javnopravno tijelo i nadležnost (mjesna i stvarna):*
  - mjesno nadležni CSS kao pravna osoba s javnim ovlastima, odnosno javna ustanova (o priznavanju prava u sustavu socijalne skrbi, razne naknade, jednokratna naknada, doplatak za pomoć i njegu, status roditelja njegovatelja ili njegovatelja-čl. 100. st. 1., čl. 100.a, čl. 101. st. 3.-5., č. 102., čl. 127. st. 1. t. 1. ZSC-a),
  - jedinica lokalne samouprave i grad Zagreb (o priznavanju prava na naknadu troškova stanovanja-čl. 41., čl. 100. st. 2. ZSC-a), upravna tijela (upravni odjeli),<sup>21</sup>
  - jedinica područne (regionalne) samouprave i grad Zagreb (o priznavanju na naknadu troškova ogrjeva-čl. 43., čl. 100. st. 3. ZSC-a), upravna tijela (upravni odjeli),
  - osim CSS i druge ustanove socijalne skrbi
  - prema mjestu prebivališta ili boravišta, posljednjeg boravišta stranke u RH ili mjesta gdje je nastao povod za vođenje postupka,<sup>22</sup>
- b) *stranke u postupku:* s jedne strane upravno-pravnog odnosa su fizičke osobe (terminološki različiti nazivi u zakonu ovisno o statusu, odnosno vrsti prava koja se u postupku zahtijevaju da se priznaju korisniku: roditelj, skrbnik, udomitelj, dijete, primatelj usluge, beskućnik, korisnik prava i drugi te s druge strane, nadležno javnopravno tijelo (pravna osoba s javnom ovlasti: javna ustanova CSS i druge ustanove socijalne skrbi, upravni odjeli grada ili županije nadležni za poslove socijalne skrbi/zaštite),
- c) *načini pokretanja postupka:* ZSC se propisuje da se postupak pokreće temeljem zahtjeva ili po službenoj dužnosti (čl. 105. st. 1. ZSC-a), ali i obavijesti<sup>23</sup> (čl. 105. st. 3. ZSC-a),<sup>24</sup>
- d) *naziv i vrsta akta koja se donosi u posebnom upravnom postupku:* rješenje,<sup>25</sup>
- e) *oblik u kojem se odluka donosi:* usmeno rješenje (čl. 111., čl. 234. ZSC-a) i rješenje u pisanom obliku,<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> V. čl. 19. st. 1., čl. 20. st. 2., čl. 53. st. 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20. V. i čl. 129. a st. 1. Ustava RH.

<sup>22</sup> Odredbe vezane za određivanje nadležnosti. V. čl. 100. st. 4.-8., čl. 101., čl. 102., čl. 103. ZSC-a. Čl. 15.-17. ZUP-a.

<sup>23</sup> V. i čl. 42. st. 2.-4. ZUP-a.

<sup>24</sup> Npr. v. čl. 33., 52. st. 2., 54. st. 4., 57. st. 3., 70. st. 1. t. 1. ZSC-a.

<sup>25</sup> O vrstama odluka u upravnom postupku v. čl. 96. ZUP-a.

<sup>26</sup> O obliku u kojem se akti u upravnom postupku donose propisano je čl. 97. ZUP-a.

- f) *rokovi*: 8, 15 (neposredno rješavanja) i 30 dana (ispitni postupak) (čl. 110. st. 2.-4., čl. 111. st. 2. ZSC-a),<sup>27</sup>
- g) *načela socijalne skrbi*: ZSC propisuje se 14 načela koja su karakteristična ovom posebnom upravnom području, prilagođenih sustavu socijalne skrbi i obavljanju socijalne djelatnosti,
- h) *mehanizmi pravne zaštite (pravni lijekovi)*: redovan pravni lijek žalba o kojoj odlučuje nadležno Ministarstvo (čl. 100. a st. 3., čl. 114. ZSC-a), propisuje se da žalba ne odgađa izvršenje rješenja (čl. 100. a st. 4. ZSC-a),
- i) *izričito propisana hitnost (žurnost) postupanja* (čl. 103. st. 4., čl. 110. ZSC-a).

U odnosu na istaknute temeljne procesne elemente u provedbi posebnih upravnih postupaka sukladno ZSC-u, a u usporedbi sa ZUP-om, može se zaključiti kako je posebni zakon (ZSC) u zadovoljavajućoj mjeri usklađen s odredbama ZUP-a (Ljubanović, 2010) manji je broj odredbi kojima se možda dodatno prepisuju ili bolje rečeno razrađuju odredbe iz ZUP-a što je nepotrebno. Rješenja u posebnom upravnom postupku donose pravne osobe s javnim ovlastima i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>28</sup> sukladno propisanom djelokrugu i nadležnosti za postupanje i odlučivanje o pravima iz sustava socijalne skrbi. Akti nose naziv rješenja, što je u skladu sa nazivom akta u ZUP-u. Isto tako što se tiče oblika u kojima se rješenja donose (osobito propisani iznimno žurni slučajevi u kojima se donosi usmeno rješenje, posebno kada se radi o djeci). U odnosu na pitanje rokova, uočavaju se nešto kraći rokovi za donošenje rješenja (ovisno je li neposredno riješena upravna stvar ili je proveden ispitni postupak) nego oni propisani ZUP-om, što ne predstavlja veliko odstupanje.

Postoje određene specifičnosti i odstupanja koja se odnose na propisivanje posebnih načela svojstvenih potrebama sustava i djelatnosti socijalne skrbi. Propisana su dodatna načela, koja predstavljaju smjernice specifične i prilagođene socijalnom sustavu. Za neke se može prigovoriti da pak predstavljaju prava, vrednote ili standarde postupanja, prije nego načela, a što ukazuje na ravnotežu između angažmana države i zahtjevima za poboljšanjem kvalitete života pojedinca (Hrabar, 2019: 22). Posebno bismo istaknuli načelo sudjelovanja u donošenju odluka (čl. 11. ZSC-a) kao jedno važno procesno načelo stranaka odnosno korisnika prava u sustavu socijalne skrbi. Načela informiranosti o pravima i uslugama te načelo tajnosti i zaštite osobnih podataka (čl. 10., 12. ZSC-a), koja su objedinjena u načelu pristupa podacima i zaštite podataka (čl. 11. ZUP-a). Jedna u nizu specifičnosti u procesnom smislu, odnosi se na propisivanje preispitivanja (po potrebi, najmanje jedanput godišnje) postojanje činjenica i okolnosti odlučujućih za donošenje rješenja kojim se priznaje pravo.<sup>29</sup> Nadalje, jedan od iznimaka odnosi se na propisivanje nesuspensivnosti žalbe na rješenja CSS, u usporedbi sa ZUP-om<sup>30</sup> kojim je normirano da je žalba u pravilu suspensivan pravni lijek (odgađa pravne učinke rješenja). No, ZUP-om se ostavlja mogućnosti da se iznimno predvide i pravno

<sup>27</sup> Rokovi za donošenje rješenja propisani su čl. 101. st. 1 i 2. ZUP-a, a načini kako se može riješiti upravna stvar čl. 48.-51. ZUP-a.

<sup>28</sup> Npr. Upravni odjel za socijalnu zaštitu, umirovljenike i zdravstvo grada Osijeka i Upravni odjel za zdravstvo, socijalnu skrb i hrvatske branitelje Osječko-baranjske županije.

<sup>29</sup> V. čl. 112. ZSC-a. Dužnost korisnika prijaviti promjenu okolnosti odmah ili najkasnije u roku od 8 dana od dana nastanka promjene CSS-u.

<sup>30</sup> Čl. 112. st. 1. ZUP-a.

reguliraju situacije u kojima žalba nema odgodni učinak.<sup>31</sup> U tome slučaju to treba u rješenju detaljno obrazložiti.

#### 4.2. Posebni upravni postupak sukladno Zakonu o privremenom uzdržavanju

Temeljem normativne analize procesnih odredbi ZSC-a proizlazi sljedeće:

- a) *javnopravno tijelo i nadležnost*: CSS<sup>32</sup> je nadležan za provedbu postupka za ostvarivanje prava, isplatu i vraćanje iznosa privremenog uzdržavanja,
- b) *stranke u postupku*: dijete i obveznik uzdržavanja (zastupanje: roditelj, skrbnik, poseban skrbnik (načelo zaštite dobrobiti djeteta),<sup>33</sup>
- c) *načini pokretanja postupka*: na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti,<sup>34</sup>
- d) *naziv i vrsta akta koja se donosi u posebnom upravnom postupku*: rješenje o privremenom uzdržavanju (čl. 18. ZPU-a), rješenje o prestanku prava na privremeno uzdržavanje (čl. 24. ZPU-a), rješenje o obvezi povrata isplaćenog iznosa privremenog uzdržavanja (čl. 27. ZPU-a),
- e) *oblik u kojem se odluka odnosi*: u pisanom obliku (iznimno: usmeno), specifičnost: izričito se propisuje da se u izreku rješenja unosi OIB obveznika uzdržavanja (čl. 27. st. 2. ZPU-a), dijelovi rješenja (čl. 18. ZPU-a),
- f) *rokovi*: 8 dana, 30 dana, 3 godine, 10 godina,
- g) *načela*: načela propisana ZUP-om i saslušanje obveznika uzdržavanja, iznimka: sprečavanje odugovlačenja postupka (čl. 15. ZPU-a),
- h) *mehanizmi pravne zaštite (pravni lijekovi)*: žalba koja nema odgodni učinak (čl. 20. ZPU-a), izričito se propisuje što se ne smije žalbom pobijati (čl. 20. st. 2. ZPU-a),
- i) *izričito propisana hitnost (žurnost) postupanja* (čl. 11. st. 1. ZPU-a)

Zaključno posebno želimo istaknuti da je ZPU-om izričito propisano da su postupci radi ostvarivanja prava na privremeno uzdržavanje i utvrđivanja obveze vraćanja privremenog uzdržavanja upravni postupci, što se ne susreće u drugim posebnim zakonima. Sličnu formulaciju sadrži Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja<sup>35</sup> u čl. 35. st. 1., a kojim se izričito propisuje da se u postupcima pred Agencijom za zaštitu tržišnog natjecanja primjenjuje ZUP.<sup>36</sup> Postoje odredbe koje pak upućuju na supsidijarnu primjenu ZUP-a (Ljubanović: 2006; Britvić Vetma, Pičuljan: 2016; Đerđa: 2010) ako posebnim zakonima nije drugačije propisano,<sup>37</sup> no i odredbu kojom se definira odnos s drugim propisima ili primjena istih.

Žalba i u ovom postupku ima nesuspendivan učinak na izvršenje rješenja CSS-a. U oba procesna zakona propisuje se načelo žurnosti ili hitnosti, koje u korelaciji s načelom zaštite

---

<sup>31</sup> Čl. 112. st. 3. ZUP-a.

<sup>32</sup> Čl. 10. st. 3. ZPU-a.

<sup>33</sup> Čl. 13. st. 1.-2. ZPU-a. Načelom prvenstvene zaštite dobrobiti i prava djeteta se regulira obveza sudova i javnopravnih tijela koja postupke vode da štite prava djeteta i vode računa o dobrobiti djeteta. V. čl. 5. st. 1. Obiteljskog zakona, NN 103/15, 98/19.

<sup>34</sup> Čl. 8. st. 1., čl. 10. st. 1.-2., čl. 11. st. 2., čl. 13. st. 2., čl. 22. st. 1., čl. 24. st. 1., čl. 27. st. 1. ZPU-a.

<sup>35</sup> NN 79/09, 80/13, 41/21.

<sup>36</sup> V. i čl. 45. st. 3. ZZTN-a.

<sup>37</sup> Npr. v. čl. 4. Općeg poreznog zakona, NN115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20.

dobrobiti djeteta, postupanja u najboljem interesu djeteta te provođenja mjera radi zaštite osobnih prava djeteta, predstavlja opravdanost uvažavajući situacije/okolnosti te stranke o čijim se pravima u tim postupcima odlučuje.

## **5. POTREBA ZA PRILAGODBOM I PROMJENAMA U POSTUPANJU CENTRA ZA SOCIJALNU SKRB OSIJEK ZA VRIJEME TRAJANJA BOLESTI COVID-19**

Pod utjecajem mjera vezanim za sprečavanje širenja bolesti COVID-19 i tijekom prvog vala (potpuno zatvaranje (tzv. „lockdown“) nacionalne epidemije, postupanja CSS Os odvijala su se u izvanrednim i izmijenjenim okolnostima. Provođenje mjera te pojačane brige i nadzora bilo je ograničeno, bez ostvarivanja osobnog kontakta s korisnicima. Komunikacija se održavala putem dostupnih elektroničkih medija i/ili telekomunikacijskih sredstava, dok je rad bio organiziran putem raspodjele stručnih timova (socijalni radnik, pravnik, psiholog) u grupe/skupine na tjednoj bazi (u skupinama su bili zastupljeni djelatnici iz svakog od četiri organizacijska odjela CSS Os) i rada od kuće. Putem takve raspodjele obavljanja poslova utvrđivali su kakva je dinamika odnosa npr. unutar obitelji obzirom da voditelji nadzora nisu odlazili u obitelji, već su sastavljali zabilješke i prosljeđivali kolegama (telefon i putem-e-maila). Naglasak je stavljen na postizanje dogovora i prilagodbu ostvarivanja kontakta te suradnju, gdje su najvažniji prioriteti: zaštita zdravlja i sigurnost djeteta. Treba istaknuti značaj zaključaka stručnog tima koji prethodi donošenju rješenja. Također, mišljenja smo kako se specifičnost područja djelatnosti socijalne skrbi iskazuje i kroz odluke Stožera civilne zaštite RH<sup>38</sup> te brojne upute, naputke i preporuke nadležnog Ministarstva<sup>39</sup> koje su se odnosile/odnose na ovaj sustav.

Stranke su se primale kontrolirano, na način da popunjavaju određeni obrazac izjave, na ulazu se vrši mjerenje temperature i dezinfekcija ruku, uz obvezno nošenje maski.<sup>40</sup> Posebno je do izražaja došla uloga CSS u pružanju savjetodavne stručne pomoći. U ovakvim izazovnim prilikama, ostvarivanja kontinuirane suradnje i pravodobne komunikacije s drugim nadležnim tijelima (MUP, drugi centri, FINA, nadležni sudovi, itd.) relevantnim za utvrđivanje činjeničnog stanja i rješavanja predmeta, od osobitog je značaja. Tijekom drugog vala pandemije te popuštanja određenih mjera sukladno odlukama Stožera civilne zaštite RH,<sup>41</sup> svi

<sup>38</sup> Npr. Odluka o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja svih zaposlenika u djelatnosti socijalne skrbi na virus SARS-CoV-2 (28. rujna 2021.), Odluka o nužnoj epidemiološkoj mjeri obveznog korištenja maski za lice ili medicinskih maski (2. srpnja 2021.), Više v. <https://civilna-zastita.gov.hr/odluke-stozera-civilne-zastite-rh-za-spreccavanje-sirenja-zaraze-koronavirusom/2304>, (13. rujna 2021.).

<sup>39</sup> <https://mrosp.gov.hr/pristup-informacijama-16/najcesca-pitanja-i-odgovori/socijalna-politika-11808/11808>, (13. rujna 2021.).

<sup>40</sup> V. Upute za sprječavanje i suzbijanje epidemije koronavirusa (covid-19) za centre za socijalnu skrb i centar za posebno skrbništvo, <https://mrosp.gov.hr/pristup-informacijama-16/najcesca-pitanja-i-odgovori/socijalna-politika-11808/11808>, (13. rujna 2021.).

<sup>41</sup> <https://civilna-zastita.gov.hr/odluke-stozera-civilne-zastite-rh-za-spreccavanje-sirenja-zaraze-koronavirusom/2304>, (13. rujna 2021.).

djelatnici CSS redovno i regularno<sup>42</sup> obavljaju svoje poslove uz pridržavanje propisanih mjera,<sup>43</sup> osim onih kojima je bio odobren rad od kuće zbog ozbiljnih zdravstvenih dijagnoza.

Ovdje bismo istaknuli elektronički servis e-Usluge Socijalna skrb<sup>44</sup> temeljem kojeg se ostvaruje elektronička komunikacija sa nadležnim CSS-ima. Ovaj način komunikacije osobito u ovakvim izvanrednim okolnostima, pridonosi zaštiti vlastitog, ali i tuđeg zdravlja te sprečavanju širenja virusa, izbjegavajući fizički i osobni odlazak u CSS te ostvarivanje bliskog osobnog kontakta, no isto tako brže je, jeftinije te jednostavnije. Putem navedene e-usluge, omogućava se izdavanje potvrda je li građanin korisnik prava i/ili usluga u CSS-u, predaja zahtjeva za priznavanje prava na osobnu invalidninu (odrasla osoba i dijete), i za priznavanje prava na doplatak za pomoć i njegu (odrasla osoba i dijete).

## **6. ANALIZA ODABRANE PRAKSE IZ NADLEŽNOSTI CENTRA ZA SOCIJALNU SKRB OSIJEK – PRIVREMENO UZDRŽAVANE I SOCIJALNA SLUŽBA KBC OSIJEK**

### **6.1. Postupanje Centra za socijalnu skrb Osijek u postupcima privremenog uzdržavanja i zajamčene minimalne naknade**

Navedene godine uzete su za analizu radi usporedbe načina postupanja nadležnog CSS Os prije i nakon proglašenja globalne pandemije te je li bolest COVID-19<sup>45</sup> utjecala na promjene u pogledu npr. kontakta i komunikacije s korisnicima, broja predmeta. Jesu li uopće nastupile određene izmjene u rješavanjima predmeta za vrijeme trajanja bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-Cov-2 i ako jesu, koje su to. Intencija je pokušati ustvrditi koliko je za navedene godine bilo zahtjeva korisnika i način rješavanja istih (omjer usvojenih i odbačenih) te je li i u kojoj mjeri došlo do povećanja broja korisnika i zahtjeva zajamčenu minimalnu naknadu u 2020. Stoga se u nastavku rada iznose podaci te tablično prikazuju (za privremeno uzdržavanje).

U postupcima ostvarivanja prava na privremeno uzdržavanje u 2019. doneseno je 67 rješenja i to; 19 rješenja o priznavanju prava na privremeno uzdržavanje, 40 rješenja o prestanku prava na privremeno uzdržavanje; 8 rješenja o obustavi postupaka. Rješenja o odbijanju i odbačaju zahtjeva za priznavanje prava na privremeno uzdržavanje nije bilo. U 2020. doneseno je 59 rješenja: 31 rješenje o priznavanju prava na privremeno uzdržavanje; 24 rješenja o prestanku prava na privremeno uzdržavanje; 4 rješenja o obustavi postupka. Odbijanja i odbačaja zahtjeva također i u ovoj godini, nije bilo. Iako je ova zarazna bolest djelomice utjecala i na narušavanje obiteljskih odnosa (negativni utjecaj: promjene u načinu života, u bliskim odnosima, stres, preopterećenost, nasilje u obitelji, itd.), iz uvida u podatke vidljivo je da je ipak bilo nešto manje predmeta u 2020. u usporedbi s 2019.

---

<sup>42</sup> Više v. i na <https://czss-osijek.hr/obavijest-korisnicima-o-novoj-organizaciji-rada-rasporedu-rada-i-radnog-vremena-czss-osijek/>, (14. rujna 2021.).

<sup>43</sup> V. Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, NN 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20.

<sup>44</sup> <https://gov.hr/hr/katalog-usluga/10?katalog=1&podrucje=39>, <https://psc.hr/pruzanje-socijalnih-usluga-u-djelatnosti-socijalne-skrbi/> (14. rujna 2021.).

<sup>45</sup> <https://czss-osijek.hr/category/covid-19-informacije/>, (14. rujna 2021.).



Što se tiče postavljenog upita: je li i u kojoj mjeri došlo do povećanja broja korisnika i povećanih zahtjeva za zajamčenu minimalnu naknadu u 2020.? Obzirom na neke od mogućih posljedica pandemije poput utjecaja na pitanja zaposlenosti, smanjivanje prihoda i pogoršavanje životnih prilika, ipak nije došlo do povećanja broja korisnika zajamčene minimalne naknade. U odnosu na prava na zajamčenu minimalnu naknadu prema dobivenim podacima, u 2019. evidentirano je ukupno 1.926 korisnika, a u 2020. 1.783 korisnika.

Tablica 1. Načini rješavanja u postupcima privremenog uzdržavanja tijekom 2019. i 2020. godine

Godina	Priznato pravo na privremeno uzdržavanje	Prestanak prava na privremeno uzdržavanje			Obustava postupka	Ukupno
		Uspostava uzdržavanja od strane obveznika uzdržavanja	Protek razdoblja od tri godine u kojem dijete ima pravo ostvariti privremeno uzdržavanje	Punoljetnost		
2019.	19	17	21	2	8	67
2020.	31	15	7	2	4	59

Izvor: obrada autorica rada prema ustupljenim podacima CSS Osijek

## 6.2. Ukratko o ulozi socijalnog radnika u KBC Osijek – značaj socijalne službe

Bolnički sustav predstavlja niz složenih izazova za socijalne radnike. Klinički socijalni radnici bave se emocionalno intenzivnim i potencijalno iscrpljujućim slučajevima u okruženju u kojem su često suočeni s prijetnjama identitetu ili postojanju. Pacijenti koji koriste zdravstvene usluge u bolnici najčešće se obraćaju socijalnim radnicima zbog sljedećih pitanja: obiteljska pitanja (npr. obiteljsko nasilje, razvodi, uzdržavanje), pravni savjeti o raznim pitanjima poput sudskog postupka, nadležnosti, ograničenja njihovih prava. Socijalni radnici koji rade u službama zaštite mentalnog zdravlja ili u drugim zdravstvenim institucijama, njihova uloga je vođenje računa o osiguranju usluga, intervencija u kriznim situacijama, osposobljavanje za svakodnevni život, socijalne rehabilitacije te drugih oblika pomoći i zaštite koji će im pomoći prilikom povratka u zajednicu. U oblasti rada socijalnog radnika unutar zdravstvenog sustava, težište rada je na razrješivanju socijalnih posljedica i primjeni socijalnih mjera zaštite. Socijalni radnici pružaju usluge i u psihijatrijskim, medicinskim i rehabilitacijskim ustanovama.

Socijalni radnik pokriva pacijente, članove njihovih obitelji, kao i zaposlenike u KBC Osijek, kojim je za cilj pomoć u ostvarivanju svih prava iz područja socijalne i zdravstvene zaštite prema važećim zakonima. Program rada socijalnog radnika u KBC-u Osijek: opći socijalni rad (prijem i otpust bolesnika),<sup>46</sup> individualni socijalni rad (npr. metode procesa savjetovanja i terapijskog rada socijalni rad u grupi, aktivnosti samozbrinjavanja, socijalne rehabilitacije i

<sup>46</sup> Opći socijalni rad obuhvaća poslove i radne zadatke sukladno Pravilniku o minimalnim uvjetima za pružanje socijalnih usluga, NN 40/14, 66/15, 56/20, 28/21.

pružanja podrške pacijentu, metode osobno vođenog planiranja- strukturirani intervju s korisnikom te testovi procjene socijalnih vještina i rizika), socijalni rad u grupi (tjedni susreti s bolesnicima),<sup>47</sup> stručno usavršavanje, evaluacija (Tomeković, 2020). Nerijetko se susreću i s mjerom zbrinjavanja i smještaja pacijenta u ustanove socijalne skrbi. Kada su u pitanju pacijenti pod neposrednom zaštitom CSS Os, postojanje dobre komunikacije i suradnje neki su od preduvjeta za uspješnu adaptaciju pacijenta u ustanovu socijalne skrbi. Bolesnika je potrebno pripremiti na moguću potrebu premještaja u drugu ustanovu, odnosno pripremiti za otpust s liječenja. Ukoliko se po procjeni ne može vratiti u obitelj ili je nema, a nije sposoban samostalno brinuti o sebi u suradnji sa nadležnim CSS Os pokušava se naći drugi način zbrinjavanja bolesnika. U takvim je slučajevima od iznimne važnosti poticanje i održavanje kontakata i suradnje s članovima obitelji ili skrbnikom bolesnika od strane socijalnog radnika.

Isto tako, treba naglasiti i ulogu socijalnog radnika u multidisciplinarnom pristupu djeci i adolescentima sa somatskim i psihičkim poteškoćama te oboljelima u Zavodu za radioterapijsku onkologiju. Važan je timski, integrativni i interdisciplinarni pristup te pružanje psihosocijalne podrške cijeloj obitelji. KBC Os svakodnevno pronalazi načine kako osigurati smještaj i skrb, tjedno i do 30 zahtjeva za smještaj u obiteljske domove u Osječko-baranjskoj županiji.

## 7. ZAKLJUČAK

CSS su javne ustanove koje pripadaju u skupinu pravnih osoba s javnim ovlastima, kao jedna od četiri kategorija tijela koje čine javnopravna tijela, koja postupaju i rješavaju u određenim upravnim stvarima kada je to izričito propisano i kada su na to ovlašteni, dakle obveznici su vođenja upravnog postupka. Podjeljivanjem javnih ovlasti prvenstveno rješavaju u prvostupanjskim postupcima u posebnom upravnom području socijalne skrbi.

Sustav socijalne skrbi promatran s upravno-pravnog gledišta odnosno upravno-procesnog, značajan je u pogledu potrebe normativne analize posebnih zakona kojima se reguliraju procesna pitanja u području socijalne skrbi, a unutar kojih se odlučuje o brojnim pravima korisnika toga sustava. Stoga se putem normativne analize posebnih procesnih odredbi ZSC-a i ZPU-a (*lex specialis*) u odnosu na ZUP (*lex generalis*), ukazuje na određena manja odstupanja i specifičnosti u provedbi posebnog upravnog postupka u nadležnosti CSS. Određene su iznimke i odstupanja opravdane vodeći se razlozima hitnosti te zaštite dobrobiti i interesa te prava djeteta (ali i drugih korisnika prava) a koji ovo posebno upravno područje zahtijeva. No, isto tako iznimke trebaju biti detaljno obrazložene u rješenjima, ali ih se nikako ne bi smjelo zloupotrebjavati. U oba analizirana posebna upravna postupka ističe se hitnost (žurnost) postupanja i nesuspendivnost žalbe na donesena rješenja. Nadalje, samo kroz ovako ukratko

---

<sup>47</sup> Otkrivanje problema korisnika sa svrhom pravovremene reakcije na iste te zajedničko planiranje određene aktivnosti te realiziranje potreba bolesnika. Održavanje sastanaka u manjim grupama kojima je svrha uspješnije rješavanje konfliktnih stanja i situacija. Prema mjesečnom planu u sklopu „Dnevne bolnice“, uključeni su i drugi stručni djelatnici Klinike. Grupni rad sa bolesnicima koristi se za saniranje psihosocijalnih i komunikacijskih vještina s naglaskom na učenje, rješavanje problema, donošenje odluka, pružanje podrške u kriznim situacijama, razumijevanje vlastite uloge u grupi, poštivanje različitosti te za prevenciju rizičnog ponašanja (terapijska zajednica i socijalizacijska grupa).

prikazanu prizmu dva odabrana posebna upravna postupka te rad socijalne službe u KBC Os, uočava se složenost poslova i djelokruga u sustavu socijalne skrbi pod nadležnošću CSS Os.

U odnosu na postavljeno istraživačko pitanje: jesu li nastupile promjene u postupanjima i rješavanjima predmeta za vrijeme trajanja bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-Cov-2 u CSS Os? Ona su se odvijala u izvanrednim i izmijenjenim okolnostima, na način da je provođenje mjera bilo ograničeno, bez ostvarivanja osobnog kontakta s korisnicima. Komunikacija se održavala putem dostupnih elektroničkih medija i/ili telekomunikacijskih sredstava, dok je rad bio organiziran putem raspodjele stručnih timova i rada od kuće. Isto tako, ublažavanjem mjera CSS Os stranke prima kontrolirano, poslovi se obavljaju redovno sukladno propisanim uvjetima i mjerama, gdje pri tome posebno do izražaja savjetodavna uloga CSS.

Iako se pod utjecajem epidemije COVID-19 očekivalo povećanje broja predmeta u oba odabrana upravna područja, do istih nije došlo, što je potkrepljeno statističkim podacima za analizirane godine od strane CSS Os. Većih promjena u načinima postupanja CSS Os i socijalne službe u KBC Os iskazano nam je da ih nije bilo, osim u načinima komunikacije sa strankama/korisnicima i u određenom segmentu pružanju usluga zbog sprječavanja i širenja zaraze pridržavanjem propisanih mjera zaštite u radu s korisnicima sustava socijalne skrbi radi očuvanja javnog zdravlja.

Završno smatramo kako je potrebno naglasiti i važnost pravne zaštite socijalnih djelatnika osobito u ovim izazovnim vremenima, koja zahtijevaju prilagodbe i brze reakcije te velike promjene u načinima postupanja i odlučivanja u odnosu na vrlo osjetljive i ranjive skupine korisnika/stranaka. Isto tako, osobito je značajno jačanje kapaciteta stručnjaka u sustavu socijalne skrbi.

## LITERATURA

### *Knjige:*

1. Đerđa, D. (2010) Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Zagreb: Inženjerski biro
2. Hrabar, D. (2019) Obiteljsko pravo u sustavu socijalne skrbi, Zagreb: Narodne novine; Sveučilište u Zagrebu
3. Tomeković, Ž. (2020) Organizacija socijalne službe u Kliničkom bolničkom centru Osijek, Osijek: Pravni fakultet (završni rad)

### *Znanstveni radovi u časopisima:*

1. Borković, I. (1999) „Opći upravni postupak i poreznopravna postupovna pravila“, Hrvatska javna uprava, Vol. 1, br. 1, str. 43.-64.
2. Britvić Vetma, B.; Pičuljan, N. (2016) „Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj“, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, No. 3-4, str. 37.-51.
3. Đerđa, D. (2007) „Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 28, br. 1, str. 407.-439.
4. Ljubanović, B. (2006) „Posebni upravni postupci u Republici Hrvatskoj“, Hrvatska javna uprava, god. 6, br. 3, str. 5.-22.

5. Ljubanović, B. (2010) „Novi Zakon o općem upravnom postupku i posebni upravni postupci“, Hrvatska javna uprava, god. 10, br. 2, str. 319.–329.

*Pravni propisi:*

1. Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
2. Obiteljski zakon, NN 103/15, 98/19.
3. Opći porezni zakon, NN115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20
4. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20
5. Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09
6. Zakon o privremenom uzdržavanju, NN 92/14
7. Zakon o sustavu državne uprave, NN 66/19
8. Zakon o socijalnoj skrbi, NN 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17, 98/19, 64/20, 138/20
9. Zakon o ustanovama, NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19
10. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, NN 85/20
11. Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, NN 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20
12. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 79/09, 80/13, 41/21
13. Pravilnik o minimalnim uvjetima za pružanje socijalnih usluga, NN 40/14, 66/15, 56/20, 28/21

*Web izvori:*

1. Etički kodeks socijalnih radnica i socijalnih radnika u djelatnosti socijalnog rada, [Etički kodeks socijalnih radnica i socijalnih radnika u djelatnosti socijalnog rada | Hrvatska udruga socijalnih radnika \(husr.hr\)](#) (13. rujna 2021.)
2. Statut Centra za socijalnu skrb Osijek Statut, [Akti CZSS Osijek | Centar za socijalnu skrb Osijek \(czss-osijek.hr\)](#) (11. rujna 2021.)
3. [Centar za socijalnu skrb Osijek \(czss-osijek.hr\)](#) (10. rujna 2021.)
4. [Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike - O Ministarstvu \(gov.hr\)](#) (12. rujna 2021.)
5. <https://gov.hr/hr/katalog-usluga/10?katalog=1&podrucje=39>, <https://psc.hr/pruzanje-socijalnih-usluga-u-djelatnosti-socijalne-skrbi/> (14. rujna 2021.)
6. <https://czss-osijek.hr/obavijest-korisnicima-o-novoj-organizaciji-rada-rasporedu-rada-i-radnog-vremena-czss-osijek/> (14. rujna 2021.)
7. <https://czss-osijek.hr/category/covid-19-informacije/> (14. rujna 2021.)
8. <https://civilna-zastita.gov.hr/odluke-stozera-civilne-zastite-rh-za-sprecavanje-sirenja-zaraze-koronavirusom/2304> (13. rujna 2021.)
9. <https://mrosp.gov.hr/pristup-informacijama-16/najcesca-pitanja-i-odgovori/socijalna-politika-11808/11808> (13. rujna 2021.)

## RIZICI I KOMUNIKACIJA U IZVANREDNIM OKOLNOSTIMA

### RISKS AND COMMUNICATION IN EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES

**Ana Gavran Lulić, mag. iur., pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

e-mail: [ana.gavran@vevu.hr](mailto:ana.gavran@vevu.hr)

**Dorotea Markasović, mag. ing. aedif., mag. oec.**

e-mail: [dorotea.markasovic@gmail.com](mailto:dorotea.markasovic@gmail.com)

**dr. sc. Mirjana Nedović, prof. v. š.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

e-mail: [mirjana.nedovic@vevu.hr](mailto:mirjana.nedovic@vevu.hr)

#### **Sažetak**

Jedan od značajnih rizika u provedbi projekata, planova, programa, i sl., je i komunikacija, odnosno posljedice koje nastaju zbog nesporazuma, buke u komunikacijskom kanalu, tajenja informacija. Komunikacijski plan važan je dio svakog projekta, a upravljanje komunikacijama aktivnost koja se proteže kroz cijeli projekt. U javnoj upravi može se govoriti o projektnom pristupu, bilo da se radi o provedbi planova ili o stvarnim projektima, primjerice, financiranima iz EU fondova, kojima treba upravljati. Kriza, također, daje prilike i mogućnosti za razvoj aplikacija koje se mogu koristiti i kao komunikacijski alati. U radu su navedeni neki od čimbenika koji utječu na uspjeh kriznog komuniciranja: strateško planiranje i donošenje odluka, unutar-organizacijska suradnja i raspodjela odgovornosti, razumijevanje upravljanja rizicima i njegovo usklađivanje, formuliranje poruka koje se prenose i njihovo raspršivanje te interakcija s medijima. Važnu ulogu imaju i dionici (engl. stakeholders) koji, zbog vlastitih interesa, mogu doprinijeti ili onemogućiti širenje poruke kako je izvorno zamišljena. Zbog toga je važno napraviti i analizu dionika.

**Ključne riječi:** *komunikacijski plan, javna uprava, procjena rizika, matrica rizika.*

#### **Abstract**

One of the significant risks in the implementation of projects, plans, programs, etc., is communication, i.e. the consequences that arise due to misunderstandings, noise in the communication channel, secrecy of information. A communication plan is an important part of any project, and communications management is an activity that extends throughout the project. In public administration, one can talk about a project approach, whether it is the implementation of plans or real projects, for example, financed from EU funds, which need to be managed. The crisis also provides opportunities and possibilities for the development of applications that can be used as communication tools. The paper lists some of the factors that influence the success of communication in a crisis: strategic planning and decision making, intra-organizational cooperation and allocation of responsibilities, understanding risk management and its coordination, formulating messages and dispersing them and interacting with the media. Stakeholders also have an important role to play, which, due to their own interests, can

contribute to or prevent the spread of the message as originally intended. That is why it is important to do a stakeholder analysis.

**Keywords:** *communication plan, public administration, risk assessment, risk matrix.*

## 1. UVOD

U izvanrednim okolnostima, od velike je važnosti da javna uprava nastavi funkcionirati kao i uobičajeno. Međutim, postoje različiti rizici koji to mogu onemogućiti. Među nekim značajnijima su tehnološki rizik (primjerice, pad sustava), pravna ograničenja, birokratske procedure (npr. za dobivanje dozvola), nedostatak specijalnih znanja i vještina (primjerice, osoblje ili korisnici koji se ne služe određenim računalnim programima). Iako se pandemija pokazala kao značajan rizik za gotovo sve sektore i djelatnosti, digitalno poslovanje donijelo je procvat za pojedine vrste usluga i proizvoda, stoga se svaki rizik ne može smatrati jednako opasnim za sve. Zbog toga je jako važno razviti krizni plan, specifičan za poduzeće ili organizaciju, i raditi na kriznom upravljanju. Jedan od potencijalnih rizika je i komunikacija, tj. opasnosti koje onemogućuju točno prenošenje informacija. Glavni cilj rada je utvrditi rizike i čimbenike koji utječu na uspjeh kriznog komuniciranja te koje su glavne odrednice komunikacijskog plana u javnoj upravi. Dodatan cilj rada je propitati relevantnost postojećih planova komunikacije u rizičnim, izvanrednim okolnostima, u javnoj upravi. Opravdanost istraživanja očituje se u aktualnim socio-ekonomskim okolnostima. Riječi i pojmovi koji imaju rodno značenje korišteni u radu odnose se jednako na muški i ženski rod, bez obzira jesu li korišteni u muškom ili ženskom rodu.

## 2. TEORIJSKA PODLOGA I PRETHODNA ISTRAŽIVANJA

U nastavku poglavlja dat će se definicije rizika i komunikacije te upoznati s osnovnim koracima odgovora na rizike, proces komunikacije i slično. Dan je teorijski okvir za razumijevanje rada.

### 2.1. Rizici

Rizike je potrebno kontinuirano pratiti i procjenjivati. To je moguć događaj ili stanje koje, ako se pojavi, ima pozitivan ili negativan učinak na najmanje jedan od parametara projekta: trošak, vrijeme, opseg ili kakvoću rezultata (Willet, 1951). Elementi rizika su neizvjesnost i izloženost, ako nema barem jednog od tih dvaju elemenata, ne može se govoriti o riziku (Drljača i Bešker, 2010). Neki autori definiraju rizik kao funkciju događaja, vjerojatnosti i posljedice (IPMA ICB 4.0, 2015). Proces upravljanja rizicima sastoji se od četiri koraka (IPMA ICB 4.0, 2015):

- prvi korak – Identifikacija (utvrđivanje) rizika
- drugi korak – Procjena i analiza rizika – kvalitativna i kvantitativna
- treći korak – Odgovor na rizike
- četvrti korak – Praćenje i kontrola rizika

Prvi korak podrazumijeva identifikaciju (utvrđivanje) rizika. Projektni tim (ili tim koji radi ne određenoj zadaći) treba se sastati kako bi popisao i opisao rizike koji mogu utjecati na projekt. Opis stanja koje može dovesti do štete po projekt i opis same štete koja bi se mogla dogoditi ako rizik nastupi, odnosno, dogodi se, važan je za sagledanje šire slike. Ponekada se zbog toga

početak projekta može odgoditi dok ne nastupi povoljnije stanje. Proces opisivanja i promišljanja o potencijalnim rizicima iterativan je proces koji se proteže kroz sve faze projekta te uključuje čitav projektni tim (Jureković, 2017). Popisivanje i opisivanje rizika koji mogu utjecati na projekt vrši se pregledom dokumentacije prethodnih sličnih projekata i prikupljanjem informacija (primjerice, SWOT analizom, Delphi analizom, razgovorima sa stručnjacima ili iskusnijim voditeljima ili članovima tima sa sličnih projekata, *brainstormingom*) (Jureković, 2017). Također, postoji i registar rizika. Prema Sevoi (2019), registar rizika je softver koji se naslanja na odgovarajuću zakonsku regulativu i propise (npr. Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, Smjernice za upravljanje rizicima u poslovanju institucija javnog sektora i dr.). On sadrži popis utvrđenih uzroka, klasifikaciju rizika prema kategoriji, popis predviđenih odgovora (reakcija) na rizik te izjavu o rizicima (Sevoi, 2019). Registar rizika objedinjuje popis rizika koji su značajni za ostvarivanje ciljeva organizacija i poduzeća.

Drugi korak sastoji se od procjene i analize rizika. Analiza može biti kvalitativna i kvantitativna. Analiza rizika zapravo ispituje vjerojatnost pojave rizičnih događaja i njihovu veličinu. Također se provodi i analiza osjetljivosti projekta na rizik (Udovičić i Kadlec, 2013). Rizični događaj može utjecati na vrijeme (zastoji ili kašnjenja), troškove projekta, kvalitetu, performanse, resurse, pojedini dio projekta, ili čitav projekt. Rizični događaj (primjerice, potres, poplava) može izazviti štetu ili gubitak imovine, a u najgorem slučaju i ljudske gubitke (smrt ili povredu ljudi). Metode analize rizika (IT pedia, 2021):

- kvantitativne – moguće je odrediti veličinu rizika u jedinicama troškova ili vremena
- kvalitativne – rizik se procjenjuje u relativnim veličinama

Kvantitativne metode procjene rizika su: matematički modeli, simulacije, račun vjerojatnosti – stohastičko odlučivanje, analiza osjetljivosti i *Monte Carlo*. Kvalitativnom analizom rizika sagleda se vjerojatnost rizika, izloženost riziku te učinak rizika (određuju se glavni izvori rizika i opis njihovih vjerojatnih posljedica) (Jureković, 2017).

Treći korak je odgovor na rizike. Sugerirani odgovor na rizike dan je u tablici 1.

Tablica 1. Odgovor na rizike (izvor: vlastita izrada)

<b>Odgovor na negativne rizike (prijetnje)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Izbjegavanje</li> <li>– Prijenos</li> <li>– Ublažavanje</li> </ul>
<b>Odgovor na pozitivne rizike (prilike)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Iskorištavanje</li> <li>– Dijeljenje</li> <li>– Pojačanje</li> </ul>
<b>Odgovor na prijetnje i prilike</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– prihvaćanje</li> </ul>

Četvrti korak odnosi se na praćenje i kontrolu rizika. Time je obuhvaćeno utvrđivanje, analize i planiranja mogućih novih rizika, analiziranje postojećih rizika, bilježenje utvrđenih rizika, prepoznavanje i utvrđivanje okidača rizika, praćenje reagiranja na rizike koji su se zaista i dogodili. Kontrola rizika je proces provođenja kriznih planova u slučaju nastupa rizika i sastavljanje s tim povezanih izvješća o stanju rizika. Okidač rizika je događaj čija se pojava (ili utvrđivanje pojave) smatra potvrdom događanja / nastupa rizika (Jureković, 2017).

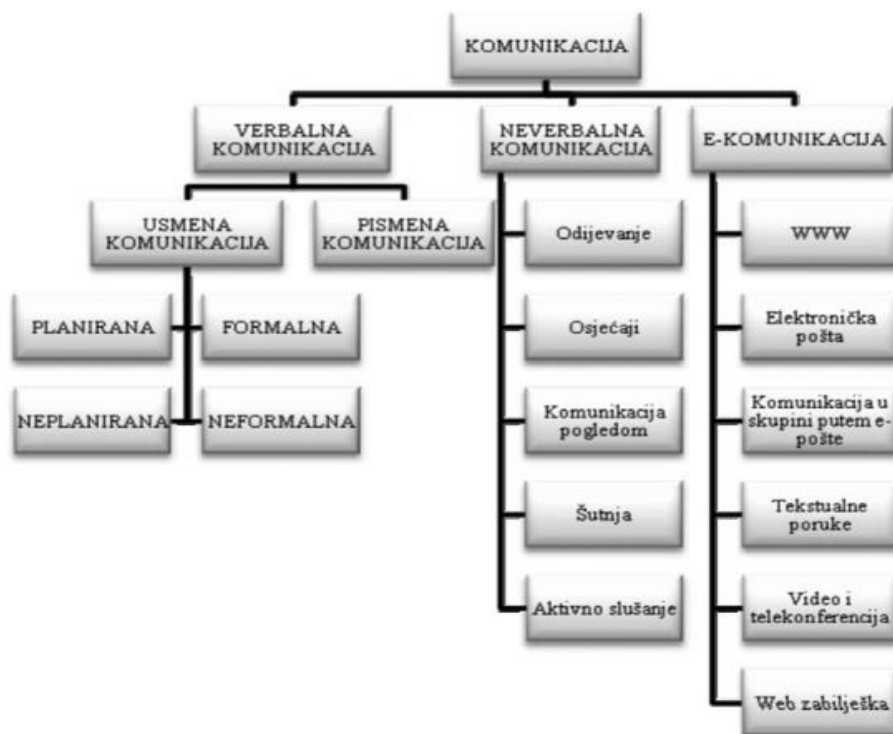
„Utvrđivanje pojave okidača rezultira početkom realizacije kriznog plana, odnosno plana reagiranja na nastup rizika“ (Jureković, 2017:58).

U konačnici, potrebno je temeljito planirati (projekt, aktivnosti, zadatke, nove mjere koje se uvode) prije realizacije. Vrijeme uloženo u planiranje vraća se kroz uštedu vremena u samoj realizaciji i kasnijem ispravljanju pogrešaka. Rizike valja promatrati prema specifičnosti situacije (primjerice, nije svima pandemija bila rizik koji je negativno utjecao na poslovanje). Dodatno, potrebno je odrediti jasnu, zajedničku odgovornost sudjelovanja u procesu upravljanja rizikom te učiti na iskustvu.

## 2.2. Komunikacija

Iako ljudi oduvijek komuniciraju, tek se u prošlom stoljeću razvija znanstvena disciplina koja će proučavati komunikaciju. „Klasičan model komunikacije Claude – Shanonn pojavljuje se 1950-ih godina, dok se komunikacija kao znanstvena disciplina javlja u 1970-ima. Tako kasna osviještenost za potrebom bavljenja komunikacijom uopće ne čudi s obzirom da su tek u razdoblju od 1927. do 1932. g. Elton Mayo i suradnici, proučavajući zaposlenike u tvornici u mjestu Hawthorne dokazali da su ljudi društvena bića čije je ponašanje potrebno podržavati (...) te kako ljudsko ponašanje utječe na organizaciju i menadžment u sklopu društvenog sustava“ (Lamza-Maronić i Glavaš, 2008:9). Mnogobrojne su definicije komunikacije, primjerice: „Komunikacija je sve“ (Rouse, M. i Rouse, S., 2005:15). „Riječ komunikacija potječe od latinskih riječi *comunis*, *ae*, *f*. što znači zajednički, odnosno *communicare* – učiniti općim, uopćiti“ (Lamza-Maronić i Glavaš, 2008:8). Postoji više vrsta komunikacije, a na slici 1. prikazana je općenita podjela.

Slika 1.: Struktura komunikacije  
(izvor: Jurković, 2012:389; prema: Lamza-Maronić i Glavaš, 2008:22)





Komunikacijski proces obuhvaća nekoliko faza. Te su faze (Fox, 2001:25):

- „potreba za komunikacijom (ideje, osjećaji) - postavljanje cilja komunikacije;
- prebacivanje misli u oblik prikladan za prijenos poruke – ekodiranje;
- odašiljanje poruke (govorene, pisane, slikovne, govora tijela, tona glasa, uporabe prostora i vremena) - prijenos;
- primanje poruke - prijem;
- pretvaranje poruke u ideje i osjećaje primatelja - dekodiranje;
- potreba za odgovorom na primljenu poruku (ideje, osjećaji);
- postavljanje cilja komunikacije.“

U osam ključnih kompetencija u ciklusu cjeloživotnog obrazovanja ubrajaju se i komunikacija na materinjem jeziku, i komunikacija na stranim jezicima (EU Council, 2006). Komunikacijski plan važan je dio svakog projekta, a upravljanje komunikacijama aktivnost koja se proteže kroz cijeli projekt. U današnje komunikacijske trendove, osim digitalne (*e-komunikacije*), spada i nenasilna komunikacija (Rosenberg, 2006).

### 3. METODOLOGIJA RADA

Metodologijom rada obuhvaćeni su predmet istraživanja, metode, izvori i svrha rada. Predmet istraživanja ovog rada su rizici i komunikacija u izvanrednim okolnostima. Svrha rada je potaknuti promišljanje i razvoj komunikacijskih planova u javnoj upravi. Uporabljene su sljedeće metode istraživanja: metoda deskripcije, metoda kompiliranja, metoda klasifikacije, komparativna metoda, prikupljanje, priprema i obrada podataka u istraživačkom procesu, induktivna i deduktivna metoda, analiza i sinteza (Zelenika, 1998). Izvori korišteni u svrhu pisanja rada pronađeni su na internetu i u dostupnoj literaturi. Riječi i pojmovi koji imaju rodno značenje uporabljeni u radu odnose se jednako na muški i ženski rod, bez obzira jesu li korišteni u muškom ili ženskom rodu.

### 4. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Digitalna transformacija mijenja način na koji vlade mogu komunicirati s građanima. Komunikacija je ključna poluga što se tiče poslovanja. Kako bi poduzeća i organizacije bile uspješne, moraju biti u stanju učinkovito komunicirati svoje proizvode i usluge na tržištu, a kada se razvije učinkovita komunikacijska strategija, koristi nisu samo financijske. Postoji mnogo primjera povećanja postotka prodaje određenih artikala nakon uspješno iskomunicirane marketinške kampanje. Isto tako, loša komunikacijska strategija može naštetiti ugledu i dobiti tvrtke (Mergel et al., 2019). Poznati su primjeri bojkotiranja određenih proizvoda jer su imali kulturološki neprihvatljivu kampanju. Ovi primjeri ističu važnost komunikacije kao osnovnog alata koji se mora dosljedno koristiti kako bi se postigle maksimalne koristi (Papaoikonomou, 2009). No, to se ne odnosi samo na privatni sektor, već i na javni.

Kao i za privatna poduzeća, učinkovita komunikacija također je važna za javnu upravu. Međutim, komunikacija u javnoj sferi sasvim je drugačija. Dapače, u Republici Hrvatskoj zapravo ovo područje još nije dovoljno istraženo. „Termin *komunikacija javne uprave* često se koristi samo u kontekstu najviših nivoa državne vlasti. Međutim, potrebno je uzeti u obzir i

institucije osnovane od strane vlade koje rade na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou“ (Gažić i Grgas, 2016:63). Zbog nedostatka detaljnije definicije komunikacije javne uprave, autorice predlažu vlastitu: *Komunikacija javne uprave proces je razmjene verbalnih i neverbalnih poruka s javnošću, čija je glavna zadaća informirati točno i precizno, na transparentan i pravovremen način, pridržavajući se najviših etičkih standarada. Cilj komunikacije javne uprave je uspostaviti i održati kvalitetne odnose s javnošću, odgovarajuće reagirati u kriznim situacijama te omogućiti brz protok razumljivih informacija.*

Strani autori sugeriraju raspodjelu definicije komunikacije javne uprave na subjektivnu i objektivnu. Subjektivna definicija kaže da su svi oblici komunikacije koji dolaze iz javne uprave zapravo javne komunikacije. Objektivna komunikacija ovisi o temi koja bi se trebala odnositi na pitanja od općeg interesa (Righini, 2021). U svjetlu toga, napravljena je raščlamba na sljedeći način (Righini, 2021):

- Komunikacija javne ustanove, koja se podudara s komunikacijom subjektivne definicije;
- Socijalna komunikacija, koja ima za cilj podizanje svijesti javnosti o pitanjima koja se smatraju zajedničkim zbog svoje hitnosti i predlaganje odgovarajućih rješenja;
- Politička komunikacija, koja je gotovo u potpunosti karakteristična za političke stranke, pokrete i druge političke organizacije i ima za cilj mobiliziranje javnog mnijenja usmjeravanjem konsenzusa;
- Interna komunikacija, koja je funkcionalne prirode i odnosi se na organizacijske i upravljačke strukture određenih tijela (vlasti).

Kada se govori o komunikaciji javne uprave i komunikaciji u javnoj upravi, mora se razmotriti i postojeći regulatorni okvir. Komunikacija je također važna u javnoj upravi jer pridonosi ostvarenju temeljnog načela državnih sustava: transparentnosti. Zanimljivo je da je u Italiji to uvedeno zakonom broj 15/2005<sup>1</sup> koji utvrđuje obvezu cjelokupne javne uprave da svoje postupke učini vidljivima javnosti (Parisio, 2014). To omogućava građanima, bilo pojedincima ili društvenim skupinama, da budu svjesni onoga što vlada radi, da znaju kako ona funkcionira i da mogu ostvariti svoja prava kao građani. Drugi važan talijanski zakon je 150/2000<sup>2</sup>, koji se tiče djelatnosti informiranja i komuniciranja javne uprave (Forumpa, 2020). Ovaj je zakon važan jer se po prvi puta razlikuju tri glavne komunikacijske djelatnosti, obvezujući tiskovni ured da pruža informacije masovnim medijima i čineći službeni ured za odnose s javnošću odgovornim za vanjsku i unutarnju komunikaciju (Forumpa, 2020). Time su uspostavljene tri glavne strukture za javnu komunikaciju (Righini, 2021):

- Službeni glasnogovornik koji u ime vlade komunicira s građanima;
- Tiskovni ured koji se sastoji od osoblja upisanog u nacionalni registar novinara i ima zadaću kontinuirano održavati odnose između institucije i medija;
- Ured za odnose s javnošću, koji je osmišljen za izravno povezivanje s građanima.

S godinama su im dodavani i drugi zakoni. Tijekom vremena, a posebno tehnološkim inovacijama, javna komunikacija obogaćena je propisima i zakonima koji se odnose na

---

<sup>1</sup> *La legge n. 15/2005 di riforma della legge n. 241 del 1990.*

<sup>2</sup> *La normativa sulla comunicazione pubblica: la Legge 150/2000*

dostupnost, transparentnost i privatnost. Važan zakon u tom pogledu je takozvana "Frattinijeva direktiva" od 7. veljače 2002. koja ima za cilj razviti integriranu komunikacijsku politiku i stvoriti sustav unutarnjih protoka informacija koji može poboljšati učinkovitost i efektivnost komunikacijskih procesa (Righini, 2021). Također se naglašava važnost jasnog i ispravnog govora na način koji je lak za sve građane i građanke da razumiju ono što se prenosi. Da bi to učinili, važno je da gore opisane tri institucije imaju koordinirani plan, koji uključuje praćenje i reviziju (Righini, 2021).

U Hrvatskoj je strategija usmjerena na pravni okvir za informatizaciju javne uprave, digitalizaciju sustava, kao i elektroničku komunikaciju. Prijedlozi za poboljšanje komunikacije između javnosti i javnih institucija dani su u nastavku (Jianu et al., 2013):

- formuliranje provedivog, pouzdanog i kvalitetnog komunikacijskog programa
- strateško partnerstvo s javnosti i rad na vidljivosti poduzetih akcija
- uspostavljanje i organizacija središnjeg informacijskog centra
- implementacija digitalnih koncepata.

Komunikacijski plan javne uprave ima nekoliko faza. Prije svega, potrebno je analizirati uslugu koja se nudi građanima i publiku kojoj je upućena. Kako bi se to postiglo, moglo bi biti korisno pogledati što su prije radili drugi koji su morali komunicirati iste stvari. Uvidom u prethodno, stječu se ideje za potencijalna poboljšanja. Faza analize je osnova jer omogućuje stvaranje sadržaja koji može biti aktualan, važan i značajan za građane. U tom smislu, vrlo je korisno podijeliti publiku / javnost na precizne i definirane klastere, tako da prenesena poruka što više odgovara ciljanoj skupini. Sljedeći je važan korak definicija KPI-a (engl. *key performance indicators*), tj. ključnih pokazatelja izvršenja, komunikacijskih ciljeva kojima se nastoji težiti. Moraju biti jasni, konkretni, dostizni i nadasve mjerljivi kako bi se shvatilo je li komunikacija bila učinkovita (moraju odgovarati *smart* metodologiji) (Jianu et al., 2013). Konačno, podaci će pomoći u definiranju digitalnih kanala koji će se koristiti za informiranje što većeg broja građana (Righini, 2021). U tom smislu, učinkovit komunikacijski plan javne uprave uvijek se temelji na učinkovitom medijskom planu. U ovoj fazi usluga koja se komunicira ima svoj vlastiti životni ciklus, koji ide od faze prije pokretanja do faze maksimalne upotrebe. U svjetlu toga, moći će se odlučiti koje kanale aktivirati i u kojoj mjeri. Druga varijabla koju treba uzeti u obzir je cilj koji se želi postići i ono što je potrebno da ga se dosegne. Iz tog bi se razloga kombinacija mrežnih i izvanmrežnih kanala mogla aktivirati zajedno ili odvojeno, ovisno o vrsti usluge i vremenu komunikacije. Jednako važna je i vrsta sadržaja koji se prenose – i prema tome jest potrebno razmotriti potencijalne komunikacijske kanale i ciljanu publiku (Righini, 2021). U svakom slučaju, od ključne je važnosti uvijek biti jasan i izravan, ne uzimajući ništa zdravo za gotovo: komunikacija, u stvari, mora biti prije svega alat za pomoć građanima. Iz tog je razloga važno da je i sam korisnik uključen. To, između ostalog, pruža bolje „korisničko iskustvo“ građanima, što je najbolji način za stjecanje njihovog povjerenja i poboljšanje ugleda javne uprave. Zaključno, cjeloviti komunikacijski plan javne uprave također mora uključivati provjeru rezultata ostvarenih uporabljenim komunikacijskim strategijama, kako bi se shvatilo što se može poboljšati, a s čim nastaviti i u budućnosti (Righini, 2021).

## 5. RASPRAVA

Faze komunikacijskog plana javne uprave trebale bi se podudarati s fazama strategije digitalnog marketinga. Digitalni marketing također uključuje upotrebu podataka kako bi se mogao identificirati ispravan pristup i zatim provjeriti ciljevi. Nadalje, strategija digitalnog marketinga također zahtijeva upotrebu nekoliko kanala, kako tradicionalnih tako i digitalnih, kako bi se obogatilo korisničko iskustvo. Ovaj paralelizam ne može iznenaditi s obzirom na to da se javna uprava mora sve više baviti digitalizacijom, koja uključuje ne samo prirodu usluga, već i vrstu komunikacije koja se koristi. Kako sve više građana koristi internet općenito, a posebno društvene mreže, ključno je da komunikacijska strategija bude utemeljena na navikama i preferencijama korisnika prilikom korištenja digitalnih kanala. Slijedom toga, što više javne uprave postaju digitalne, korisnici će očekivati istu vrstu korisničkog iskustva koje nude javne tvrtke. Izazov javne uprave budućnosti je upravo ovaj: pružanje digitalnih usluga i njihovo komuniciranje na inovativan način, koristeći komunikacijsku strategiju koja iskorištava pristup digitalnog marketinga i komunikacijski potencijal omogućen digitalnom transformacijom. Neke su države već krenule u tom smjeru, ali još je dug put. Potrebno je (re)definirati pravni okvir i uskladiti ga sa potrebama korisnika. Važno je da javna uprava razvije profesionalne vještine koje će omogućiti upravljanje ovom novom promjenom komunikacijskog pristupa, što uključuje ravnopravniju i dvosmjernu interakciju s građanima-korisnicima te napuštanje starih navika i pasivnih stilova komunikacije.

## 6. ZAKLJUČAK

Čimbenici koji utječu na uspjeh kriznog komuniciranja su: strateško planiranje, donošenje odluka, unutar-organizacijska suradnja, raspodjela odgovornosti, razumijevanje upravljanja rizicima i njihovo usklađivanje, formuliranje poruka koje se prenose i njihovo raspršivanje, interakcija s medijima. Važnu ulogu imaju i dionici (engl. *stakeholders*) koji, zbog vlastitih interesa, mogu doprinijeti ili onemogućiti širenje poruke kako je izvorno zamišljena. Zbog toga je važno napraviti i analizu dionika te pažljivo odlučiti s kim će se surađivati. Ponekad su dionici određeni samim projektom. S dionicima je potrebno razmijeniti podatke odmah na početku projekta (u skladu s GDPR uredbom). Preporučuje se razviti krizni plan i pridržavati ga se. Znanstveni doprinos rada ogleda se u danoj definiciji komunikacije javne uprave i njezinom cilju: *Komunikacija javne uprave proces je razmjene verbalnih i neverbalnih poruka s javnošću, čija je glavna zadaća informirati točno i precizno, na transparentan i pravovremen način, pridržavajući se najviših etičkih standarada. Cilj komunikacije javne uprave je uspostaviti i održati kvalitetne odnose s javnošću, odgovarajuće reagirati u kriznim situacijama te omogućiti brz protok razumljivih informacija.* U Hrvatskoj je strategija usmjerena na pravni okvir za informatizaciju javne uprave, digitalizaciju sustava, kao i elektroničku komunikaciju. Menadžerima, ali i zaposlenicima, u javnoj upravi, savjetuje se raditi na vlastitom cjeloživotnom obrazovanju i kompetencijama koje doprinose upravljanju rizicima i (boljoj) komunikaciji. Zaključno, cjeloviti komunikacijski plan javne uprave također mora uključivati provjeru rezultata ostvarenih uporabljenim komunikacijskim strategijama, kako bi se shvatilo što se može poboljšati, a s čim nastaviti i u budućnosti. U pogledu budućih istraživanja u ovom području predlaže se istražiti učinkovitost pojedinih komunikacijskih planova u javnoj upravi.

## LITERATURA

1. Drljača, M., Bešker, M. (2010). Održivi uspjeh i upravljanje rizicima poslovanja. XIV. savjetovanje SQM 2010, Centar za kvalitet Crne Gore i časopis Kvalitet, Br. 7-8, Poslovna politika, Beograd, Tivat str. 33-39. i 110.
2. EU Council. (2006). *Council Recommendation on Key Competences for Lifelong Learning*. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/council-recommendation-on-key-competences-for-lifelong-learning\\_en](https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/council-recommendation-on-key-competences-for-lifelong-learning_en) [pristupljeno: 20.06.2021.]
3. Forumpa.it (2020). Legge 150 del 2000: cosa prevede la prima (e a tutt'oggi unica) legge quadro sulla comunicazione pubblica. Dostupno na: <https://www.forumpa.it/open-government/comunicazione-pubblica/legge-150-del-2000-cosa-prevede-la-prima-e-a-tuttoggi-unica-legge-quadro-sulla-comunicazione-pubblica/> [pristupljeno: 23.09.2021.]
4. Fox, R. (2001). *Poslovna komunikacija*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb
5. Gažić, I., Grgas, Z. (2016). Odnosi s investitorima kao važna funkcija u odnosima s javnostima u komercijalnim tvrtkama i javnoj upravi. *Media, culture and public relations*, Vol. 7(1), pp. 57-70.
6. IPMA ICB – Temeljne individualne kompetencije za upravljanje projektima (ICB), verzija 4.0, [http://capm.hr/wp-content/uploads/2018/11/IPMA\\_ICB\\_HUUP\\_INTERACTIVE.pdf](http://capm.hr/wp-content/uploads/2018/11/IPMA_ICB_HUUP_INTERACTIVE.pdf) [pristupljeno: 22.06.2021.]
7. IT pedia. (2021). *Procjena kvalitativne i kvantitativne analize rizika*. Dostupno na: <https://hr.itpedia.nl/2021/03/12/evaluation-of-qualitative-and-quantitative-risk-analysis/> [pristupljeno: 29.06.2021.]
8. Jianu, E., Ciobanu, N., Cioboata, R. (2013). Techniques and Methods to Improve the Communication Channels in Modern Public Administration. Lumen International Conference Logos Universality Mentality Education Novelty (LUMEN 2013). *Procedia - Social and Behavioral Sciences*. Vol. 92., pp. 174-179.
9. Jureković, D. (2017). Upravljanje promjenama i rizicima na projektu. Dostupno na: [https://www.mobilnost.hr/cms\\_files/2017/10/1507123464\\_06-jurekovic-upravljanje-promjenama-i-rizicima.pdf](https://www.mobilnost.hr/cms_files/2017/10/1507123464_06-jurekovic-upravljanje-promjenama-i-rizicima.pdf) [pristupljeno: 25.06.2021.]
10. Jurković, Z. (2012). Važnost komunikacije u funkcioniranju organizacije. *Ekonomski vjesnik*, XXV(2), str. 387-399. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/94882> [pristupljeno: 26.06.2021.]
11. Lamza-Maronić, M., Glavaš, J. (2008). Poslovno komuniciranje. Osijek: Ekonomski fakultetu Osijeku.
12. Mergel, I. Edelman, N.; Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, Vol. 36 (4), ISSN 0740-624X, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>.
13. Papaoikonomou, E. (2009). Understanding the ethical consumer. Collective and individual projects and derived meanings. An exploratory study in the cooperatives of responsible consumption. Doktorska disertacija, Universitat Rovira i Virgil.
14. Parisio, V. (2014). The Italian Administrative Procedure Act and Public Authorities' Silence. *Hamline Law Review*, Vol. 36 (1), Comparative Papers From the Administrative Law, Discussion Forum, Article. Dostupno na:

- <https://digitalcommons.hamline.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=hlr>  
[pristupljeno: 23.09.2021.]
15. Righini, E. (2021). The communication plan of the Public Administration – What it takes for Public Administrations to effectively communicate with citizens. Dostupno na: <https://www.doxee.com/blog/digital-marketing/the-communication-plan-of-the-public-administration/> [pristupljeno: 29.06.2021.]
16. Rosenberg, M. B. (2006). *Nenasilna komunikacija: jezik života*. Centar za mir, nenasilje i ljudska prava – Osijek, Osijek.
17. Rouse, M. J., Rouse, S. (2005). *Poslovne komunikacije*. Masmedia, Zagreb.
18. Sevoi EU. (2019). Registar rizika. Dostupno na: <http://www.sevoi.eu/hrvatska/2019/02/08/registar-rizika/> [pristupljeno: 22.06.2021.]
19. Udovičić, A. Kadlec, Ž. (2013). Analiza rizika upravljanja poduzećem. *Praktični menadžment*, Vol. IV, br. 1, str. 50-60.
20. Zelenika, R. (1998). *Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela*, Ekonomski fakultet u Rijeci, Sveučilište u Rijeci, Rijeka.
21. Willet, A. H. (1951). *The Economic Theory of Risk and Insurance*, Homewood: Richard D. Irwin.

**EUROPSKI ZAKONODAVNI OKVIR ZAŠTITE  
OKOLIŠA OD ONEČIŠĆENJA BUKOM**

**EUROPEAN REGULATORY FRAMEWORK FOR ENVIRONMENTAL  
PROTECTION FROM NOISE POLLUTION**

**dr. sc. Sanja Gongeta, prof. v. š.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

e-mail: [sanja.gongeta@vevu.hr](mailto:sanja.gongeta@vevu.hr)

**izv. prof. dr. sc. Marijana Dukić Mijatović**

Fakultet tehničkih nauka, Univerzitet u Novom Sadu

e-mail: [marijana.mijatovic@uns.ac.rs](mailto:marijana.mijatovic@uns.ac.rs)

**doc. dr. sc. Marijana Mladenov**

Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu

e-mail: [alavuk@pravni-fakulter.info](mailto:alavuk@pravni-fakulter.info)

**Sažetak**

Onečišćenje okoliša bukom posljednjih godina predstavlja sve veći problem. Prema podacima Svjetske zdravstvene organizacije oko 40% europske populacije izloženo je visokoj razini buke. Najčešći izvor onečišćenja okoliša bukom i dalje je promet. Osim na zdravlje ljudi, onečišćenje okoliša bukom neposredno utječe na nacionalna gospodarstva, ali i na gospodarstvo Europske unije kao jedinstvenog tržišta. Cilj rada je ukazati na značaj adekvatnog zakonodavnog okvira kao i aktivnog provođenja mjera zaštite okoliša od onečišćenja bukom u skladu s politikom održivog razvoja. Također, u radu se istražuje koliko su gospodarska zatvaranja uslijed provođenja epidemioloških mjera uvjetovanih COVIDom-19 utjecala na smanjenje onečišćenje okoliša bukom.

**Ključne riječi:** *onečišćenje okoliša bukom, promet, gospodarstvo, COVID-19 i buka.*

**Abstract**

Environmental noise pollution has been a growing problem in recent years. According to the World Health Organization, about 40% of the European population is exposed to high levels of noise. The most common source of environmental noise pollution is still traffic. In addition to human health, noise pollution directly affects national economies, but also the economy of the European Union as a single market. The aim of this paper is to point out the importance of an adequate legislative framework as well as the active implementation of environmental protection measures against noise pollution in accordance with the policy of sustainable development. Also, the paper analyzes the extent to which economic closures due to the implementation of epidemiological measures conditioned by COVID-19 have affected the reduction of environmental pollution by noise.

**Keywords:** *noise pollution, economy, traffic, COVID-19 and noise.*

## 1. UVOD

Zaštita okoliša sastavni je dio gospodarskog i socijalnog razvoja svake države. S ciljem očuvanja okoliša, nužno je razvijati ekološku politiku i donositi pravne norme koje osiguravaju očuvanje biološke raznolikosti i razvoj održivog gospodarstva. Posljednjih dvadeset godina u okviru nacionalnog i međunarodnog prava okoliša razvila se sustavna izgradnja pravnog okvira zaštite okoliša u skladu s novim spoznajama i potrebama. (Odoabaša, 2003: 1)

Europska unija postavila je temelje politike zaštite okoliša tijekom 1970.ih i 1980.ih godina. Već tada je donešeno preko 200 zakonodavnih akata koji su regulirali zaštitu okoliša. U tom su razdoblju prioritet bile zaštita određenih biljnih i životinjskih vrsta te poboljšanje kvalitete zraka i vode. U međuvremenu, umjesto saniranja nastale štete uređivanje ekološke politike dobilo je odlike preventivnog djelovanja. (Mladenov i Gongeta; 2020)

Razvojem suvremenih tehnologija i digitalizacijom društva i poslovanja pojavili su se novi izvori onečišćenja okoliša na globalnoj razini. Suvremeni način života i suvremene tehnologije utjecale su na sve veći postotak onečišćenja okoliša bukom. Prometna, industrijska, ali i buka nastala uslijed rekreativnih aktivnosti predstavlja sve veći problem. Pri tome, vodeći izvor onečišćenja bukom, što je posebno naglašeno u urbanim sredinama, predstavlja cestovni promet. Prema podacima Svjetske zdravstvene organizacije gotovo 70 milijuna Europljana svakodnevno je izloženo razini buke koja prelazi 55 decibela.

Novi corona virus i pandemija utjecali su na sve države svijeta, koje su morale donositi mjere s ciljem zaštite javnog zdravlja. Zaštitna mjera koja je izazvala možda najviše negodovanja među stanovništvom bila je ona koja se odnosila na ograničenje kretanja čime se izravno utjecalo ne samo na društvene, nego i na sve gospodarske aktivnosti.

Kroz poglavlja rada, analizira se zakonodavni okvir zaštite okoliša od onečišćenja bukom. Nakon uvodnog dijela, u drugom poglavlju ukazuje se na izvore onečišćenja okoliša bukom. Treće poglavlje analizira pravnu zaštitu okoliša od onečišćenja bukom u Europskoj uniji, dok se u četvrtom poglavlju pred zaključna razmatranje iznose dostupni podatci o utjecaju COVID pandemije i zaštitnih mjera na onečišćenje okoliša bukom.

## 2. IZVORI ONEČIŠĆENJA OKOLIŠA BUKOM

Suvremeno gospodarstvo zahtijeva brzo realiziranje ugovornih obveza. Na tragu digitalne revolucije koja je obilježila posljednje desetljeće, prednosti e – trgovine i e – plaćanja pojednostavilo je gospodarske aktivnosti. Jedan od ključnih elemenata realizacije ugovornih odnosa u okviru gospodarskog djelovanja, posebno kada je riječ o prekograničnoj trgovini, zasigurno je transport.

Moderne transportne tehnologije svojim su razvojem utjecale na bržu realizaciju obveznih ugovornih odnosa, ali i na sam okoliš. Vrlo često se vrste i načini transporta analiziraju ne samo kroz cijenu, nego i utjecaj na okoliš. Tako se na primjer, vodeni promet vrlo često ističe kao najjeftiniji, ali i onaj koji ima najmanje negativnog utjecaja na okoliš. Buka iz okoliša jedan je od glavnih izvora nelagode za stanovništvo i okoliš, uzrokujući zdravstvene probleme i mijenjajući prirodne uvjete ekosustava (ZambranoMonserrate i Ruano, 2019.).



Prema hrvatskom Zakonu o zaštiti buke<sup>1</sup> buka okoliša jest “neželjen ili po ljudsko zdravlje i okoliš štetan zvuk u vanjskome prostoru izazvan ljudskom aktivnošću, uključujući buku koju emitiraju: prijevozna sredstva, cestovni promet, pružni promet, zračni promet, pomorski i riječni promet kao i postrojenja i zahvati za koje se prema posebnim propisima iz područja zaštite okoliša pribavlja rješenje o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša, odnosno rješenje o prihvatljivosti zahvata za okoliš.” (čl. 2. st. 1. Zakona o zaštiti od buke)

Istraživanja u području onečišćenja okoliša pokazuju kako je transportna buka druga na ljestvici u izazivanju negativnih utjecaja na zdravlje stanovnika u zapadnom dijelu Europske unije, odmah iza onečišćenja okoliša finim česticama što je posebno naglašeno i vidljivo u urbanim sredinama. (Halonon, 2015; Hänninenet i suradnici, 2014; MacCutcheon, 2021:35)

U okviru Europske unije buka iz okoliša regulirana je na samom izvoru buke, pri čemu se usklađuju granične vrijednosti svih motornih vozila kao i vanjske opreme i svih drugih izvora buke.

Europska komisija kategorizirala je izvore buke na sljedeći način:

- a) buka u cestovnom prometu
- b) buka zrakoplova
- c) buka u željezničkom prometu i
- d) buka iz opreme za uporabu na otvorenom.

Svaka od navedenih kategorija regulirana je posebnim zakonodavnim paketom koji su države članice implementirale u svoj nacionalni pravni okvir. Iako brojne ljudske aktivnosti dovode do različite razine buke, upravo je prvo navedeni izvor onečišćenja okoliša bukom, buka iz cestovnog prometa, i dalje glavni problem u području okoliša s velikim utjecajem na zdravlje i dobrobit milijuna ljudi u Europi. (Environmental noise in Europe 2020: 6)

### **3. PRAVNA ZAŠTITA OKOLIŠA OD ONEČIŠĆENJA BUKOM U EUROPSKOJ UNIJI**

Temelj pravne zaštite okoliša proizlazi iz osnovnih teorija o zaštiti okoliša koje prevladavaju u znanosti, a koje su usko vezane s etičkim stavovima čovjeka i okoliša. To su antropocentrična teorija, teorija o ekocentričnoj zaštiti okoliša i resursno-ekonomska teorija. (Lončarić i suradnici: 2003)

Antropocentrična teorija temelji se na skrbi za prirodne životne odnose na osnovi čovjekova blagostanja, osobito za buduće generacije. Teorija o ekocentričnoj zaštiti okoliša shvaća prirodu kao vrijednost za sebe, a njezinu zaštitu kao pravo same prirode. Resursno-ekonomska teorija razmatra zaštitu prirodnih izvora, osobito onih koji nisu obnovljivi, s aspekta gospodarske koristi. Kako se u literaturi navodi, među navedenim teorijama još uvijek je najzastupljenija antropocentrična teorija. (Odoabaša, 2003:16)

Želimo li definirati pravo okoliša kao posebnu granu prava, možemo se prikloniti definiciji autorice Lončarić i suradnika (20003.) koji navode kako “pravo okoliša danas obuhvaća sve pravne norme u materijalnopravnom, organizacijskom i postupovnom smislu koje se odnose na

<sup>1</sup> Narodne Novine 30/09, 55/13, 153/13, 41/16, 114/18, 14/21

zaštitu okoliša, racionalno gospodarenje okolišem, uspostavljanje prijašnjeg stanja i planiranje svih postupaka i radnji u vezi s okolišem kojima je cilj uravnotežiti prirodne i umjetno stvorene elemente okoliša u njihovoj međusobnoj povezanosti te tako spriječiti štetne utjecaje na samu prirodu (odnosno na njezine pojedinačne – žive i nežive – elemente)”.

Pravo okoliša temelji se na načelima preventivnosti, uzročnosti, kooperacije, opće naknade i načela zagađivač plaća. (Mladenov i Gongeta; 2020)

Kako je uvodno rečeno, razvojem europske politike zaštite okoliša i stvaranjem zakonodavnog okvira utječe se na smanjenje rizika od klimatskih promjena, očuvanje zdravlja ljudi i biološku raznolikost. (Europska agencija za okoliš; 2021)

Međutim, zakonodavni okvir bez kontinuirane i pravilne provedne ne znači puno.

Države članice obvezne su implementirati u svoja nacionalna zakonodavstva europski pravni okvir. Nedosljedna i neispravna provedba zakonodavstva rezultira negativnim posljedicama koji se odražavaju na temeljne ciljeve zaštite okoliša, samo zdravlje ljudi i konačno dovesti do regulatorne neizvjesnosti jer se dogovoreni standardi ne primjenjuju jednako u cijeloj Uniji. (Okoliš - Zdrav i održiv okoliš za sadašnje i buduće generacije; 2015.)

Segment pravne zaštite okoliša od buke reguliran je zakonodavnim paketom temeljenom na Direktivi 2002/49/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2002. o procjeni i upravljanju bukom iz okoliša SL L 189, 18.7.2002., str. 12–25. koja je posljednji puta izmijenjena Uredbom (EU) 2019/1010 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o usklađivanju obveza izvješćivanja u području zakonodavstva povezanoga s okolišem te o izmjeni uredaba (EZ) br. 166/2006 i (EU) br. 995/2010 Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva 2002/49/EZ, 2004/35/EZ, 2007/2/EZ, 2009/147/EZ i 2010/63/EU Europskog parlamenta i Vijeća, uredaba Vijeća (EZ) br. 338/97 i (EZ) br. 2173/2005 te Direktive Vijeća 86/278/EEZ (SL L 170, 25. 6. 2019.) U daljnjem tekstu: Uredba (EU) 2019/1010)

U skladu s Uredbom (EU) 2019/1010 izloženost osoba buci prati se u odnosu na sljedeća dva izvještajna praga: “indikator buke za dnevno-večernje-noćno razdoblje (Lden), kojim se mjeri izlaganje razinama buke koja uzrokuje „smetnje”, i indikator buke za noćno razdoblje (Lnight), kojim se mjeri poremećaj sna. Ti su izvještajni pragovi viši od preporučenih vrijednosti Svjetske zdravstvene organizacije, a trenutno ne postoji mehanizam za praćenje napretka u odnosu na te niže vrijednosti.” (Europska agencija za okoliš; 2021)

U prethodnom poglavlju je istaknuto kako je svaki od izvora onečišćenja okoliša bukom reguliran posebnim zakonskim paketom.

Tako je buka u cestovnom prometu, ovisno o izvoru onečišćenja regulirana na sljedeći način:

Motorna vozila — Uredbom (EU) br. 540/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o razini buke motornih vozila i zamjenskih sustava za prigušivanje te o izmjeni Direktive 2007/46/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 70/157/EEZ Tekst značajan za EGP, SL L 158, 27.5.2014., str. 131–195.

Motorni ciklusi — Uredbom (EU) br. 168/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. siječnja 2013. o homologaciji i nadzoru tržišta vozila na dva ili tri kotača i četverocikala Tekst značajan za EGP SL L 60, 2.3.2013., str. 52–128. i Delegirana uredba Komisije (EU) br. 134/2014 od

16. prosinca 2013. o dopuni Uredbe (EU) br. 168/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o zahtjevima za učinak na okoliš i učinak pogonske jedinice za vozila na dva ili tri kotača i četverocikle i o izmjeni njezina Priloga V. Tekst značajan za EGP SL L 53, 21.2.2014., str. 1–10.

Buka zrakoplova regulirana je ovisno o izvoru onečišćenja okoliša bukom sljedećim pravnim aktima:

Ograničenje buke zrakoplova — Uredba (EZ) br. 216/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008. o zajedničkim pravilima u području civilnog zrakoplovstva i osnivanju Europske agencije za sigurnost zračnog prometa i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 91/670/EEZ, Uredbe (EZ) br. 1592/2002 i Direktive 2004/36/EZ Tekst značajan za EGP SL L 79, 19.3.2008., str. 1–49. I Uredba Komisije (EU) br. 748/2012 od 3. kolovoza 2012. o utvrđivanju provedbenih pravila za certifikaciju plovidbenosti i ekološku certifikaciju zrakoplova i s njima povezanih proizvoda, dijelova i uređaja te za certifikaciju projektnih i proizvodnih organizacija (preinačena) Tekst značajan za EGP SL L 224, 21.8.2012., str. 1–85.

Buka u željezničkom prometu regulirana je direktivom o interoperabilnosti željeznica (Direktiva 2008/57/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o interoperabilnosti željezničkog sustava unutar Zajednice (preinaka) Tekst značajan za EGP, SL L 191, 18.7.2008., str. 1–45.) i uredbama o tehničkoj specifikaciji za interoperabilnost (TSSI) o buci (Uredba Komisije (EU) br. 1304/2014 od 26. studenoga 2014. o tehničkoj specifikaciji za interoperabilnost podsustava „željeznička vozila – buka” kojom se izmjenjuje Odluka 2008/232/EZ i stavlja izvan snage Odluka 2011/229/EU Tekst značajan za EGP, SL L 356, 12.12.2014., str. 421–437.) kao i uredbom o naplati buke.

U Republici Hrvatskoj za zaštitu okoliša od buke i provedbu europskog zakonodavstva u ovom području ključni su Zakon o zaštiti od buke (Narodne Novine, 30/09, 55/13, 153/13, 41/16, 114/18, 14/21. i Kazneni zakon (Narodne Novine 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21). U Zakonu o zaštiti od buke utvrđene su mjere u cilju izbjegavanja, sprječavanja ili smanjivanja štetnih učinaka na zdravlje ljudi koje uzrokuje buka u okolišu, uključujući smetanje bukom, osobito u vezi s utvrđivanjem izloženosti buci i to izradom karata buke na temelju metoda za ocjenjivanje buke u okolišu, osiguravanjem dostupnosti podataka o buci okoliša i izradom akcijskih planova koji se temelje na podacima korištenim u izradi karata buke.

Kazneni zakon u glavi XX. od članka 193. do 214. normira kaznena djela protiv okoliša među kojima je i ugrožavanje okoliša bukom, vibracijama ili neionizirajućim zračenjem. Tako čl. 199. Kaznenog zakona navodi “Tko protivno propisima proizvede buku, vibracije ili neionizirajuće zračenje i time dovede u opasnost život ili zdravlje ljudi, kaznit će se kaznom zatvora do tri godine.”

#### **4. UTJECAJ COVID PANDEMIJE NA ONEČIŠĆENJE OKOLIŠA BUKOM**

Onečišćenje bukom iz prometa, kao što su prethodno navedeni cestovni, željeznički ili zračni promet, povezano je s gospodarskim aktivnostima. U ožujku 2020. godine, države u cijelom svijetu su uvele različite restriktivne mjere s ciljem sprječavanja COVIDa- 19. Jedna od prvih mjera bila je ograničenje kretanja. Ograničena kretanja na lokalnoj i globalnoj razini izravno su

tjecala na promet i transport općenito. Na primjer, željeznički prijevoz je zabilježio značajno smanjenje putnika u četvrtom kvartalu 2020. u svim europskim državama.

Prema dostupnim podacima, u zadnjim mjesecima 2020. najveće smanjenje putnika u željezničkom prometu zabilježila je Irska i to smanjenje od 9,5 milijuna putnika, odnosno 74% manje u odnosu na isto razdoblje 2019. godine. Grčka je također imala smanjeni promet u željezničkom prometu, odnosno manje 3, 8 milijuna putnika ili 68% manje nego u istom razdoblju 2019. godine. Jednako negativan trend imale su Italija (gotovo 145 milijuna putnika manje), Nizozemska (62 milijuna putnika manje), Slovačka (11, 2 milijuna putnika manje), Slovenija (gotovo dva milijuna putnika manje) i Poljska (44, 8 milijuna putnika manje).

Pandemija je imala manji utjecaj na željeznički putnički prijevoz u istom razdoblju na Bugarsku i to minus od 22% u usporedbi na četvrti kvartal 2019., odnosno 1,1 milijun putnika manje te Estoniju s 29% putnika manje ili 0,6 milijuna putnika manje. (EUROSTAT 2020 - Impact of the COVID-19 pandemic on rail passenger transport in Q4 2020; Oxford Economics, 2020)

Prethodno spomenute mjere s ciljem zaštite javnog zdravlja tijekom pandemije corona virusa, odnosno povezanosti s bolešću COVID-19, rezultirale su kratkoročnim smanjenjem razine buke uzorkovane prijevozom.

Započela su istraživanja jesu li i u kolikoj mjeri promjene u ljudskim aktivnostima tijekom ove globalne pandemije bez presedana, značajno utjecale na zagađenje bukom u gradskim parkovima. (Terry i suradnici, 2021) Jasno je da je to pozitivno utjecalo na ljudsko okruženje, međutim, kratkoročno poboljšanje uvjeta nije dovoljno za procjenu dugoročnih posljedica u odnosu na zdravlje čovjeka.

## **5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA**

Europskom politikom zaštite okoliša utječe se na smanjenje rizika od klimatskih promjena, očuvanje zdravlja ljudi i biološku raznolikost. Dinamična kretanja na modernim nacionalnim i globalnim tržištima te tehnološki razvoj uzrokovan digitalnom revolucijom zahtijevaju adekvatan pravni okvir i u području prava okoliša. Europska unija osigurava najviše standarde zaštite okoliša koji se temelje na suvremenom pravnom okviru kojega se na tragu toga kontinuirano ažurira i prilagođava trenutnim okolnostima. Onečišćenje okoliša bukom kategorija je koja je regulirana posebnim pravnim okvirom i na europskoj i nacionalnoj razini.

Mjere koje su države članice Europske unije donosile u svrhu zaštite javnog zdravlja tijekom pandemije corona virusa, a posebno mjere ograničavanja kretanja i socijalne distance, izravno su utjecale i na sam okoliš. Kao pozitivni učinci donošenja tih mjera ističu se poboljšana kvaliteta zraka, čiste plaže i uslijed smanjenoga prometa - smanjena buka.

Već objavljena istraživanja spomenuta u radu, a provedena s ciljem uvida u posljedice globalne COVID pandemije na onečišćenje okoliša bukom, pokazuju izravnu povezanost restriktivnih epidemioloških mjera i promjene u ljudskim aktivnostima tijekom ove globalne pandemije bez presedana, koje su značajno utjecale na smanjenje zagađenja bukom.

Međutim, kako je već istaknuto za analizu dugoročnog pozitivnog učinka na zdravlje čovjeka, razdoblje u kojem su se restriktivne mjere provodile, ipak se pokazalo kao prekratko.

## LITERATURA

1. Beck, M., Hensher, D. A. (2020) Insights into The Impact of Covid-19 on Household Travel, Work, Activities and Shopping in Australia – The Early Days Under Restrictions. Elsevier Public Health Emergency Collection.  
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7330570/>.
2. Beck i suradnici (2020) Slowly Coming Out of COVID-19 Restrictions in Australia: Implications for Working from Home and Commuting Trips by Car and Public Transport. *Journal of Transport Geography*. Vol. 88, str. 102846.  
<https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2020.102846>.
3. Bhatti i suradnici (2020) E-Commerce Trends During COVID-19 Pandemic. *International Journal of Future Generation Communication and Networking*, Vol. 13, No. 2, str. 1449–1452
4. Budd, L., Ison, S. (2020) Responsible Transport: A Post-COVID Agenda for Transport Policy and Practice. *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*, Vol. 6, str. 100151. <https://doi.org/10.1016/j.trip.2020.100151>.
5. Dora C. (1999) A different route to health: implications of transport policies *BMJ*; DOI: <https://doi.org/10.1136/bmj.318.7199.1686>
6. Halonen i suradnici (2015) Road traffic noise is associated with increased cardiovascular morbidity and mortality and all-cause mortality in London, *European Heart Journal* 36(39), str. 2653-2661 DOI: <https://doi.org/10.1093/eurheartj/ehv216>
7. Hänninen i dr. (2014) Environmental burden of disease in Europe: assessing nine risk factors in six countries, *Environmental Health Perspectives* 122(5), str. 439-446 (DOI: <https://doi.org/10.1289/ehp.1206154> )
8. Jarosińska i suradnici (2018) Development of the WHO environmental noise guidelines for the European region: an introduction, *International Journal of Environmental Research and Public Health* 15(4) DOI: <https://doi.org/10.3390/ijerph15040813>
9. Kienapple, B. (2020) The Coronavirus Pandemic's Impact on the Environment <https://venngage.com/blog/coronavirus-impact-on-environment-infographic/>.
10. Lončarić-Horvat i suradnici (2003) *Pravo okoliša, treće izdanje*, Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja i Organizator, Zagreb.
11. MacCutcheon D. (2021) Negative responses to urban residential noise as a social rebound effect of increasing population density: Legislative challenges and auditory territoriality. *Noise Health*. 23(108):35-41. DOI: [https://doi.org/10.4103/nah.NAH\\_45\\_18](https://doi.org/10.4103/nah.NAH_45_18)
12. Mladenov, M.; Gongeta, S. (2019) Načelo zagađivač plaća u pravnim sistemima Republike Srbije i Republike Hrvatske // The legal framework and the economic development of the southeast European countries / Kulić, Mirko (ur.). Novi Sad: Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, str. 227-241.
13. Odobaša, R. (2003) *Pravo okoliša (Pravo zaštite okoliša, ekološko pravo) – pravna grana i interdisciplinarni studijski predmet; skripta; dostupno na:* <https://www.pravos.unios.hr/katedra-gospodarskih-znanosti/pravo-okolisa> (13.9.2021.)
14. Oxford Economics (2020). The economic impact of the coronavirus due to travel losses. US Travel, March 24. Available from:

[https://www.ustravel.org/sites/default/files/media\\_root/document/Coronavirus2020Impacts-3.24-WEB.pdf](https://www.ustravel.org/sites/default/files/media_root/document/Coronavirus2020Impacts-3.24-WEB.pdf)

15. Terry i suradnici (2021). Effects of the COVID-19 pandemic on noise pollution in three protected areas in metropolitan Boston (USA). *Biological Conservation*. DOI <https://doi.org/256.109039.10.1016/j.biocon.2021.109039>.
16. Zambrano-Monserrate i suradnici (2020) Indirect Effects of COVID-19 on the Environment. *Science of the Total Environment*, Vol. 728, str. 138813. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.138813>.
17. Zambrano-Monserrate, M.A., Ruano, M.A. (2019.) Does environmental noise affect housing rental prices in developing countries? Evidence from Ecuador. *Land Use Policy* 87, 104059
18. European Commission. Transport Emissions. [ec.europa.eu. https://ec.europa.eu/clima/policies/transport\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/transport_en).
19. Uredba (EU) 2019/1010 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o usklađivanju obveza izvješćivanja u području zakonodavstva povezanoga s okolišem te o izmjeni uredaba (EZ) br. 166/2006 i (EU) br. 995/2010 Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva 2002/49/EZ, 2004/35/EZ, 2007/2/EZ, 2009/147/EZ i 2010/63/EU Europskog parlamenta i Vijeća, uredaba Vijeća (EZ) br. 338/97 i (EZ) br. 2173/2005 te Direktive Vijeća 86/278/EEZ.
20. Uredba (EU) br. 540/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o razini buke motornih vozila i zamjenskih sustava za prigušivanje te o izmjeni Direktive 2007/46/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 70/157/EEZ Tekst značajan za EGP SL L 158, 27.5.2014., str. 131–195.
21. Uredba (EU) br. 168/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. siječnja 2013. o homologaciji i nadzoru tržišta vozila na dva ili tri kotača i četverocikala Tekst značajan za EGP SL L 60, 2.3.2013., str. 52–128.
22. Delegirana uredba Komisije (EU) br. 134/2014 od 16. prosinca 2013. o dopuni Uredbe (EU) br. 168/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o zahtjevima za učinak na okoliš i učinak pogonske jedinice za vozila na dva ili tri kotača i četverocikle i o izmjeni njezina Priloga V. Tekst značajan za EGP SL L 53, 21.2.2014., str. 1–10.
23. Uredba (EZ) br. 216/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008. o zajedničkim pravilima u području civilnog zrakoplovstva i osnivanju Europske agencije za sigurnost zračnog prometa i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 91/670/EEZ, Uredbe (EZ) br. 1592/2002 i Direktive 2004/36/EZ Tekst značajan za EGP SL L 79, 19.3.2008., str. 1–49.
24. Uredba Komisije (EU) br. 748/2012 od 3. kolovoza 2012. o utvrđivanju provedbenih pravila za certifikaciju plovidbenosti i ekološku certifikaciju zrakoplova i s njima povezanih proizvoda, dijelova i uređaja te za certifikaciju projektnih i proizvodnih organizacija (preinačena) Tekst značajan za EGP, SL L 224, 21.8.2012., str. 1–85.
25. Uredba Komisije (EU) br. 1304/2014 od 26. studenoga 2014. o tehničkoj specifikaciji za interoperabilnost podsustava „željeznička vozila – buka” kojom se izmjenjuje Odluka 2008/232/EZ i stavlja izvan snage Odluka 2011/229/EU Tekst značajan za EGP, SL L 356, 12.12.2014., str. 421–437.

26. Direktiva 2008/57/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o interoperabilnosti željezničkog sustava unutar Zajednice (preinaka) Tekst značajan za EGP, SL L 191, 18.7.2008., str. 1–45.
27. Kazneni zakon NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21
28. Zakon o zaštiti od buke NN 30/09, 55/13, 153/13, 41/16, 114/18, 14/21
29. Environmental noise in Europe 2020,  
<https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-noise-in-europe> (10.8.2021.)
30. EUROSTAT 2020 - Impact of the COVID-19 pandemic on rail passenger transport in Q4 2020 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210518-1> (10.8.2021.)
31. Strategija EU-a za kvalitetu zraka 2013. dostupno na: [https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/air-quality-cities\\_hr](https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/air-quality-cities_hr) (13.9.2021.)
32. Zdrav i održiv okoliš za sadašnje i buduće generacije (2015.) dostupno na: <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/3456359b-4cb4-4a6e-9586-6b9846931463> (10.8.2021.)

## KONCEPT STRATEGIJE ODRŽIVOG RAZVOJA RURALNOG TURIZMA

### CONCEPT OF A STRATEGY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL TOURISM

**Josipa Grabić, mag. oec.**

Geoprodukt d.o.o. Split

e-mail: [geoprodukt1@gmail.com](mailto:geoprodukt1@gmail.com)

**Jagoda Ćukušić, struč. spec. oec.**

Erste&Steiermärkische Bank d.d.

e-mail: [jagoda.cukusic1@gmail.com](mailto:jagoda.cukusic1@gmail.com)

#### Sažetak

Strategija razvoja ruralnih područja definira smjerove društvenog i gospodarskog razvoja na lokalnoj razini. Strategija obuhvaća procese koji izravno doprinosi unaprjeđenju društvene i gospodarske situacije kroz poticanje poduzetništva, razvoja društvene infrastrukture, turizma te razvoja ljudskih potencijala. Cilj istraživanja je analizirati ruralnu turističku ponudu s gledišta doprinosa ekonomskoj valorizaciji destinacije i donijeti zaključke o utjecajima turizma na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini. Hrvatskoj je potreban suvremeni koncept ruralnog razvoja koji obuhvaća: integralni razvoj, sve vidove ljudske djelatnosti utemeljene na lokalnim resursima s ciljem ekonomskog jačanja ruralnih gospodarstava; integralnu zaštitu svih elemenata prostora; integriranje razvojnih i zaštitnih ciljeva u funkciji dugoročno održivoga razvoja. Ruralni turizam je velikim dijelom zaslužan za spoznaju o potrebi održivog razvoja jer je najviše zainteresiran za održivost svih resursa koji su temelj njegova razvoja i održivosti. Cilj održivog razvoja je trojak - teži gospodarskoj učinkovitosti (ekonomskom razvoju), društvenoj odgovornosti (socijalnom napretku) i zaštiti okoliša. Navedene tri stavke nazivamo stupovima održivog razvoja. Društvo potpuno ovisi o Zemljinim resursima ako želi preživjeti, a da bi (djelomično) povećalo kvalitetu života koriste ekonomske modele. Budući da ekonomijom upravljaju ljudi i sama ekonomija ovisna je o prirodi. Drugim riječima, stupovi su objedinjeni tako da su u međusobnoj (isprepletenoj) interakciji i ne mogu stajati samostalno bez da utječu jedan na drugog.

**Ključne riječi:** *gospodarski razvoj, ruralni razvoj, održivi razvoj, turizam.*

#### Abstract

The rural development strategy defines the directions of social and economic development at the local level. The strategy includes processes that directly contribute to the improvement of the social and economic situation through the encouragement of entrepreneurship, the development of social infrastructure, tourism and the development of human resources. The aim of the research is to analyze the rural tourist offer from the point of view of the contribution to the economic valorization of the destination and to draw conclusions about the impacts of tourism at the local, regional and national level. Croatia needs a modern concept of rural development which includes: integrated development, all forms of human activity based on local resources with the aim of economic strengthening of rural economies; integral protection



of all elements of space; integrating development and protection goals in the function of long-term sustainable development. Rural tourism is largely responsible for the knowledge of the need for sustainable development because it is most interested in the sustainability of all resources that are the foundation of its development and sustainability. The goal of sustainable development is threefold – striving for economic efficiency (economic development), social responsibility (social progress) and environmental protection. These three items are called pillars of sustainable development. Society is completely dependent on the Earth's resources if it wants to survive, and to (partially) increase the quality of life they use economic models. Because the economy is run by people, the economy itself is dependent on nature. In other words, the pillars are united so that they are in (intertwined) interaction with each other and cannot stand on their own without influencing each other.

**Keywords:** *economic development, rural development, sustainable development, tourism.*

## 1. UVOD

Republika Hrvatska je zemlja bogata prirodnim i kulturnim resursima, ali i tradicijom, što ukazuje na mogućnost razvoja ruralnog turizma na čitavom području Republike Hrvatske. Na samom početku pojasnit ćemo pojam strategije, zatim pojam održivog razvoja posebno u ruralnim područjima. Grad Vukovar pripada ruralnom području, te ćemo u radu najviše govoriti o ruralnom turizmu i njegovom razvoju. Potražnja na ruralnom turističkom tržištu Hrvatske je mala, ali je u porastu. Pošto Vukovarsko-srijemsku županiju karakterizira pretežito staro stanovništvo, nezaposlenost te bogatstvo prirodnih, tradicijskih i gastronomskih vrijednosti, agroturizam se nameće kao pravi poduzetnički pothvat. Osim bogatog prirodnog krajolika, domaćini mogu ponuditi autohtonu hranu i piće, izvorne običaje i odmor u mirnoj sredini. Razvoj agroturizma na određenom području prihvaća se kao svjetski trend od kojeg i gost i domaćin imaju veliku korist. Razvojem ovakve vrste turizma u ruralnom području Vukovarsko-srijemske županije došlo bi do porasta kvalitete života i ekonomske sigurnosti stanovnika.

## 2. POJAM STRATEGIJE

Riječ „strategija“ potječe od grčke riječi „strategos“; stratus (što znači vojska). Strategija je postupak koji menadžeri poduzimaju određene akcije kako bi postigli jedan ili više ciljeva organizacije. Strategija se također može definirati kao „Opći smjer koji će tvrtka postaviti i postići različite komponente željenog stanja u budućnosti. Strategija je rezultat procesa detaljnog strateškog planiranja“. Strategija se odnosi na integriranje organizacijskih aktivnosti, korištenje i raspoređivanje oskudnih resursa u organizacijskom okruženju kako bi se ispunili sadašnji ciljevi. Dok planiramo strategiju, ključno je uzeti u obzir da se odluke ne donose u prazno i da će svaki čin koji poduzeće poduzme dočekati reakcijom onih koji su pogođeni, konkurenata, kupaca, zaposlenika ili dobavljača. Strategija se također može definirati kao poznavanje ciljeva, neizvjesnost događaja i potreba da se uzme u obzir vjerovatno ili stvarno ponašanje drugih.

Značajke strategije:

1. Strategija je značajna jer budućnost nije moguće predvidjeti. Bez savršenog predviđanja, tvrtke moraju biti spremne nositi se s neizvjesnim događajima koji predstavljaju poslovno okruženje.
2. Strategija se bavi dugoročnim razvojem, a ne rutinskim poslovanjem, tj. bavi se vjerojatnošću inovacija novih proizvoda, novih metoda proizvodnje ili novih tržišta koja će se razvijati u budućnosti.
3. Strategija je stvorena kako bi se uzelo u obzir vjerovatno ponašanje kupaca i konkurenata. Strategije koje se bave zaposlenicima predviđet će ponašanje zaposlenika.

Strategija je dobro definiran plan organizacije, ona definira cjelokupnu misiju, viziju i smjer organizacije. Cilj strategije je maksimizirati snage organizacije i umanjiti snage natjecatelja.

### 3. POJAM RURALNOG TURIZMA

Ruralni turizam predstavlja alternativni pristup života i rada, te podržava odgovorno i održivo postupanje u destinacijama. U ruralnom turizmu prevladavaju dva osnovna sektora; poljoprivreda i turizam. „Turizam u ruralnim područjima bi trebao potaknuti aktivnosti ljudi, lokalne i državne vlasti i ostalih institucija, da podrže očuvanje i razvitak ruralnih područja“ (Franić i Grgić, 2002:133). Pojam ruralni turizam koristi se onda kada je ruralna kultura ključna komponenta proizvoda u ponudi destinacije. Razlikovna karakteristika turističkih proizvoda ruralnog turizma jest nastojanje da se gostima omogući personalizirana usluga, te da im se približe fizičke i ljudske karakteristike ruralnog područja te da im se što je više moguće omogući sudjelovanje u aktivnostima, tradicijama i načinu života lokalnih ljudi.

Unutar ekonomije turizma, ruralni turizam definira se kao turistička valorizacija agrarnih područja, prirodnih resursa, kulturnog nasljeđa, ruralnih naselja, lokalnih tradicionalnih običaja i proizvoda kroz posebno oblikovane turističke proizvode koji reflektiraju identitet područja i zadovoljavaju potrebe gostiju u smislu smještaja, usluga hrane i pića, rekreacije i aktivnosti, animacije i ostalih usluga, sa ciljem održivog lokalnog razvoja, ali i pružanjem adekvatnih odgovora na potrebe današnjeg gosta unutar novostvorenih odnosa grada i sela (ruralnog područja).

Da bi se ruralni turizam mogao razvijati treba osmisliti jedinstvenu turističku ponudu koja destinaciju čini privlačnijom od drugih. Prirodni i kulturni resursi predstavljaju osnovu za poticanje turizma u ruralnim područjima. Ulaganje u ruralni turizam doprinosi razvoju zemlje kroz poticanje brojnih oblika selektivnog turizma. Razvoj tih oblika dovodi do disperzije turista na većem prostoru, odnosno preusmjerava orijentaciju turista ka kontinentalnom području, a ne samo prema priobalnom području, tj. odmorišnom turizmu. Razvitak ruralnog turizma također potiče razvoj poljoprivredne proizvodnje i motivira ulaganje u obiteljska gospodarstva i ostale oblike malog poduzetništva.

Sve je veća potražnja za ruralnim turizmom iz razloga što brojni turisti žele sve više boraviti u prirodi te pobjeći od svakodnevnice, buke u gradovima. Temeljem navedenog možemo zaključiti da su jedna od glavnih obilježje ruralnog turizma odsutnost buke, očuvanje okoliša, domaća i zdrava hrana te čist zrak. Sva ova obilježje ruralnog turizma potiču i sam razvoj

gospodarskih djelatnosti te otvaranja seoskih gospodarstava , oživljavanje poljoprivrede, proizvodnja domaće hrane, uzgoj životinja, oživljavanje običaja i tradicije sela.

Ruralnim područjima smatraju se (Lukić, A. (2010):

- ona u kojima je u sadašnjosti ili bližoj prošlosti bio dominantan ekstenzivan način iskorištavanja zemljišta, posebice putem poljoprivrede i šumarstva,
- ona u kojima dominiraju mala naselja nižeg stupnja centraliteta s izraženom povezanošću izgrađenog i prirodnog pejzaža te koja većinu lokalnog stanovništva smatra ruralnima,
- ona koja potiču životni stil što počiva na kohezivnom identitetu temeljenom na uvažavanju okoliša i vlastitog života kao dijela jedne cjeline.

#### 4. POJAM I KARAKTERISTIKE KONCEPTA ODRŽIVOG RAZVOJA

Održivi razvoj može se definirati kao „sprečavanje narušavanja prosječnog životnog standarda za buduće generacije koji se ne može postići sve dok se siromaštvo izravno ne napadne, jer siromaštvo i degradacija okoliša idu jedno uz drugo.“ (S. Goodstein 2009). Definiranje održivog razvoja može se osloniti na uspostavljanje ravnoteže u ekologiji, društvu, gospodarstvu ili tehnologiji. Pojam održivog razvoja obuhvaća ekonomsku uspješnost i društvenu odgovornost, uz istovremenu zaštitu prirodnih i ljudskih resursa.

Polazeći od najraširenije definicije Lestera Browna, konstatira se da postoje tri važna elementa u koncepciji održivog razvoja (Cf., Mladen Črnjar,2002):

- *Koncept razvoja* – što ne znači isto što i gospodarski rast. Gospodarski rast u prvi plan stavlja kvantitativne elemente dok koncept razvoja sa stajališta održivog razvoja stavlja težište na kvalitativni koncept.
- *Koncept potreba* – u središte interesa stavlja pitanja raspodjele osnovnih resursa za ostvarivanje kvalitete života.
- *Koncept budućih naraštaja* – ukazuje na bit održivosti i postavlja suštinsko pitanje: „Što sadašnje generacije ostavljaju budućim pokoljenjima?“

Prema njoj, održivi je razvoj „razvoj kojim se zadovoljavaju potrebe današnjih naraštaja, a da se pritom ne ugrožava mogućnost budućih naraštaja u zadovoljavanju njihovih potreba“. To znači da pri odlučivanju i provođenju aktivnosti kojima svaka organizacija stvara vrijednost treba sustavno uzimati u obzir ekonomske i društvene činitelje te činitelje vezane za zaštitu okoliša. Održivi razvoj podrazumijeva ravnotežu. S tog stajališta koncepcija održivog razvoja zahtijeva:

- očuvanje prirodnih resursa;
- veću pravednost u raspodjeli resursa i bogatstva;
- uvođenje i primjenu novih tehnologija;
- razlikovanje koncepta rasta i koncepta razvoja;
- odustajanje od aktivnosti koje bi mogle ugroziti interese budućih pokoljenja;
- prihvaćanje održivog razvoja kao filozofskog pristupa i pragmatičnog djelovanja.

U koncepciji održivog razvoja razlikuju se pojmovi slabe, umjerene i jake održivosti:

- *Slaba održivost* – takvo narušavanja postojećeg stanja okoliša koje će vjerojatno značiti manje blagostanje budućih pokoljenja, a taj će eventualni nedostatak trebati nadoknaditi.
- *Umjerena održivost* – zagovara stajalište da je zaštita okoliša preduvjet gospodarskom razvoju.
- *Jaka održivost* – zagovara korjenite promjene u društvu i odnosu čovjeka prema prirodi. Još se naziva i ekološki razvoj. U ekološki sustav ulaže se onoliko koliko se iz njega uzima.

#### 4.1. Načela održivog razvoja

Održivi razvoj zasnovan je na četiri temeljna načela: (Skupina autora:2005)

- *ekološkoj održivosti* – ekološka održivost jamči kompatibilnost razvoja s očuvanjem i održavanjem osnovnih ekoloških procesa, biološke raznolikosti te bioloških resursa. Priroda i njezina mogućnost apsorpcije štetnih tvari je sve manja, unatoč suvremenim „pametnim“ rješenjima. Želja za što ekspanzivnijim ekonomskim rastom i razvojem, uništila je ono iz čega je čovjek potekao. Posljedice su vidljive već danas, i smatra se da će biti i gore.
- *sociokulturnoj održivosti* – definira se i kao sposobnost određene zajednice da prihvati nove inpute na duže ili kraće razdoblje te usprkos tome nastavi funkcionirati. Ako dođe do određene disharmonije, potrebno je unaprijed ugraditi mehanizme da se ona ublaži na najmanju moguću mjeru. Negativni efekti ovog načela posebno su vidljivi u turizmu gdje nove gospodarske aktivnosti turista utječu na socijalnu sliku lokalne zajednice te dolazi do stvaranja do tada ne postojećih razlika ili do produbljivanja postojećih.
- *ekonomskoj održivosti* – pod pojmom ekonomske održivosti smatra se da je razvoj ekonomski efikasan kao i da je upravljanje resursima racionalno. Cilj tako definiranog koncepta je blagostanje za sadašnje i buduće naraštaje. Osim toga, kroz ovo načelo se nastoji osigurati konkurentnost i održivost turističkih destinacija i poduzeća kako bi mogla dugoročno napredovati i osigurati korist. Ekonomska održivost se odnosi na održavanje zaliha kapitala. Promatrajući ekonomsko-ekološke temelje održivog razvoja, ističu se tri makroekonomska cilja: puna zaposlenost, stabilnost cijena, ekonomski rast.
- *tehnološkoj održivosti* – podrazumijeva razvoj i primjenu tehnologije koja će u proizvodnji imati osim ekonomskih učinaka i elemente kojima štiti okoliš. Svjedoci smo ubrzanog razvoja tehnologije koja je u svim gospodarskim područjima među glavnim čimbenicima konkurentnosti. Međutim, za realizaciju održivog razvoja od iznimne je važnosti da ta ista bude okrenuta u korist blagostanja čovječanstva.

Istraživanje je provedeno na području Vukovarsko srijemske Županije, instrument istraživanja bio je anketni upitnik. Anketni upitnik je strukturiran od općih pitanja o dobu i spolu ispitanika, obuhvaćaju turističke destinacije grada Vukovara i gospodarstva na tom području, te sama veza između ruralnog razvoja i održivosti.

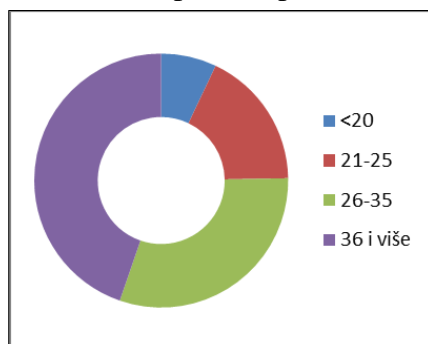
Grad Vukovar je definiran kao područje koje obuhvaća sljedeća naselja: Lipovača, Sotin i Vukovar. Statutom Grada Vukovara je navedeno da Grad obuhvaća i naselja Jakobovac i Ovčara. Ona su statistički promatrano dijelovi naselja Grabovo čija je površina podijeljena između grada Vukovara i općine Tompojevci. Od navedenih naselja Vukovar predstavlja visoko urbanu sredinu, dok ostala naselja imaju najvećim djelom ruralna obilježja, odnosno prema tipu spadaju u prigradsko-ruralna naselja. 2.657 ha građevinsko je područje grada Vukovara, 154 ha građevinsko područje naselja Sotin i 63 ha građevinsko područje naselja Lipovača. Ruralni dijelovi prostora grada Vukovara time čine 8,16% ukupnog građevinskog područja. Od ukupno 31.670 stanovnika, prema popisu iz 2001.g., poljoprivrednog stanovništva je bilo 528, odnosno manje od 2%, a poljoprivredno aktivnog 351, odnosno 1%.

Svrha korištenja ruralnog razvoja, kao posebne vrste regionalnog razvoja, na području grada Vukovara, pronalazi se u dodatnom poticanju razvoja prigradskih naselja i cjelokupnog područja izvan definiranih granica gradske zone. Korištenjem mjera ruralnog razvoja u tim područjima moguće je stvarati nove sadržaje i posebne smjerove razvoja koje nisu primjerene urbanim sredinama, a koje izvrsno dopunjavaju njihove sadržaje. U tom smislu, osobitu pozornost potrebno je pružiti:

- razvoju ruralnog turizma
- razvoju društvene infrastrukture i sadržaja
- smanjenju razlika u opremljenosti i njenoj kvaliteti u odnosu na urbanu sredinu – stvaranje poticajnih uvjeta za zadržavanje stanovništva, prije svega kvalitetom životnog prostora prigradskih naselja.

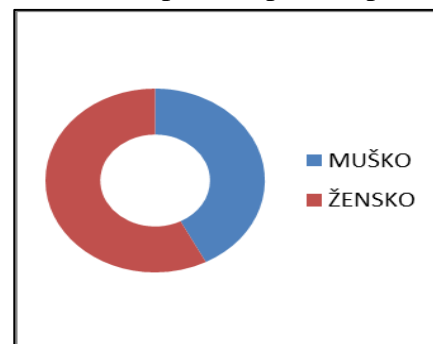
U nastavku ćemo prikazati rezultate istraživanja, te je za analizu podataka dobiveno povratno 85 odgovarajućih anketnih upitnika. Od promatranog uzorka od 130 ispitanika, analizirat ćemo njih 85 koji su vratili popunjene anketne upitnike te prema dobi ispitanika je bilo najviše ispitanika preko 36 godina, njih 44,71%, zatim 30,59% je bilo ispitanika od 26-35 godina, dok je 17,65% bilo ispitanika od 21-25, a ispitanika manje od 20 godina bilo je samo 7,06%, što nam pokazuje da su to mladi, djeca koja putuju pretpostavka je samo preko škole, a nisu skloni samostalno obilaziti ruralna područja. Prema spolu možemo vidjeti da su žene sklonije putovanjima, te njihov prosjek 57,65%, u odnosu na muškarce kojih je 42,35%. U nastavku su prikazani dobiveni rezultati istraživanja, te je za analizu podataka dobiveno povratno 85 valjanih anketnih upitnika.

Graf 1. Ispitanici prema dobi



Izvor: izrada autora

Graf 2. Ispitanici prema spolu



Izvor: izrada autora

Temeljem provedenog istraživanja dobit ćemo odgovor na pitanje dali vukovarski Vodotoranj kao destinacija po vašem mišljenju doprinosi razvoju ruralnog turizma što smo prikazali podacima u Tablici 1.



Izvor: izrada autora

Red. broj	Pitanje	Odgovor		
		DA	NE	NE ZNAM
1.	Dali vukovarski Vodotoranj kao destinacija po vašem mišljenju doprinosi razvoju ruralnog turizma	57	8	20

Rezultat dobiven u tablici pokazuje nam da veći broj ispitanika njih 67,06% mišljenja je da vukovarski Vodotoranj, prvenstveno sada kad je obnovljen, a iz vana ostavljen onaj njegov izvorni oblik, kao atraktivna destinacija za ljubitelje hrvatskog zajedništva uvelike doprinosi razvoju ruralnog turizma, postoje i oni koji tako ne misle njih je mali ostatak 9,41%. Onaj postotak ispitanika koji ne zna dali Vodotoranj doprinosi razvoju ruralnog turizma nije zanemarujući i iznosi 23,53%, te se pitamo dali su oni uopće upoznati sa vrijednošću takvog simbola koji se nalazi u njihovoj sredini. Kada govorimo o Vukovaru kao ruralnoj destinaciji zbog obnovljenog Vodotoranja Vukovar je sve češće određeno pravih zaljubljenika u grad Vukovar i njegovu povijest.

Graf 3. Zadovoljstvo izborom ugostiteljskih ponuda

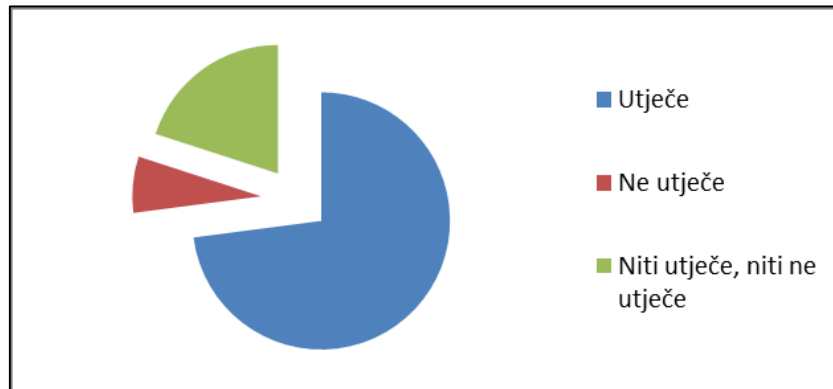


Izvor: Izradio autor

Graf 3. Prikazuje koliko su ispitanici zadovoljni izborom ugostiteljskih ponuda. Dali na području grada Vukovara ima dovoljno OPG-ova koji nude tradicionalna jela tog područja, dali ima dovoljno smjestajnog kapaciteta u privatnih obiteljskih iznajmljivača, te iz odgovora ispitanika vidimo da je poprilično zadovoljnih ispitanika njih 42,35%, iznimno zadovoljnih je 18,82%, postotak ispitanika koji nisu zadovoljni niti nezadovoljni 25,71% su ispitanici koji su poprilično zadovoljni ponudom, ali mišljenja su da iam još potencijala na području općine. Dok je manji broj ispitanika koji nisu zadovoljni i koji su iznimno nezadovoljni. Iz dobivenih

rezultata možemo zaključiti da su ovakva mjesta razlog razvoja ruralnog turizma na području Vukovarsko-srijemske županije.

Graf 4. Utjecaj kvalitete i cijene usluga koja se nudi turistima na broj dolazaka turista na ta područja



Izvor: Izradio autor

Iz dobivenih rezultata prikazanih na Grafu 4. Možemo zaključiti da kvaliteta i cijena usluga koje se nude turistima, uvelike utječu na povećan broj posjetitelja.

## 5. ZAKLJUČAK

Razvoj ruralnog turizma u Hrvatskoj još je uvijek u početnoj fazi, iako u zemlji postoji duga tradicija razvoja turizma. Hrvatska ima iznimne mogućnosti da unaprijedi ovu vrstu turističke ponude tim više što se radi o zemlji koja skladno ujedinjuje različite klimatske elemente, prirodna obilježja i socio-kulturne cjeline. Ruralni turizam kao specifičan oblik turizma predstavlja sve aktivnosti na ruralnom području koji se nalazi izvan urbanih naselja, a nema odlike masovnosti. Poljoprivreda predstavlja glavnu djelatnost na ruralnom području, odnosno ogleda se kroz poljoprivrednu proizvodnju, proizvodnju domaćih proizvoda, prezentacije tradicije, turističkih usluga itd. Bitno je naglasiti da se turizam temelji na korištenju već postojećih resursa na ruralnom području, te je potrebno da se na najkvalitetniji način iskoristi postojeća infrastruktura.

Razvoj ruralnog turizma temeljen je na održivom razvoju, koji omogućuje njegov rast i razvoj bez iscrpljivanja onih faktora na kojima se temelji, kao što je zdrava klima, nezagađeni zrak, tlo i voda, odsutnost buke, očuvana priroda, očuvano graditeljsko nasljeđe, očuvane sociokulturne značajke, mogućnost slobodnog kretanja turista.

Ipak, s ciljem većeg napretka ruralnog turizma u Hrvatskoj, a samim time i u grdu Vukovaru i razvoja ruralnih područja, potrebno je napraviti detaljnu analizu stanja, te poduzeti prave mjere kako bi započeo dugoročan proces poboljšanja. Navedeno je potrebno provoditi na nacionalnoj, ali i županijskoj i lokalnoj razini budući da mjesta za napredak ima.

## LITERATURA

1. Goodstein, S. (2003), *Ekonomika i okoliš*, Mate, Zagreb
2. Horine, G. (2009), *Vodič za upravljanje projektima*, Zagreb

3. Črnjar, M. (2002), *Ekonomika i politika zaštite okoliša*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka
4. Skupina autora (2005), *Održivi razvoj turizma*, Sveučilište u Rijeci
5. Franić, R., Grgić, Z. (2002) *Agroturizam na obiteljskom poljoprivrednom gospodarstvu u Hrvatskoj – Pretpostavke i izgledi razvitka – Studij slučaja*, *Agriculturae conspectus scientificus*, 67(3), str. 131-141.
6. Lukić, A. (2010), *O teorijskim pristupima ruralnom prostoru*, *Hrvatski geografski glasnik*, 72/2, 49-75.



**RAD JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE NA PODRUČJU OSJEČKO-  
BARANJSKE ŽUPANIJE U UVJETIMA PANDEMIJE COVID-19**

**FUNCTIONING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE AREA OF  
OSIJEK-BARANJA COUNTY IN THE COVID-19 PANDEMIC**

**Melita Grüll, univ. spec. admin. publ.**

Općina Viljevo,

e-mail: [procelnik@viljevo.hr](mailto:procelnik@viljevo.hr)

**Danijela Romić, univ. spec. admin. publ., v. pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

e-mail: [dromic@vevu.hr](mailto:dromic@vevu.hr)

**Sažetak**

Širenje zaraze korona virusom početkom 2020. godine zahvatilo je cijeli svijet što je dovelo do proglašenja pandemije COVID-19 od strane Svjetske zdravstvene organizacije dana 11. ožujka 2020. godine. Poput svih drugih subjekata i jedinice lokalne samouprave su se, nakon proglašenja pandemije COVID-19, našle pred određenim problemima koje je trebalo „u hodu“ riješiti, zajedno s rješavanjem osnovnih poslova koje su im dane u nadležnost. Elektronička komunikacija je doslovno preko noći postala poželjni i često prevladavajući oblik interakcije među pojedinim tijelima unutar svake jedinice, prema strankama i drugim tijelima. Cilj rada je istražiti kako su jedinice lokalne samouprave na području Osječko-baranjske županije organizirale rad predstavničkih i izvršnih tijela te upravnih odjela u uvjetima pandemije COVID-19 u razdoblju od 15. ožujka 2020. godine do 31. prosinca 2020. godine, s posebnim naglaskom na učestalost održavanja sjednica predstavničkih tijela elektroničkim putem. Za potrebe izrade rada provedeno je istraživanje slanjem upitnika na e-mail adrese svih jedinica lokalne samouprave u Osječko-baranjskoj županiji. U radu se analiziraju dobiveni rezultati i daje prikaz aktualnog stanja pravne normiranosti održavanja elektronskih sjednica predstavničkih tijela.

**Ključne riječi:** *pandemija COVID-19, jedinice lokalne samouprave, predstavnička i izvršna tijela, upravni odjeli.*

**Abstract**

The spread of coronavirus infection in early 2020 affected the entire world, which led to the declaration of the COVID-19 pandemic by the World Health Organization on March 11, 2020. After the declaration of the COVID-19 pandemic, local self-government units, as well as other entities, faced certain problems that needed to be solved “on the fly”, together with solving the basic tasks they are responsible for. Literally overnight, electronic communication has become a desirable and often predominant form of interaction between individual bodies within each unit, towards parties and other bodies. The aim of this paper is to investigate how local self-government units in the Osijek-Baranja County organized the work of representative and executive bodies as well as administrative departments in the conditions of the COVID-19 pandemic in the period from 15 March, 2020 until 31 December, 2020, with special emphasis

on the frequency of meetings of representative bodies electronically. For the purposes of writing this paper, a research has been conducted by sending a questionnaire to the email addresses of all local government units in the Osijek-Baranja County. The paper analyzes the obtained results and gives an overview of the current state of legal standards of holding electronic meetings of representative bodies.

**Keywords:** *COVID-19 pandemic, local self-government units, representative and executive bodies, administrative departments.*

## 1. UVOD

Širenje zaraze korona virusom početkom 2020. godine zahvatilo je cijeli svijet što je rezultiralo proglašavanjem pandemije COVID-19 od strane Svjetske zdravstvene organizacije dana 11. ožujka 2020. godine.<sup>1</sup> Kako bi se širenje zaraze donekle usporilo, dok se ne pronađe cjepivo, mnoge zemlje su uvele različite restrikcije kao što je zatvaranje granica, ograničenje slobode kretanja, zabranila su je javna okupljanja, zatvarani su fakulteti, škole i dječji vrtići, ograničio se rad trgovina, zatvoreni su restorani, kafići, kazališta, kino dvorane i slično.

Po uzoru na ostale zemlje i Republika Hrvatska je također u ožujku 2020. godine počela uvoditi različita ograničenja i zabrane kako bi zaštitila svoje stanovništvo jer je broj zaraženih korona virusom svakih dan bio u sve većem porastu. Sva ta ograničenja i zabrane dovela su do prilagođavanja gospodarskog, društvenog, kulturnog, sportskog i inog života „novom normalnom“. Tako je i rad jedinica lokalne samouprave (dalje u tekstu JLS) trebalo prilagoditi novonastalim uvjetima.

U ovom radu autorice istražuju način na koji su način JLS na području Osječko-baranjske županije organizirale rad predstavničkih i izvršnih tijela, te upravnih odjela u uvjetima pandemije COVID-19 u razdoblju od 15. ožujka 2020. godine do 31. prosinca 2020. godine. Radi dobivanja konkretnih rezultata o načinu rada JLS u ovim posebnim okolnostima, poslan je upitnik od 11 pitanja na e-mail adrese 42 JLS koje se nalaze u sastavu Osječko-baranjske županije, odnosno obuhvaćeno je 7 gradova i 35 općina.

Pitanja iz upitnika podijeljena su u tri grupe. Prva grupa pitanja odnosi se na rad predstavničkih tijela, druga grupa pitanja na rad izvršnih tijela, a treća na rad upravnih odjela. Od ukupno 42 JLS, koje su bile obuhvaćene ovim upitnikom, odgovorilo je njih 17, odnosno 40,48%. Dobiveni rezultati dali su prikaz aktualnog stanja, a ujedno i pravne normiranosti održavanja elektronskih sjednica predstavničkih tijela, načina rada izvršnih tijela i upravnih odjela.

## 2. RAD JLS U RAZDOBLJU OD 15. OŽUJKA 2020. GODINE DO 31. PROSINCA 2020. GODINE

Kada govorimo općenito o radu JLS, tada možemo govoriti o radu predstavničkog tijela, izvršnog tijela te upravnih odjela. Nadalje u tekstu posebno ćemo obraditi rad svako od njih.

---

<sup>1</sup> WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - March 2020, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (3.6.2021)

## 2.1. Rad predstavničkih tijela

Predstavnička tijela JLS su predstavnička tijela građana koja donose akte, bilo opće ili pojedinačne, u okviru djelokruga JLS te obavljaju druge poslove u skladu sa zakonom i statutom JLS. Poslovi predstavničkog tijela određeni su člankom 35. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>2</sup> (dalje u tekstu ZLP(R)S). U gradovima su to gradska vijeća, dok su u općinama općinska vijeća. Predstavnička tijela različite akte iz svoje nadležnosti donose na sjednicama. Način sazivanja sjednica, rokovi sazivanja i odlučivanje na sjednicama regulirani su ZLP(R)S, statutima i poslovnica o radu predstavničkog tijela.

Pojava pandemije COVID-19 ukazala je na nepostojanje pravnog okvira kojim se regulira rad JLS a posebno rad predstavničkih tijela i mogućnost održavanja sjednica elektroničkim putem. U novonastaloj situaciji pokazalo se koliko je važno donositi kvalitetne opće akte, što na žalost često nije slučaj. Poslovnici o radu predstavničkog tijela trebali bi što detaljnije urediti način postupanja u raznim situacijama, no pojava pandemije otkrila je sve manjkavosti na tom području. U značajnom broju Poslovnika o radu predstavničkog tijela JLS uopće nije bila predviđena mogućnost održavanja sjednica uporabom modernih informacijsko-komunikacijskih tehnologija (dalje u tekstu IKT) (Đulabić, 2020). Neovisno o iznimnim okolnostima u kojima smo se našli, važno je napomenuti da zbog poštivanja načela zakonitosti, nije dopušteno održavanje sjednica predstavničkog tijela na način koji nije unaprijed propisan Poslovníkom predstavničkog tijela (Kemeter, 2020).

Tek krajem 2020. godine, odnosno 24. prosinca 2020. godine stupile su na snagu izmjene i dopune ZLP(R)S<sup>3</sup> koje su donekle predvidjele i takvu mogućnost. Prethodno navedenim izmjenama i dopunama ZLP(R)S, članak 37. je mijenjan te je zakonodavac predvidio da se sjednice predstavničkog tijela iznimno mogu održavati elektroničkim putem u slučaju nastupanja posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje trenutačno ugrožava pravni poredak, život, zdravlje ili sigurnost stanovništva, te imovinu veće vrijednosti. Istim člankom, nadalje je propisano kako će se poslovníkom o radu predstavničkog tijela urediti osiguranje praćenja rasprave i sudjelovanje u radu i odlučivanju.

## 2.2. Rad izvršnih tijela

Izvršno tijelo JLS u općini je općinski načelnik, a u gradu gradonačelnik.<sup>4</sup> Izvršno tijelo biraju građani na neposrednim izborima na razdoblje od četiri godine. Tijekom svog četverogodišnjeg manda općinski načelnik, odnosno gradonačelnik obavlja poslove koji su utvrđeni statutom u skladu sa zakonom. Ovdje se može govoriti o širokoj lepezi poslova koju su propisani člankom 48. ZLP(R)S a također i ostalim zakonima. Kao primjer možemo navesti samo neke od zakona

<sup>2</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj: 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, i 144/20.

<sup>3</sup> Članak 33. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 144/20.

<sup>4</sup> Članak 39. stavak 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, i 144/20.

kojima su propisani poslovi izvršnog tijela kao na primjer Zakon o proračunu<sup>5</sup>, Zakon o poljoprivrednom zemljištu<sup>6</sup>, Zakon o komunalnom gospodarstvu<sup>7</sup>, Zakon o sustavu civilne zaštite<sup>8</sup>, Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>9</sup> i slično. Valja napomenuti kako u obavljanju poslova koji su dani u nadležnost izvršnom tijelu postoji i odgovornost za njihovo obavljanje, odnosno da se isti moraju obavljati u skladu s ustavom i zakonom.

Kako bi se uspostavila ravnoteža između predstavničkog i izvršnog tijela JLS, prema članku 35.b ZLP(R)S, općinski načelnik, odnosno gradonačelnik je dužan dva puta godišnje podnositi predstavničkom tijelu polugodišnje izvješće o svom radu. Sam način i rokovi podnošenja izvješća uređuju se statutima JLS.

### 2.3. Rad upravnih odjela

Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga JLS kao i obavljanje povjerenih poslova državne uprave ustrojavaju se upravni odjeli i službe (upravna tijela).<sup>10</sup> Upravne, stručne i ostale poslove u tijelima JLS obavljaju službenici i namještenici. Službenici obavljaju upravne i stručne poslove iz djelokruga tijela u kojem rade, a namještenici obavljaju prateće i pomoćne poslove.<sup>11</sup> Prava, obveze, odgovornosti i druga pitanja od značaja za rad službenika i namještenika u upravnim tijelima JLS uređena su Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>12</sup> i pravilnicima o radu.

Slijedom novonastalih okolnosti uzrokovanih pojavom pandemije COVID-19, bilo je potrebno u jedinicama lokalne samouprave organizirati rad upravnih tijela, odnosno smanjiti aktivnosti kako bi se neposredni kontakti sa strankama sveli na minimum te time izbjeglo širenje zaraze. U nadležnosti je izvršnog čelnika i pročelnika da dogovore prilagođeni način rada upravnih tijela (drugačije definirano radno vrijeme, način na koji će stranke biti primljene, načini komunikacije i drugo). No, odluku o konkretnim mjerama mora donijeti izvršni čelnik

---

<sup>5</sup> Neki od poslova prema Zakona o proračunu, Narodne novine broj: 87/08, 136/12 i 15/15, su podnošenje izvješća o izvršenju proračuna (tromjesečno, polugodišnje, godišnje), izrada nacrt proračuna i upućivanje na sjednicu predstavničkog tijela, zakonito i transparentno trošenje proračunskih sredstava.

<sup>6</sup> Člankom 29. stavkom 2. Zakona o poljoprivrednom zemljištu, Narodne novine, broj: 20/18, 115/18 i 98/19, propisano je kako općinski načelnik odnosno gradonačelnik predlaže program raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu RH predstavničkom tijelu JLS radi donošenja.

<sup>7</sup> Prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine broj 68/18, 110/18 i 32/20, neki od poslova izvršnog tijela su izvješća izvršenju o programa gradnje komunalne infrastrukture i izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture.

<sup>8</sup> Člankom 23. stavkom 1. Zakon o sustavu civilne zaštite, Narodne novine broj 82/15, 228/18, 31/20 i 20/21, propisano je da izvršno tijelo JLS odlukom osniva stožer civilne zaštite i imenuje načelnika stožera, njegova zamjenika i ostale članove.

<sup>9</sup> Donošenje pravilnika o unutarnjem redu, članak 4. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 86/08, 61/11, 4/18 i 112/19.

<sup>10</sup> Članak 53. stavak 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, i 144/20.

<sup>11</sup> Članak 56. stavak 1. i 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, i 144/20.

<sup>12</sup> Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 86/08, 61/11, 4/18 i 112/19.

(primjerice o tome da se s upravnim tijelom komunicira samo elektroničkom poštom, o prilagođenom radnom vremenu i drugo) (Ivanović, 2020b).

### 3. ANALIZA DOBIVENIH REZULTATA

U nastavku teksta analizirati ćemo rezultate dobivene temeljem upitnika, posebno za predstavnička tijela, izvršna tijela i upravne odjele.

#### 3.1. Predstavnička tijela

Na postavljeno pitanje u kojoj je mjeri pandemija COVID-19 utjecala na održavanje sjednica predstavničkog tijela 44,4% JLS je odgovorilo s „malo“, 38,9% „djelomično“ dok je njih 16,7% dalo odgovor „jako“. Iz dobivenih rezultata, možemo zaključiti, kako su bez obzira na pandemiju COVID-19 predstavnička tijela su održavala svoje sjednice, iako su bile uvedene različite restrikcije od strane Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske.

Slijedećim pitanjem, koliko se sjednica predstavničkog tijela održalo u navedenom razdoblju, željeli smo dobiti podatak koliko su često održavane sjednice. Naime, člankom 34. stavkom 4. ZLP(R)S je propisano kako predsjednik predstavničkog tijela saziva sjednice po potrebi, a najmanje jednom u tri mjeseca. Prema dobivenim odgovorima, u promatranom periodu, 72,2% JLS je održalo više od četiri sjednice predstavničkog tijela, 11,1% JLS je održalo četiri sjednice, zatim 11,1% JLS tri sjednice, 5,6% JLS je održalo samo dvije sjednice, dok jednu sjednicu nije održala niti jedna JLS. Iz dostavljenih odgovora može se zaključiti kako je većina predstavničkih tijela održavala sjednice u zakonom propisanom roku, odnosno najmanje jednom u tri mjeseca.<sup>13</sup>

Budući da u promatranom razdoblju nije postojao pravni okvir za održavanje sjednica predstavničkog tijela elektroničkim putem, zanimalo nas je u kojem obliku su sjednice održavane. JLS su mogle prema postavljenom pitanju odabrati jedan od tri ponuđena odgovora: „uglavnom neposrednom nazočnošću“, „putem on line platforme (s mogućnošću rasprave – zoom, skype i dr)“ i „uglavnom elektroničkim putem (elektronske sjednice bez mogućnosti rasprave)“. Prema dobivenim odgovorima, 66,7% JLS je održavalo sjednice predstavničkog tijela uglavnom neposrednom nazočnošću članova, dok je njih 16,7% održavalo uglavnom sjednice putem on-line platforme (s mogućnošću rasprave – zoom, skype i dr). Čak 16,7% sjednica predstavničkog tijela je održano elektroničkim putem (elektronske sjednice) bez mogućnosti rasprave. Odredbama ZLP(R)S propisana su neka prava i dužnosti članova predstavničkog tijela, dok se ostala prava i dužnosti utvrđuju zakonom, statutom JLS i poslovnikom predstavničkog tijela.<sup>14</sup> Jedno od prava članova predstavničkog tijela je i raspravljati, postavljati pitanja i podnositi prijedloge. Budući da je 16,7% sjednica

<sup>13</sup> Obzirom na nastale okolnosti Ministarstvo uprave je izdalo Uputu za postupanje (KLASA:023-01/20-01/114, URBROJ: 515-05-02-01/1-20-1, od 13. ožujka 2020.) sukladno kojoj, čak i da se predstavničko tijelo ne sastane u roku tri mjeseca, ne bi došlo do automatskog raspuštanja predstavničkog tijela, nego bi se u svakom pojedinom slučaju procjenjivale okolnosti i razlozi koji su doveli do propusta.

<sup>14</sup> Članak 31. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, i 144/20.

predstavničkog tijela održano elektroničkim putem (elektronske sjednice) bez mogućnosti rasprave, postavlja se pitanje i načina donošenja akata, odnosno s koliko su glasova akti usvajani ili ne usvajani. Održavanje sjednica elektroničkim putem posebno je sporno, što zbog pitanja je li takva mogućnost uopće predviđena (načelo zakonitosti), što zbog činjenice da je na taj način onemogućena rasprava (načelo raspravljanja i načelo javnosti) (Đulabić, 2020). Elektroničke sjednice su pogodne za odlučivanje o nekim manje spornim pitanjima za koja nije potrebna rasprava, dakle samo za glasovanje (Ivanović, 2020a), pri čemu ova mogućnost treba biti rabljena samo iznimno, kada je to opravdano. Kod takvog odlučivanja vijećnici su onemogućeni aktivno sudjelovati u oblikovanju pojedine odluke, raspravljati o pojedinim pitanjima i vidjeti tko je i na koji način glasao (Đulabić, 2020, Tropina Godec, 2018).

Vezano u prethodno pitanje, a kako bismo dobili što konkretniji uvid, slijedeće pitanje se odnosilo na to koliko je sjednica održano neposrednom nazočnošću članova predstavničkog tijela. Više od četiri sjednice u 44,4% ispitanih JLS održano je neposrednom nazočnošću članova predstavničkog tijela, dok je četiri sjednice održalo 33,3% JLS. Tri sjednice je održalo 16,7%, dvije sjednice nije održala niti jedna JLS, a jednu sjednicu je održalo 5,6% JLS. Prema dobivenim rezultatima možemo zaključiti kako je većina JLS održavala sjednice predstavničkog tijela neposrednom nazočnošću svojih članova.

Poslovníkom predstavničkog tijela se detaljnije uređuje način sazivanja sjednica, rad, prava i dužnosti članova predstavničkog tijela, način i postupak donošenja akta, održavanje reda na sjednici, javnost rada i slično. Kako je već ranije izneseno, u promatranom razdoblju, neke JLS su sjednice predstavničkog tijela održavale i elektroničkim putem. Prilikom kreiranja upitnika bilo je potrebno dobiti informaciju jesu li predstavnička tijela mijenjala poslovničke o radu kako bi ih prilagodili održavanju on-line sjednica. Prema dobivenim odgovorima, 88,9% JLS nije mijenjalo poslovnik, dok ih je 11,1% prilagodilo održavanju on-line sjednica. Budući da 88,9% predstavničkih tijela JLS nije mijenjalo poslovnik o radu, postavlja se pitanje na koji način su održavane elektroničke sjednice a samim tim i pitanje njihove legitimnosti. Naravno, postoji mogućnost da su JLS već u svojim Poslovnícima imale regulirano održavanje sjednica u elektroničkom obliku, no to pitanje prelazi okvire ovog rada.

### 3.2. Izvršna tijela

Donošenjem niza odluka Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske od 20. ožujka 2020. godine<sup>15</sup> uveden je takozvani lockdown u Republici Hrvatskoj. S obzirom na uvedeno stanje, a koje nije bilo moguće predvidjeti te normativno regulirati, izvršna tijela JLS su preuzela obvezu organizirati rad i donekle normalno funkcioniranje radi sprečavanja širenja zaraze korona virusom. Na postavljeno pitanje na koji se način najviše odvijala komunikacija s tijelima države uprave, drugim državnim tijelima, tijelima JLP(R)S i pravnim osobama s javnim ovlastima, 88,9% odgovora odnosilo na komunikaciju putem e-maila, dok je 5,6% odgovora odnosilo se na sastanke. Isti postotak odnosio se na komunikaciju putem telefona.

---

<sup>15</sup> Odluke Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, <https://civilna-zastita.gov.hr/odluke-stozera-civilne-zastite-rh-za-spreccavanje-sirenja-zaraze-koronavirusom/2304>, (3.6.2021).

Što se tiče provođenja projekta unutar JLS i na koji je način pandemija COVID-19 utjecala na njihovo provođenje, 16,7% JLS se izjasnilo „jako“, 77,8% „malo“, a tek 5,6% da „uopće nije utjecala“.

Također nas je zanimalo koliko je pandemija COVID-19 utjecala na izvorne prihode proračuna jedinica lokalne samouprave. Prema dobivenim odgovorima može se zaključiti da je utjecala malo jer se 61,1% izjasnilo da je utjecala malo, 33,3% odgovora je bilo da je utjecala jako, dok je 5,6% odgovora bilo kako uopće nije utjecala.

### 3.3. Upravni odjeli

O tome kako se organiziralo rano vrijeme u uvjetima pandemije COVID-19, odnosno je li izvršni čelnik (općinski načelnik, odnosno gradonačelnik) donio odluku o organizaciji radnog vremena, 72,2% JLS je dalo pozitivan odgovor, dok je 27,8% JLS odgovorilo negativno.

Na postavljeno pitanje jesu li službenici i namještenici u promatranom periodu radili u timovima 66,7% JLS se izjasnilo da jesu, dok se 33,3% JLS izjasnilo da nisu.

Na koji se način odvijala komunikacija između stranaka i službenika, odnosno jesu li stranke češće koristile elektroničku komunikaciju, 66,1% JLS je odgovorilo pozitivno dok je 38,9% odgovorilo negativno.

Nastavno na dobivene rezultate, može se zaključiti kako su službenici i namještenici u promatranom razdoblju odrađivali poslove smanjenim kapacitetom, podjelom na timove, uveden je rad od kuće a stranke su više koristile elektroničku komunikaciju.

## 4. UMJESTO ZAKLJUČKA

Jedinice lokalne samouprave u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove od lokalnog značaja, kojima se ostvaruju potrebe građana a koje nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima<sup>16</sup> te su samostalne u odlučivanju u poslovima iz svog samoupravnog djelokruga.

Samostalnost njihovog rada mogla se vidjeti u periodu nakon proglašenja pandemije Covid-19. Dok je Vlada Republike Hrvatske donijela Odluku o organizaciji rada tijela državne uprave za vrijeme bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-Cov-2<sup>17</sup>, a tadašnje Ministarstvo uprave temeljem prethodno navedene Odluke Uputu za rad tijela državne uprave u vezi s pojavom bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-Cov-2<sup>18</sup>, JLS su bile prepuštene same sebi i trebale su organizirati rad svojih tijela u skladu s različitim epidemiološkim preporukama Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske.

<sup>16</sup> Članak 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, i 144/20.

<sup>17</sup> Odluku o organizaciji rada tijela državne uprave za vrijeme bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-Cov-2, Narodne novine broj 32/20.

<sup>18</sup> Uputa za rad tijela državne uprave u vezi pojavom bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2, [https://mgipu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/19\\_03\\_2020\\_Uputa-TDU-MU-SARS-CoV-2.pdf](https://mgipu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/19_03_2020_Uputa-TDU-MU-SARS-CoV-2.pdf), (3.6.2021)

Kada promatramo odgovore koje na pitanja iz grupe koja se tiču rada predstavničkih tijela, možemo zaključiti kao su se sjednice predstavničkog tijela, unatoč pandemiji COVID-19, redovito održavala. Neke su čak održavane on-line s mogućnošću izjašnjavanja vijećnika, iako način njihova održavanja nije bio normativno određen poslovnica o radu. Smatramo da su takve prakse bile poduzete u najboljoj namjeri, no svakako su dvojbene sa stajališta načela zakonitosti, raspravljanja i javnosti rada tijela JLS-a. Stoga bi sva predstavnička tijela JLS-a trebala čim prije izmijeniti, odnosno uskladiti, svoje Poslovnike na način da se u njima predvide mogućnosti održavanja sjednica i na druge primjerene načine, posebno uporabom IKT-a. Nikakvo iznimno stanje, ma kako ozbiljno bilo, ne smije biti izlika za nepravilno i nezakonito postupanje.

Jedinice lokalne samouprave su najviše koristile komunikaciju putem e-maila. Pojava pandemije COVID-19 nije u znatnijoj mjeri utjecala na provođenje projekata, niti su se vidno smanjili izvorni prihodi proračuna. Većina izvršnih tijela donijela su odluke o organizaciji radnog vremena. Službenici i namještenici su obavljali svoje poslove, iako su radili u timovima. Komunikacija sa stankama pretežno se odvijala putem e-maila.

I na kraju možemo zaključiti kako pojava pandemije COVID-19 nije utjecala u većoj mjeri na rad JLS kao što je utjecala na gospodarstvo, turizam, sport, kulturu, obrazovanje te ostale djelatnosti.

## LITERATURA

1. Đulabić, V. (2020) „Održavanje sjednice predstavničkog tijela JLP(R)S-A korištenjem sredstava informacijsko-komunikacijske tehnologije“, Informator br. 6636-6637 od 17.7.2020., str. 18-20.
2. Ivanović, M. (2020a) „Održavanje sjednice predstavničkog tijela uz pomoć tehnoloških alata“, Informator, <https://informator.hr/strucni-clanci/odrzavanje-sjednica-predstavnickih-tijela-jlp-r-s-a-u-okolnostima-proglasene-epidemije-covid-19>, (24.6.2021.)
3. Ivanović, M. (2020b) „Samoupravne ovlasti JLP(R)S-A u uvjetima nastupanja posebnih okolnosti“, Informator, <https://informator.hr/strucni-clanci/samoupravne-ovlasti-jlp-r-s-a-u-uvjetima-nastupanja-posebnih-okolnosti>, (24.6.2021.)
4. Kemeter, D. (2020) „Rad predstavničkih tijela jedinica samouprave za vrijeme epidemije“, Informator broj 6657 od 11.12.2020, str. 19-20.
5. Tropina Godec, Ž. (2018) „O javnosti rada predstavničkog tijela JLP(R)S-A“, Informator 6545 od 22.10.2018. str. 7-11
6. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, i 144/20
7. Zakona o proračunu, Narodne novine broj: 87/08, 136/12 i 15/15
8. Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Narodne novine broj 20/18, 115/18 i 98/19
9. Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine broj 68/18, 110/18 i 32/20
10. Zakon o sustavu civilne zaštite, Narodne novine broj 82/15, 228/18, 31/20 i 20/21
11. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 86/08, 61/11, 4/18 i 112/19



12. Odluka o organizaciji rada tijela državne uprave za vrijeme bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-Cov-2, Narodne novine broj, 32/20
13. WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - March 2020, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>, (3.6.2021)
14. Odluke Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, <https://civilna-zastita.gov.hr/odluke-stozera-civilne-zastite-rh-za-spreccavanje-sirenja-zaraze-koronavirusom/2304>, (3.6.2021)
15. Uputa za rad tijela državne uprave u vezi s pojavom bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS CoV-2  
[https://mgipu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/19\\_03\\_2020\\_Uputa-TDU-MU-SARS-CoV-2.pdf](https://mgipu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/19_03_2020_Uputa-TDU-MU-SARS-CoV-2.pdf), (3.6.2021)
16. Ministarstvo uprave, Uputa za postupanje (KLASA:023-01/20-01/114, URBROJ: 515-05-02-01/1-20-1, od 13. ožujka 2020.

## ČIMBENICI KREIRANJA ZADOVOLJSTVA ZAPOSLENIH U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE U UVJETIMA PANDEMIJE COVID-19

### FACTORS OF CREATING SATISFACTION EMPLOYEES IN LOCAL GOVERNMENT UNITS IN THE CONDITIONS OF THE COVID-19 PANDEMIC

**dr. sc. Sanja Gutić Martinčić, .pred.**

Effectus poduzetnički studiji – visoko učilište

e-mail: [gutic.sanja@gmail.com](mailto:gutic.sanja@gmail.com)

#### **Sažetak**

U upravljanju ljudskim potencijalima do sada je relativno dobro istraženo područje upravljanja zadovoljstvom zaposlenih, ne samo u profitnom sektoru, već i u organima jedinica lokalne samouprave. Ono što je danas potpuno nepoznato, time i neistraženo, je područje identifikacije čimbenika koji kreiraju zadovoljstvo tih zaposlenika u uvjetima pandemije izazvane korona virusom COVID-19. Dvojaki su razlozi za ovo istraživanje. Prvi: za pretpostaviti je da je u ovoj situaciji došlo do pojave nekih novih, do sada nepoznatih čimbenika, koji utječu na zadovoljstvo zaposlenih. Drugi: zadovoljstvo zaposlenih se izravno odražava na zadovoljstvo korisnika usluga javne uprave, pa time i na kvalitetu ovih javnih usluga. Cilj rada je istražiti i utvrditi čimbenike zadovoljstva zaposlenih u uvjetima ove pandemije. Kao metoda istraživanja korištena je višestruka regresijska analiza na stratificiranom uzorku od 140 ispitanika. Rezultati istraživanja nedvojbeno ukazuju da dosadašnji poznati čimbenici u kreiranju zadovoljstva zaposlenih nisu iščezli, ali da su pomjereni u rang i intenzitetu značenja. Kao primarni čimbenici utvrđeni su: strah od zaraze virusom, stupanj i oblik zaštite od virusa, oblik komuniciranja s korisnicima usluga, samozaštita korisnika usluga.

**Ključne riječi:** *zadovoljstvo zaposlenih, pandemija, javna uprava.*

#### **Abstract**

In the management of human resources, the area of employee satisfaction management has been relatively well researched so far, not only in the for-profit sector, but also in the bodies of local self-government units. What is completely unknown today is the unexplored area of identifying the factors that create the satisfaction of these employees in the conditions of a pandemic caused by the corona virus COVID-19. There are two reasons for this research. First: what is to be assumed is that in this situation some new, unknown factors have emerged that affect employee satisfaction. Second: that employee satisfaction directly reflects on the satisfaction of users of public administration services, and thus on the quality of these public services. The aim of this paper is to investigate and determine the factors of employee satisfaction in the conditions of this pandemic. As a research method, multiple regression analysis was used on a stratified sample of 140 respondents. The results of the research undoubtedly indicate that the known factors in creating employee satisfaction have not disappeared, but that they have shifted in rank and intensity of meaning. The primary factors were identified: fear of virus infection, the degree and form of virus protection, the form of communication with service users, self-protection of service users.

**Keywords:** *employee's satisfaction, pandemic, public administration.*

## 1. UVOD

Svijet je danas drugačiji nego što je bio prije godinu dana. COVID-19 zahvatio je naše zajednice i mi i dalje doživljavamo poremećaje u svojim domovima i na radnim mjestima. Na takve poremećaje nisu imune ni jedinice lokalne samouprave. Zdravstvene, socijalne i ekonomske krize neizbježno, i u pravilu, dovode do niza promjena u svim radnim organizacijama i ustanovama, a posljedice toga mogu biti prijeteće zaposlenicima (Meyer i suradnici, 2018)). COVID-19 izazvao je mnogobrojne negativne zdravstvene, psihološke, socijalne, ljudske i ekonomske posljedice kod ljudi i u njihovim životima općenito, pa tako i u radu (Gössling i suradnici, 2021).

Vrlo je važno razumjeti kako pandemija COVID-19 utječe na zaposlenike, poglavito na njihov odnos prema radu i zadovoljstvo radom i koliko su učinkoviti odgovori organizacija na to. Uočljiv je nedostatak kvalitetnih odgovora u ovom području. Nedostatak pravih i pouzdanih odgovora ograničit će razumijevanje uloge organizacija na krize i upravljanje ljudskim potencijalima u ovim, specifičnim uvjetima. Iako su utjecaji financijskih i funkcionalnih rizika globalnih zdravstvenih kriza na organizacije i ustanove već ispitani i dobrim dijelom objavljeni u literaturi, učinak zdravstvenog rizika od izbijanja epidemije u svijetu na zaposlenike ostaje u ovom trenutku nedovoljno istražen.

Ovaj rad je odraz potrebe istraživanja utjecaj pandemije COVID-19 na zadovoljstvo zaposlenika u jedinicama lokalne samouprave. Cilj koji je postavljen je: opisati razinu i strukturu tog zadovoljstva. Budući da je zadovoljstvo korisnika usluga jedinica lokalne samouprave u jakoj povezanosti sa zadovoljstvom zaposlenika u tim jedinicama, već ta spoznaja ukazuje na opravdanost i realnost postavljenog cilja. Shodno ovom cilju, postavljena je hipoteza: postoji značajna povezanost između zadovoljstva zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave i situacijskih čimbenika uzrokovanih pandemijom virusa COVID-19.

## 2. ZADOVOLJSTVO ZAPOSLENIH

Nema neke sasvim jasne i općeprihvaćene definicije zadovoljstva zaposlenika poslom kojeg obavlja. Prije svega, to zadovoljstvo zaposlenika poslom je njegov subjektivan doživljaj posla i osjećaj koji je nastao temeljem njegovog iskustva u izvršavanju radnih zadataka. Zadovoljstvo zaposlenika poslom (Z) može se promatrati i kao funkcija između njegovog očekivanja od posla (O) i svega onoga što mu to zaposlenje pruža (U), tj.  $Z = f(O,U)$ .

Nisu samo zaposlenici u profitnom sektoru osjetljivi na različite krize, već i zaposlenici u javnoj upravi. Dokazana je značajna osjetljivost zaposlenih na zdravstvene krize, katastrofe i druge rizike (Jung i suradnici, 2021). Štoviše, strukturne karakteristike različitih kriza rađaju visoku razinu nesigurnosti za zaposlenike (Robinson i suradnici, 2019).

Jedna od značajnih spoznaja o kojoj treba voditi računa kada se govori o zadovoljstvu zaposlenih i kreiranju tog zadovoljstva tijekom globalnih kriza organizacija i uprava je da se mora obratiti pozornost na psihološki kapital zaposlenika (Mao i suradnici, 2020). Taj psihološki kapital predstavlja jedan od bitnih i ključnih aspekata koji determiniraju i očekivanja zaposlenika od posla u specifičnim, kriznim uvjetima rada, tako i u valorizaciji tog očekivanja. S obzirom da su jedinice lokalne samouprave i gospodarski nositelji razvitka, u njima postoji

potreba za stalnom opskrbom motiviranog, zadovoljnog, sretnog i angažiranog osoblja koje će postati preteča oduševljene baze klijenata, korisnika usluga lokalne samouprave.

### **3. PANDEMIJA COVID-19**

U glavnom gradu provincije Hubei, Wuhanu u Kini, tijekom prosinca 2019. godine počeli su se pojavljivati bolesnici s teškom pneumonijom nepoznatog uzroka. Svim bolesnicima bilo je zajedničko da su imali kontakte s lokalnom tržnicom u Huannanu, a koja je nakon sto je Kina 31. prosinca 2019. godine obavijestila WHO (Svjetsku zdravstvenu organizaciju) o izbijanju bolesti, dan kasnije i zatvorena. Novootkriveni koronavirus identificiran je 7. siječnja i dobiva naziv SARS-CoV-2. Veoma brzo pandemija bolesti COVID-19 postaje globalni i multidimenzionalni problem (He i Harris, 2020). Epidemiju pojačavaju masovne migracije Kineza tijekom kineske Nove godine, te se oboljeli javljaju i u drugim pokrajinama Kine, ali i u drugim zemljama azijskog kontinenta. Odmah na samom početku, a kasnije i tijekom epidemije i pandemije, pokazalo se da je glavni vid transmisije s čovjeka na čovjeka. Pored direktnog kontakta s respiratornim ekstremitetima zaražene osobe, transmisija je moguća i s predmeta gdje se prethodno virus zadržao, dospjevši na te površine također putem sekreta zaražene osobe (He i Harris, 2020). Epidemija se brzo počela širiti, u kratkom vremenskom roku, zahvaćajući praktički cijeli svijet, no s najvećim utjecajem u Europi i Sjevernoj Americi. Generalni direktor Svjetske zdravstvene organizacije (WHO) proglašava 30. siječnja 2020. godine epidemiju javno-zdravstvenom prijetnjom od međunarodnog značaja, a 11. ožujka 2020. godine i pandemiju COVID-19. V. Cijelo čovječanstvo, potpuno neočekivano, preko noći, našlo se usred onoga što je generalni tajnik Ujedinjenih naroda, Antonio Guterres, nazvao najvećim svjetskim izazovom od Drugog svjetskog rata.

Za razliku od prethodnih pandemija poput Ebole i SARS-a, uz višestruke ozbiljne posljedice uzrokovane COVID-19, ovo globalno izbijanje karakterizira i njegova asimptomatska transmisija (Li i suradnici, 2020). Stoga se pojedinci mogu osjećati ranjivo, uplašeno i pod stresom. Štoviše, COVID-19, klasificiran u dimenziji opažanog vanjskog okolišnog rizika može stvoriti zdravstvene, financijske i funkcionalne rizike (Xie i suradnici, 2020).

### **4. PANDEMIJA COVID-19 I ZADOVOLJSTVO ZAPOSLENIH**

Markovits i suradnici ukazali su u rezultatima jednog opsežnog istraživanja da ekonomska kriza uzrokovana zdravstvenim epidemijama i pandemijama negativno utječe na ishode povezane s radom, tj. na zadovoljstvo i predanost zaposlenika. Kasnije studije otkrile su da ekonomska kriza uzrokovana zdravstvenim krizama može utjecati na stavove i ponašanje zaposlenika na poslu. Kad su zaposlenici nesigurni u budućnost svog posla, skloni su emocionalnom i bihevioralnom povlačenju (Karatepe i suradnici, 2020). To se onda reflektira na smanjenje zadovoljstva poslom, uključenosti u posao i povjerenja u organizaciju (Richter i Näswall, 2019), sve veće organizacijsko naprezanje, štetno za zdravlje i dobrobit, stvaranje stresa, anksioznosti i depresije (Chirumbolo i Areni, 2010), intenzivnije izostajanje s posla (Jiang i Lavaysse, 2018). Pandemija COVID-19, također, negativno utječe na percepciju sigurnosti zaposlenika (Chirumbolo i Areni, 2010) smanjenjem njihove subjektivne dobrobiti. Spoznaje

govore i o opsegu i sadržajima kojima COVID-19 može naštetiti organizaciji kada zaposlenici pokazuju kontraproduktivno ponašanje ili nepoštivanje propisa (Mao i suradnici, 2020).

Bilo je pokušaja definiranja zadovoljstva zaposlenih u uvjetima COVID-19. Jedna od definicija govori da je zadovoljstvo zaposlenika moguće shvatiti kroz percepciju organizacije koja je djelovala na odgovarajući i učinkovit način, pomažući zaposlenicima tijekom COVID-19, koja se odnosi na njihov psihološki i fiziološki napor (Watkins i suradnici, 2020). Kada su zaposlenici zadovoljni odgovorima organizacije na COVID-19, tada bi trebali primijetiti veću podršku svoje organizacije i iskazati veći stupanj svog zadovoljstva.

U razumijevanju zadovoljstva zaposlenih u uvjetima kriza izazvanih zdravstvenim aspektima treba obratiti pozornost da je središnji proces koji povezuje stresni status zaposlenika s nižom produktivnošću iskustvo pritiska, što uzrokuje smanjenje njihovih resursa (Hobfoll, 2001). Ovo smanjenje, s druge strane, potiče radnike da sačuvaju svoje preostale resurse dok izvršavaju svoje zadatke. Ako stres postane trajan, ukupni resursi pojedinca smanjuju se, a to smanjenje resursa može potaknuti nisku razinu angažmana. U tom smjeru razmišljanja, može se tvrditi da COVID-19 generira socijalne, ekonomske i ljudske prijetnje (Gössling i suradnici, 2021) i medicinsku nesigurnost (nedostatak učinkovitog liječenja ili cjepiva protiv virusa), što može uzrokovati negativne percepcije kod zaposlenika, poput straha, tjeskobe ili stresa. Drugim riječima, COVID-19 kod zaposlenika uzrokuje strah za vlastito zdravlje i život, kao i za zdravlje i živote članova njihovih obitelji. Ta percepcija straha od zaraze i smrti može dovesti do slabijih performansi tijekom realizacije njihovih radnih zadataka, time i zadovoljstva u radu (Baum i suradnici, 2020). Percipirani rizik opisuje se kao subjektivno određeno očekivanje gubitka (Mitchell, 1999). On obuhvaća neizvjesnost i negativne posljedice (Ritchie i Jiang, 2019).

Suočavajući se s različitim negativnim posljedicama uzrokovanim COVID-19, smanjenje broja zaposlenih radi smanjenja troškova rada i operacija restrukturiranja koje mogu poduzeti organizacije tijekom COVID-19 krize, mogu ugroziti zaposlenike i stvoriti osjećaj nesigurnosti posla (Baum i suradnici, 2020). U tome se smjeru često sugerira menadžmentu da COVID-19 može pružiti priliku organizacijama da prijeđu na istinsku korporativnu društvenu odgovornost (DOP) i doprinesu rješavanju hitnih globalnih ekoloških i društvenih uvjeta rada i života. DOP obuhvaća inicijative i politike organizacija i jedinica lokalne samouprave za ostvarivanje održivog razvoja promatrano kroz ekonomski, socijalni i ekološki aspekt. To će dovesti do toga da se njihovi zaposlenici osjećaju ponosnije što su članovi promišljene, brižne i velikodušne organizacije ili javne uprave, a time će pomoći u izgradnji čvršćih odnosa sa svim dionicima te organizacije, odnosno lokalne samouprave.

Stoga, suočeni s COVID-19, kako bi psihički pridobili zaposlenike i pomogli im smanjiti percepciju nesigurnosti posla, DOP realno može pomoći zaposlenicima i činiti ih zadovoljnima. Učinkoviti odgovori na COVID-19 mogu se, stoga, smatrati dijelom DOP-a.

## 5. METODOLOGIJA

Primarni izvor podataka bio je strukturirani anketni upitnik konstruiran za potrebe ovog istraživanja. Upitnik se sastojao od 20 pitanja po modelu petstupanjske Likertove ljestvice. Uzorak ispitanika je bio kvotno izabran, veličine 140. Uključeni su zaposlenici iz nekoliko

gradskih i općinskih uprava s područja tri županije: Krapinsko-zagorska, Koprivničko-križevačka i Zagrebačka. Izbor organizacija bio je slučajno odabran. Korišten je odabir ispitanika na temelju abecednih popisa stalno zaposlenih u obuhvaćenim jedinicama lokalne samouprave. Veličina uzoraka određena je statističkom formulom za tehniku stratificiranog slučajnog uzorkovanja gdje populacija nije homogena (Cooper i Schindler, 2008). Među ispitanicima je bilo 44,20% muškaraca i 55,80% žena. Ispitanici su bili heterogeni prema radnom iskustvu, stupnju obrazovanja i životnoj dobi. Najviše ih je bilo sa srednjom stručnom spremom (68,45%), radnim iskustvom od deset i više godina (71,18%), te u životnoj dobi između 30 i 50 godina (67,44%).

Poziv za sudjelovanje u internetskoj anketi poslan je svim zaposlenicima uključenim u uzorak. Istraživanje je bilo dostupno putem anonimne veze, distribuirane e-poštom. Usmeni pristanak dobiven je od svakog sudionika. Istraživanje je bilo otvoreno jedan mjesec, od 13. veljače 2021. do 20. ožujka 2021., a poslan je i jedan podsjetnik e-poštom. Da bi zaštitili identitet sudionika u anketiranju nisu bilježena njihova imena. Istražili smo demografske i druge karakteristike kao čimbenike koji mogu pridonijeti otpornosti i ranjivosti na utjecaj COVID-19 na stres i zadovoljstvo poslom kojeg obavljaju.

Korištena je metoda višestruke regresijske analize (Hox i Roberts, 2011). Za utvrđivanje pouzdanosti ljestvica korišteni su Cronbach alfa pokazatelji i pokazatelji konvergentne validnosti (Hair i suradnici, 2010). U obradi podataka korišten je softverski paket Microsoft Excell i SPSS (Statistical Package for Social Sciences, 21.0). Regresijska analiza je postupak za sagledavanje utjecaja šest uključenih nezavisnih varijabli na apsentizam. Postupak analize se svodi na nekoliko koraka: ocjenu konzistentnosti nezavisnih varijabli, ocjenu pouzdanosti i konvergentnosti nezavisnih varijabli, ocjenu multikolinearnosti nezavisnih varijabli, izračunavanje koeficijenata regresije, testiranje signifikantnosti tih koeficijenata. Za utvrđivanje postojanja povezanosti između promatranih varijabli korišten je Pearsonov koeficijent linearne korelacije. Značajnost koeficijenta korelacije procijenjena je na razini signifikantnosti od 5 %, tj.  $p = 0,05$ . Zavisna varijabla je bila zadovoljstvo zaposlenih, a šest nezavisnih su: (1) strah od vlastite bolesti/smrti ili bolesti/smrti člana obitelji uzrokovanom COVID-19, (2) stupanj zaštite od virusa COVID-19 tijekom rada (3) empatija i razumijevanje od strane rukovoditelja zbog problema COVID-19 (4) organizacija posla, karakteristike posla, kreativnost i samostalnost u radu (5) mogućnost obavljanja posla od kuće, (6) plaća i druge naknade za rad.

## 6. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Devedeset dva posto ispitanika je popunilo anketu. Od njih, 76,30% radilo je na daljinu. 7% ispitanika prijavilo je odsutnost zbog vlastite bolesti, 36% odsustvo zbog bolesti člana obitelji. 42% ispitanika doživjelo je bliski susret s inficiranom osobom i bilo u izolaciji. Čak 67% izjavilo je o rezultatima prisutnosti anksioznosti i depresije. Ispitanici su doživjeli visoku razinu stresa zbog COVID-19 (73,45%, označeno je kao značajno ranjivo), a samo 26,55% imalo je nisku razinu stresa (označeno kao elastično). Rezultati regresijske analize se prikazuju u skraćenom obliku u nastavku.

Tablica 1. Cronbach alfa pokazatelji konzistentnosti nezavisnih varijabli  
Zavisna varijabla: zadovoljstvo zaposlenih koji rade u uvjetima pandemije COVID-19

Nezavisna varijabla	Izračunati alfa	Rang	Referentni alfa	Konzistentnost
1	0,8036	2	0,8 do 0,9	dobra
2	0,9448	1	0,9 do 1,0	izvrсна
3	0,8507	3	0,8 do 0,9	dobra
4	0,7614	5	0,7 do 0,8	prihvatljiva
5	0,8251	4	0,8 do 0,9	dobra
6	0,7209	6	0,6 do 0,7	prihvatljiva

(1) strah od vlastite bolesti/smrti ili bolesti/smrti člana obitelji uzrokovanom COVID-19, (2) stupanj zaštite od virusa COVID-19 tijekom rada (3) empatija i razumijevanje od strane rukovoditelja zbog problema COVID-19 (4) organizacija posla, karakteristike posla, kreativnost i samostalnost u radu (5) mogućnost obavljanja posla od kuće, (6) plaća i druge naknade za rad.

Svih šest nezavisnih varijabli su se pokazale konzistentnim. Nekonzistentnih varijabli nije bilo pošto su sve vrijednosti istih bile iznad 0,7.

Tablica 2. Pokazatelji pouzdanosti i konvergentne validnosti nezavisnih varijabli  
Zavisna varijabla: zadovoljstvo zaposlenih koji rade u uvjetima pandemije COVID-19

Nezavisna varijabla	Kompozitna pouzdanost (CR)	Prosječna izdvojena varijanca (AVE)	Faktorske težine
1	0,9481	0,7209	0,6417
2	0,8607	0,7316	0,9225
3	0,9248	0,7621	0,8147
4	0,8306	0,6922	0,7293
5	0,7923	0,7053	0,8176
6	0,8904	0,6438	0,6204

(1) strah od vlastite bolesti/smrti ili bolesti/smrti člana obitelji uzrokovanom COVID-19, (2) stupanj zaštite od virusa COVID-19 tijekom rada (3) empatija i razumijevanje od strane rukovoditelja zbog problema COVID-19 (4) organizacija posla, karakteristike posla, kreativnost i samostalnost u radu (5) mogućnost obavljanja posla od kuće, (6) plaća i druge naknade za rad.

Pomoću faktorske analize (funkcija PLS algoritam) izdvojeni su pokazatelji pouzdanosti i konvergentne validnosti nezavisnih varijabli. Vrijednosti faktorskih težina svih šest varijabli su iznad 0,5, što upućuje da indikatori istih dobro konvergiraju prema latentnim konstruktima. Konvergentna validnost uključenih varijabli je isto zadovoljena, budući da je kompozitna pouzdanost istih (CR) veća od 0,7. Sve kompozitne vrijednosti su veće od vrijednosti prosječno izdvojene varijance (AVE).

Tablica 3. Korelacijska matrica nezavisnih varijabli

Zavisna varijabla: zadovoljstvo zaposlenih koji rade u uvjetima pandemije COVID-19

	1	2	3	4	5	6
1	1					
2	0,8804	1				
3	0,6428	0,5083	1			
4	0,8261	0,4703	0,6384	1		
5	0,8817	0,7293	0,7151	0,5806	1	
6	0,6274	0,5208	0,4883	0,6759	0,7146	1

(1) strah od vlastite bolesti/smrti ili bolesti/smrti člana obitelji uzrokovanom COVID-19, (2) stupanj zaštite od virusa COVID-19 tijekom rada (3) empatija i razumijevanje od strane rukovoditelja zbog problema COVID-19 (4) organizacija posla, karakteristike posla, kreativnost i samostalnost u radu (5) mogućnost obavljanja posla od kuće, (6) plaća i druge naknade za rad.

Potvrđeno je da ne postoji interkorelacijska međuzavisnost nezavisnih varijabli.

Da bi se utvrdilo postoji li između nezavisnih varijabli statistički značajna veza, utvrđeni su stupnjevi linearne zavisnosti. Prikazani Pearsonovi koeficijenti (tablica 4) ukazuju da su sve dobivene vrijednosti statistički značajne na nivou signifikantnosti 0,05.

Tablica 4. Multikolinearnost nezavisnih varijabli

Zavisna varijabla: zadovoljstvo zaposlenih koji rade u uvjetima pandemije COVID-19

	1	2	3	4	5	6
VIF	0,2841	0,3756	0,2403	0,3107	0,2053	0,3386

Vrijednosti VIF koeficijenata (variance inflation factor) svih šest nezavisnih varijabli su manje od 5,00 što se tumači da su dobiveni podaci prikladni za primjenu višestruke regresijske analize.

Tablica 5. Rezultati višestruke regresijske analize

Zavisna varijabla: zadovoljstvo zaposlenih koji rade u uvjetima pandemije COVID-19

Nezavisna varijabla	$\beta$	t	p
1	0,1627	1,0362	<0,05
2	0,1172	0,7458	<0,05
3	0,0958	1,1364	<0,05
4	0,1103	0,5083	<0,05
5	0,0528	0,3722	<0,05
6	0,0310	0,6824	>0,05

$\beta$  – koeficijenti regresije nezavisnih varijabli; t – test signifikantnosti koeficijenata regresije, p – signifikantnost procjene nezavisne varijable; (1) strah od vlastite bolesti/smrti ili bolesti/smrti člana obitelji uzrokovanom COVID-19, (2) stupanj zaštite od virusa COVID-19 tijekom rada (3) empatija i razumijevanje od strane rukovoditelja zbog problema COVID-19 (4) organizacija posla, karakteristike posla, kreativnost i samostalnost u radu (5) mogućnost obavljanja posla od kuće, (6) plaća i druge naknade za rad.



$$R^2 = 0,4385$$

Koeficijent determinacije pokazuje da svih šest uključenih nezavisnih varijabli u ovo istraživanje utječe na zadovoljstvo zaposlenih u uvjetima COVID-19 s 43,85% varijance. Ovim je postotkom od sume ukupnih kvadrata odstupanja protumačeno vezom između uključenih nezavisnih varijabli i zavisne varijable, što se može prihvatiti kao značajan rezultat.

Između uključenih nezavisnih varijabli, najznačajniju međupovezanost sa zadovoljstvom zaposlenika na radu u uvjetima COVID-19 ima strah od vlastite bolesti/smrti ili člana obitelji. Slijedi stupanj zaštite od virusa, potom empatičko vođenje zaposlenih. Pet nezavisnih varijabli straha imaju statistički značajan utjecaj na zadovoljstvo zaposlenih (budući da je  $p < 0,05$ ), dok samo jedna nema statistički značajan utjecaj ( $p > 0,05$ ) na to zadovoljstvo.

## 7. DISKUSIJA

U „normalnim“ uvjetima poslovanja naviknuli smo se na već poznate i istražene čimbenike koji uvjetuju zadovoljstvo zaposlenih u radu. Organizacija posla, njegove karakteristike, stupanj samostalnosti u radu, plaća i naknade za rad bili su u najvećem broju među visoko rangiranim čimbenicima tog zadovoljstva. Sada u uvjetima rada kada se sve strukture zaposlenih u lokalnoj samoupravi svakodnevno susreću s opasnošću zaraze, bolesti i smrti od virusa COVID-19, taj čimbenik je na prvom mjestu. Zaposlenici strahuju i za zdravlje članova svojih obitelji i umjesto da se tijekom obavljanja svojih radnih zadataka usmjere na njih, oni se preusmjeravaju na strah od zaraze. U kojoj mjeri će rukovoditelji u jedinicama lokalne samouprave uspjeti zaštititi zaposlenike od mogućeg kontakta s tim virusom, ovisit će stupanj njihovog zadovoljstva. Vrijedno je napomenuti da i komunikacija koja treba biti empatički sadržana daje zaposlenicima odgovarajuće zadovoljstvo. Dakle, podrazumijeva razumijevanje problema kod zaposlenika, potrebu izostajanja s posla zbog osobne zaraze ili njege člana obitelji. Čimbenici koji su bili ključni za stvaranje zadovoljstva kod zaposlenih u vrijeme kada nije bilo pandemije COVID-19, sada su nisko rangirani i nemaju veći značaj i ne koreliraju značajnije sa zadovoljstvom zaposlenih.

## 8. ZAKLJUČAK

COVID-19 je najgora globalna kriza od Drugog svjetskog rata i ozbiljno utječe na javno zdravlje. Naniжела je neviđene poremećaje gospodarstvima i tržištima rada. Stoga bi svaka jedinica lokalne samouprave trebala usvojiti učinkovit plan odgovora na COVID-19 kako bi zadržala svoje zaposlenike tijekom i nakon pandemije i učinila ih zadovoljnim i produktivnim u obavljanju poslova. Kad izbije pandemija, radno mjesto može postati s visokim rizikom od zaraze virusom, a zaposlenici se mogu osjećati ranjivo, tjeskobno, uplašeno i panično. Tijekom takve ozbiljne situacije, proaktivni odgovori rukovoditelja u javnoj upravi omogućuju njezinim zaposlenicima da se vrate na posao i koncentriraju se na ciljeve javne uprave, te da osiguravaju zaposlenicima da se mogu osloniti na učinkovitu organizaciju i vođenje te jedinice lokalne samouprave. Stoga, treba poduzeti brze i odgovarajuće mjere kako bi se stvorilo povjerenje kod zaposlenika i uvjerilo ih da ne stvaraju strah od zaraze tijekom obavljanja posla. Što su zaposlenici zadovoljniji odgovorima uprave, što više vjeruju organizaciji i osjećaju se sigurno

svojim poslom, sigurni i ohrabreni dati će svoj doprinos radu i biti će produktivniji. Zadovoljni zaposlenici transferiraju svoje zadovoljstvo kroz kvalitetu rada i tako čine zadovoljnim korisnike usluga javne uprave, što se ne smije nikada zaboraviti.

## LITERATURA

1. Baum, T., Mooney, S. K. K., Robinson, R. N. S. & Solnet, D. (2020), “COVID-19’s impact on the hospitality workforce – New crisis or amplification of the norm?” *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, No 32, Vol.9. pp. 2813–2829.
2. Chirumbolo, A. & Areni, A. (2010), “Job insecurity influence on job performance and mental health: Testing the moderating effect of the need for closure”. *Economic and Industrial Democracy*, No 31, Vol. 2, pp. 195–214.
3. Cooper, D.R. & Schindler, P.S. (2008), *Business research methods* (10th ed), Singapore, Age International Publishers
4. Gössling, S., Scott, D. & Hall, C. M. (2021), “Pandemics, tourism and global change: A rapid assessment of COVID-19”. *Journal of Sustainable Tourism*, No 29, Vol.1, pp. 1–20.
5. Hair, F.J.J., Black, C.W., Babin, J.B. & Anderson, E.R. (2010), *Multivariate data analysis*, New York, Prentice-Hall, Inc.
6. He, H. & Harris, L. (2020), “The impact of Covid-19 pandemic on corporate social responsibility and marketing philosophy”, *Journal of Business Research*, No 116, Vol. 4, pp. 176–182.
7. Hobfoll, S. E. (2001), “The influence of culture, community, and the nested-self in the stress process: Advancing conservation of resources theory”. *Applied Psychology*, No 50, Vol.3, pp. 337–421.
8. Hox, J., & Roberts, J. K. (2011), *Handbook of advanced multilevel analysis*, New York: Routledge
9. Jiang, L. & Lavaysse, L. M (2018), “Cognitive and affective job insecurity: A meta-analysis and a primary study”. *Journal of Management*, No 44., Vol.6, pp. 2307–2342.
10. Jung, H. S., Jung, Y. S. & Yoon, H. H. (2021), “COVID-19: The effects of job insecurity on the job engagement and turnover intent of deluxe hotel employees and the moderating role of generational characteristics”. *International Journal of Hospitality Management*, No 92, Vol. 3, pp. 102-114.
11. Karatepe, O. M., Rezapouraghdam, H. & Hassannia, R. (2020), “Job insecurity, work engagement and their effects on hotel employees’ non-green and nonattendance behaviors”. *International Journal of Hospitality Management*, No 87, Vol.4, pp. 362-374.
12. Li, R., Pei, S., Chen, B., Song, Y., Zhang, T., Yang, W. & Shaman, J. (2020), “Substantial undocumented infection facilitates the rapid dissemination of novel coronavirus (SARS-CoV-2), *Science* (New York, N.Y.), No 368, pp. 489–493
13. Mao, Y., He, J., Morrison, A. M. & Coca-Stefaniak, J. A. (2020), “Effects of tourism CSR on employee psychological capital in the COVID-19 crisis: From the perspective of conservation of resources theory”, *Current Issues in Tourism*, No 7, Vol.2, pp. 1–19.
14. Markovits, Y., Boer, D. & van Dick, R. (2014), “Economic crisis and the employee: The effects of economic crisis on employee job satisfaction, commitment, and self-regulation, *European Management Journal*, No (3), Vol. 8 pp. 413–422.

15. Meyer, J. P., Morin, A. J. & Wasti, S. A. (2018), "Employee commitment before and after an economic crisis: A stringent test of profile similarity", *Human Relations*, No 71, Vol 9., pp.,1204–1233.
16. Mitchell, V.W. (1999), "Consumer perceived risk: Conceptualisations and models", *European Journal of Marketing*, No 33, Vol. (1/2), pp. 163–195.
17. Richter, A. & Näswall, K. (2019), "Job insecurity and trust: Uncovering a mechanism linking job insecurity to well-being". *Work & Stress*, No 33, Vol.2, pp. 22–40.
18. Ritchie, B. W. & Jiang, Y. (2019), "A review of research on tourism risk, crisis and disaster management: Launching the annals of tourism research curated collection on tourism risk, crisis and disaster management". *Annals of Tourism Research*, No 79, Vol. 6, pp. 148-162.
19. Robinson, R. N. S., Martins, A., Solnet, D. & Baum, T. (2019), "Sustaining precarity: Critically examining tourism and employment", *Journal of Sustainable Tourism*, No 27, Vol. 7., pp. 1008–1025.
20. Watkins, M. B., Ren, R., Umphress, E. E., Boswell, W. R., del Carmen Triana, M. & Zardkoohi, A. (2015), "Compassion organizing: Employees' satisfaction with corporate philanthropic disaster response and reduced job strain". *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, No 88, Vol. 2, pp. 436–458.
21. Xie, C., Zhang, J., Chen, Y., Morrison, A. M. & Lin, Z. (2020), "Measuring hotel employee perceived job risk: Dimensions and scale development". *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, No 32, Vol. 1, pp. 730–748.

**FINANCIJSKA PISMENOST I FINANCIJSKO BLAGOSTANJE  
ZAPOSLENIKA U JAVNOM SEKTORU**

**FINANCIAL LITERACY AND FINANCIAL WELLBEING OF  
PUBLIC SECTOR EMPLOYEES**

**Marija Ileš, mag. oec.**

Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku / Ekonomski fakultet u Osijeku

e-mail: [marija.iles@efos.hr](mailto:marija.iles@efos.hr)

**Sažetak**

Porast troškova života, nestabilno svjetsko gospodarstvo, povećana raznolikost financijskih proizvoda i usluga uzrokovali su otežano donošenje financijskih odluka te suočavanje s izazovima upravljanja osobnim financijama koji dovode do potrebom financijske pismenosti. Financijska pismenost kombinacija je svijesti, znanja, vještina, stavova i ponašanja te je ključna sastavnica donošenja svake racionalne financijske odluke i preduvjet je za ostvarenje vlastitog financijskog blagostanja. Financijsko blagostanje i financijska zabrinutost važni su čimbenici koji određuju kvalitetu života. Financijsko blagostanje i zaposlenici dva su aspekta koju su posljedično povezani i stoga su dobili znatnu pozornost u istraživanjima znanstvenika, poslodavaca i financijskih savjetnika. U suvremenim tržišnim uvjetima, zaposlenici javnog sektora se svakodnevno suočavaju s različitim financijskim izazovima, od savladavanja financijskih informacija, do financijske odgovornosti za vlastito financijsko blagostanje. Stoga se očekuje da će zaposlenici, nakon što postanu financijski pismeni poboljšati svoje financijsko blagostanje na temelju donesenih ispravnih financijskih odluka. U empirijskom dijelu analizirani su podaci dobiveni primarnim istraživanjem na uzorku od 711 zaposlenika javnog sektora s područja cijele Republike Hrvatske. Na temelju provedene analize, doneseni su zaključci o upravljanju financijama i financijskom blagostanju zaposlenika javnog sektora koji su sudjelovali u istraživanju. Rezultati ovoga istraživanja mogu poslužiti kao temelj za provođenje opsežnijeg istraživanja prikupljanjem većeg reprezentativnog uzorka, ali i za nova istraživanja koja tematiziraju povezanost financijske pismenosti i financijskog blagostanja.

**Ključne riječi:** *financijska pismenost, financijsko blagostanje, financijske odluke, javni sektor.*

**Abstract**

The rise in living costs, the volatile world economy, the increased diversity of financial products and services have caused difficulties in making financial decisions and facing the challenges of managing personal finances that lead to the need for financial literacy. Financial literacy is a combination of awareness, knowledge, skills, attitudes, and behaviour and is a key component of making any rational financial decision and is a prerequisite for achieving its financial wellbeing. Financial wellbeing and financial concern are important factors that determine the quality of life. Financial wellbeing and employees are two aspects that are consequently related and therefore received considerable attention in the research of scientists, employers, and financial advisors. In contemporary market conditions, public sector employees face various financial challenges daily, from overcoming financial information to financial responsibility for their financial wellbeing. Therefore, it is expected that employees, after becoming financially

literate, will improve their financial wellbeing based on the correct financial decisions made. In the empirical part, the data obtained by the primary research on a sample of 711 public sector employees from the entire Republic of Croatia were analyzed. Based on the conducted analysis, conclusions were made on financial management and financial wellbeing of public sector employees who participated in the research. The results of this research can serve as a basis for conducting more extensive research by collecting a larger representative sample, but also for new research that thematizes the relationship between financial literacy and financial wellbeing. **Keywords:** *financial literacy, financial wellbeing, financial decisions, public sector.*

## 1. UVODNA RAZMATRANJA

Povećana raznolikost proizvoda i nestabilnost globalne ekonomije u dvadeset prvom stoljeću uzrokovali su porast složenosti financijskih odluka te posljedično potrošače suočili s izazovima u gospodarskim i financijskim aktivnostima. Iz tog razloga, u posljednjem desetljeću, povećana je značajnost vještina financijskog upravljanja u osobnom i poslovnom životu. Financijska pismenost, stoga, je postala temeljni preduvjet za donošenje utemeljenih financijskih odluka koje dovode do financijskog blagostanja pojedinca, ali u budućnosti i nacionalne ekonomije, te smanjenja financijske zabrinutosti i opterećenosti. Financijsko blagostanje već je dugo koncept koji zanima ekonomiste, istraživače, nastavnike, financijske savjetnike i financijske planere. Izvorno, financijsko blagostanje bilo je podcijenjeno i interpretirano kao sreća ili opće zadovoljstvo financijskom situacijom. Povijesno su se provodila istraživanja na području financijskog blagostanja prema određenim segmentima. Prvo su istražene kronološki objektivne mjere financijskog blagostanja, kao demografske značajke, socioekonomski status i potrošnja trajne robe. Nadalje subjektivne mjere poput zadovoljstva potrošnjom, obiteljsko financijsko upravljanje i situacije u kućanstvu istražuju se kako bi se procijenila uloga pojedinačne percepcije financijske situacija na financijsko blagostanje. U novije vrijeme u istraživanju su razmatrane referentne varijable kako bi se utvrdila dodatna odstupanja u razinama financijskog blagostanja (Davis i Helmick, 1985). Cilj ovoga rada je utvrditi razinu financijskog blagostanja zaposlenika javnog sektora Republike Hrvatske kroz empirijsko istraživanje na temelju skale mjerenja financijskog blagostanja koju su u suradnji razvili Institut u Melbourneu: Primijenjena ekonomska i socijalna istraživanja na Sveučilištu u Melbourneu i Australijska Commonwealth banka. Skala mjerenja nastoji prikazati percepciju ispitanika i iskustva pri ispunjavanju financijskih obveza, njihovu financijsku slobodu prilikom donošenja odluka, kontrolu nad vlastitim financijama i razinu financijske sigurnosti.

## 2. TEORIJSKA PODLOGA I POJMOVNO ODREĐENJE FINACIJSKE PISMENOSTI I FINACIJSKOG BLAGOSTANJA

Brojne su definicije i tumačenja pojma financijske pismenosti, no većina znanstvenika i istraživača slaže se oko temeljnog koncepta pojma financijske pismenosti. Naime, financijska pismenost kombinacija je svijesti, znanja, vještina, stavova i ponašanja te je ključna sastavnica donošenja svake racionalne financijske odluke i preduvjet je za ostvarenje vlastitog financijskog blagostanja.

Remund (2010) definira financijsku pismenost kao mjeru stupnja razumijevanja ključnih financijskih koncepata i posjedovanja sposobnosti i samopouzdanja za upravljanje osobnim financijama putem odgovarajućeg, kratkoročnog donošenja odluka i dobrog, dugoročnog financijskog planiranja, uzimajući u obzir životne događaje i promjenu ekonomskih uvjeta. Dobro poznavanje financijskih pojmova i rizika uz postojanje vještina, motivacije i samopouzdanja za primjenu stečenog financijskog znanja dovodi do donošenja racionalnih financijskih odluka te poboljšanja financijskog blagostanja pojedinca i društva u cjelini.

Muleke i Gitari Muriithi (2013) tvrde da je financijsko blagostanje osobe stanje duha koje mjeri njegovo zadovoljstvo vlastitim financijskim pitanjima. Taft et. al. (2013). u svojoj studiji su istraživali povezanost financijske pismenosti, financijskog blagostanja i financijske zabrinutosti te su došli do nekoliko bitnih zaključaka, pri čemu se može izdvojiti da višu razinu financijskog blagostanja prati financijska pismenost, također, viša razina financijske pismenosti i financijskog blagostanja dovode do smanjenja financijske zabrinutosti. Financijsko blagostanje apstraktan je pojam koji se koristi za objašnjenje financijske situacije pojedinca ili obitelji (Mokhtart et. al, 2015). Stoga je upravo povezanost pojmova financijske pismenosti i financijskog blagostanja predmet istraživanja brojnih znanstvenika i ekonomista.

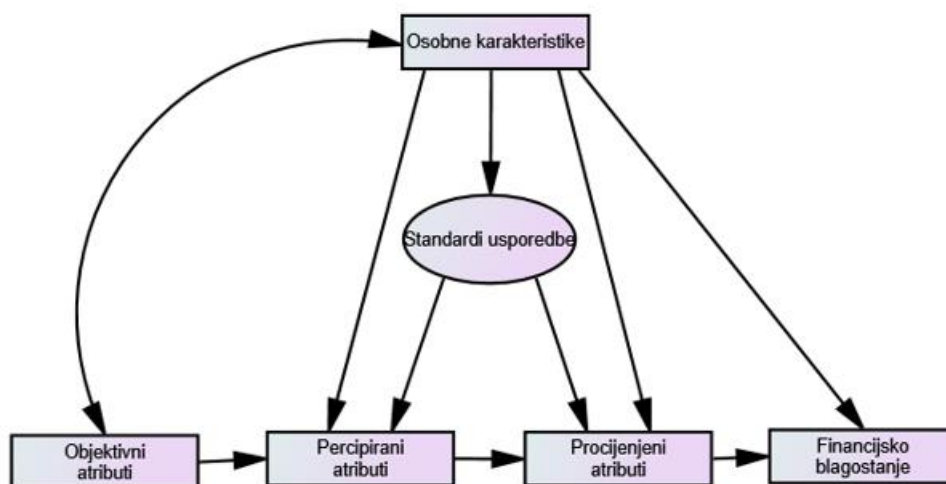
Abdullah et. al. (2019) u svojem radu analiziraju odnos između stavova prema novcu, financijskoj pismenosti i upravljanju zaduženjima u svrhu postizanja financijskog blagostanja zaposlenika mlađe starosne dobi. Na uzorku od 508 ispitanika Malezije došli su do spoznaje o pozitivnoj korelacijskoj vezi između financijske pismenosti, upravljanja dugom i stava prema novcu, prema financijskom blagostanju. Također, rezultati višestruke regresijske analize pokazali su da varijabla odnosa prema novcu daje značajan doprinos financijskom blagostanju. Uz stav prema novcu, istraživanje je pokazalo važnost upravljanja novcem s naglaskom na planiranje osobnog proračuna, osobito kod osoba s niskim primanjima, kako bi se izbjegla pretjerana potrošnja. Nadalje, financijsko razumijevanje kroz adekvatnu razinu znanja može uvelike pomoći zaposlenicima mlađe životne dobi da poboljšaju svoje financijske vještine koje su nužne za postizanje financijskih ciljeva. Što se tiče upravljanja dugom, autori smatraju da zaduženje kod mladih zaposlenika nije loše budući da je to zaduženje uglavnom povezano s akumuliranjem imovine. Konačno, rezultati istraživanja sugeriraju da je financijska edukacija na radnom mjestu ključna, iako će odnos prema novcu donijeti samo male promjene, ali i male promjene u percepciji i ponašanju bi mogle pridonijeti smanjenju zaduženja i poboljšanju financijskog blagostanja.

Financijsko blagostanje i kvalitetu života istraživali su i Aripin i Puteh (2017) na uzorku od 260 mladih zaposlenika (18 do 40 godina) u Maleziji. U svojoj studiji procjenjuju odnos između komponenti financijskog blagostanja (financijskog zadovoljstva, financijskog ponašanja) i subjektivne percepcije na kvalitetu života. Provedenim istraživanjem, autori zaključuju da je među mladim zaposlenicima javnog sektora utvrđena pozitivna umjerena korelacija financijskog zadovoljstva i financijskog ponašanja na kvalitetu života. Međutim, subjektivna percepcija financijskog stanja ima pozitivnu slabu povezanost s kvalitetom života. Iako su utvrđeni pozitivni odnosi varijabli na kvalitetu života, nalazi dobiveni istraživanjem pokazuju da su samo financijsko ponašanje i subjektivna percepcija financijskog stanja važan prediktor kvalitete života. Što se tiče komponente financijskog zadovoljstva, utvrđeno je da je ista beznačajna za kvalitetu života.

Porter i Garman (1993) navode prema Strumpel (1976) da financijska dobrobit nadilazi prolazno zadovoljstvo koje obuhvaća zadovoljstvo pojedinaca dohotkom i štednjom, kao i percepcija mogućnosti, sposobnost "spajanja kraja s krajem", osjećaj materijalne sigurnosti i osjećaj pravičnosti sustava raspodjele nagrada.

Iako se pisanje na tu temu uvelike proširilo od Strumpelovog rada, istraživači i dalje imaju poteškoća u mjerenju ovog nedostižnog koncepta. Postoji kritična potreba za konceptualnim modelom koji će voditi istraživanje u mjerenje financijske dobrobiti. Istraživači navode da odnosi postoje između objektivnih, subjektivnih i referentnih točaka mjere unutar financijske domene kvalitete života. Porter i Garman (1993) navode da osjećaj financijskog blagostanja ovisi ne samo o objektivnim i subjektivnim financijskim mjerama situacije, već i tome kako osoba doživljava objektivne atribute financijske situacije nakon usporedbe tih svojstava s određenim standardima usporedbe. Standardi usporedbe uključuju pojedinačne vremenske horizonte koji odgovaraju varijablama referentne točke koje su bile korištene u prethodnim istraživanjima financijskog blagostanja.

Slika 1: Porterov konceptualni model financijskog blagostanja



Izvor: Izrada autorice prema Porter, Garman: Money as a measure of financial well-being (1992:823)

Slika 1 prikazuje Porterov konceptualni model financijskog blagostanja. Objektivni atributi, prema Porter i Garman (1993) definirani su kao kvantitativni pokazatelji financijske situacije, poput dohotka i veličine obitelji. Percipirani atributi, kao što su zadovoljstvo životnim standardom ili zadovoljstvo štednjom i investicije, vrijednosni su pokazatelji objektivnih svojstava. Procijenjeni atributi su procjena pojedinca o financijskim atributima kada se procjenjuje prema standardima usporedbe kao što su težnje, očekivanja, razine referentnih skupina i prošla financijska iskustva. Na primjer, procjena pojedinca o količini novca koji se trenutno štedi i ulaže u odnosu na iznos koji je ušteden i uložen prije dvije godine je procijenjeni atribut. Osjećaj financijskog blagostanja trebao bi biti mjereno ne samo objektivnim atributom, prihodom, već i percepcijom adekvatnosti tog dohotka za postizanje financijskih ciljeva, poput štednje za mirovinu. Pojedinačna percepcija adekvatnosti dohotka temelji se dijelom na razini dohotka i štednje ostvarene u prošlosti i očekivanoj u budućnosti. Osobne karakteristike,

ukupan zbroj vrijednosti, ciljeva i osobnog raspoloženja pojedinca, odražavaju globalni osjećaj blagostanja. Logično je da to utječe na percepciju blagostanja pojedinca u bilo kojoj od domena života i u bilo kojem trenutku u vremenu. Mjerenje ovog psihološkog pogleda na život istovremeno s mjerenjem financijskog blagostanja pruža još jedan mogući čimbenik za objašnjenje udjela odstupanje u financijskom blagostanju.

Financijska pismenost je više od pukog znanja ili informacija, sposobnost korištenja informacija i resursa ključna je za postizanje i održavanje financijskog blagostanja. Imati pravo znanje i vještine može pomoći u poboljšanju financijskog blagostanja. Investicijska znanja i vještine trenutno mogu pomoći zaposlenicima da prošire svoje izvore prihoda, čime postaju financijski sigurni.

### 3. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Ovaj rad temelji se na primarnom istraživanju, a podaci potrebni za istraživanje prikupljali su se od 23. ožujka do 8. travnja 2021. godine putem Google obrasca. Jedan od primarnih ciljeva je ispitati, odnosno utvrditi razinu financijskog blagostanja zaposlenika javnog sektora. Istraživanje se je sastojalo od upitnika temeljenog na "Melbourne Institute Financial Wellbeing Scales"<sup>1</sup> te je obuhvaćalo 10 standardiziranih pitanja<sup>2</sup> kreiranih za mjerenje financijskog blagostanja, pri čemu svaki odgovor nosi određeni broj bodova te se u konačnici ponderira s 2,5. Izjave su mjerene Likertovom skalom od 1 do 5, pri čemu je najgorem ishodu dodijeljena vrijednost nula, a najboljem ishodu vrijednost četiri. Istraživanje predstavlja subjektivnu mjeru iz uvida, osjećaja i perspektive ispitanika. Ova se skala koristi za procjenu trenutnog stanja financijskog blagostanja ispitanika, praćenje njihovog napretka tijekom vremena i razumijevanje kako drugi čimbenici, uključujući okolnosti u kućanstvu, financijsko ponašanje, vanjske uvjete i intervencije, utječu na njihovo financijsko blagostanje. Maksimalan broj bodova koji je svaki ispitanik mogao ostvariti je 100 te se sukladno ostvarenim bodovima svrstava u jednu od četiri kategorije financijskog blagostanja. Preostalih 7 pitanja odnosilo se na demografske karakteristike ispitanika zaposlenika javnog sektora.

Prije provođenja istraživanja, autorica je postavila sljedeće istraživačke hipoteze:

H1: Manje od 30% zaposlenika javnog sektora koji sudjeluje u istraživanju ima problem s financijama i financijskim blagostanjem.

H2: Više od 30% zaposlenika javnog sektora koji sudjeluje u istraživanju odlično upravljaju svojim financijama i uživa financijsko blagostanje.

---

<sup>1</sup> Skala mjerenja financijskog blagostanja nastala je suradnjom Instituta u Melbourneu: Primijenjena ekonomska i socijalna istraživanja na Sveučilištu u Melbourneu i Australijske Commonwealth banke. Devet od deset pitanja autori su preuzeli iz drugih izvora, uključujući šest iz CFPB-a (2015), jedno od Muira i sur. (2017.) i dva iz FiftyFive5 (2017.)

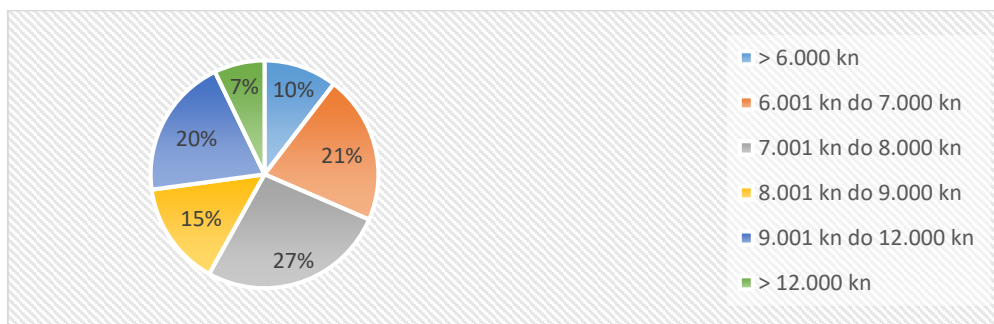
<sup>2</sup> Dostupno na: [https://fbe.unimelb.edu.au/data/assets/pdf\\_file/0006/3481800/How-to-use-the-Reported-Financial-Wellbeing-Scale.pdf](https://fbe.unimelb.edu.au/data/assets/pdf_file/0006/3481800/How-to-use-the-Reported-Financial-Wellbeing-Scale.pdf) (pristupljeno: 31.5.2021.)



#### 4. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

U online istraživanju sudjelovalo je 711 (N = 711) zaposlenika javnog sektora, pri čemu je 531 žena (75%) i 180 muškaraca (25%). Anketni upitnik upućen je na sve županijske razvojne agencije u Republici Hrvatskoj, sve osnovne i srednje škole, sveučilišta te sve općine, gradove i županijska poglavarstva, kao i na pojedine zdravstvene ustanove. Prema dobnoj strukturi najveći udio su imali ispitanici stariji od 43 godine (354), zatim slijede ispitanici od 31 do 43 godine starosti (265), dok je najmanje ispitanika zaposlenika javnog sektora unutar kategorije starosti 18 do 30 godina (92). Od ukupnog broja ispitanika, 21% su samci, dok preostalih 79% ima obitelj u čijem se kućanstvu nalazi od 2 do 8 članova. Na postavljeno pitanje o zadovoljstvu trenutnom financijskom situacijom, oko 52% zaposlenika javnog sektora, odnosno 367 zaposlenika javnog sektora se je izjasnilo da je zadovoljno svojom trenutnom financijskom situacijom, dok je preostalih 48%, odnosno 344 zaposlenika javnog sektora na postavljeno pitanje odgovorilo da nije zadovoljno trenutnom financijskom situacijom. *Grafikon 1* prikazuje mjesečni prihod ispitanika te je iz istoga vidljivo da najveći broj zaposlenika javnog sektora ima mjesečni prihod između 7.001 kn i 8.000 kn, dok najmanji broj zaposlenika javnog sektora (7%) ima prihod veći od 12.000 kn. Odgovor na postavljeno pitanje o ulaganju vlastitih slobodnih financijskih sredstava<sup>3</sup> prikazan je na *Grafikonu 2*. Čak 286 zaposlenika javnog sektora nema uložena financijska sredstva u niti jedan oblik štednje ili ulaganja, 271 zaposlenik javnog sektora ima štednju, dok 186 zaposlenika javnog sektora ulaže u mirovinske fondove. Najmanji broj zaposlenika javnog sektora, samo njih 4 ulaže u investicijsko zlato, zatim slijedi ulaganje u investicijske fondove (48 ispitanika) te 110 zaposlenika javnog sektora ulaže financijska sredstva u ostale oblike štednje/investicija koji nisu bili ponuđeni na popisu odgovora.

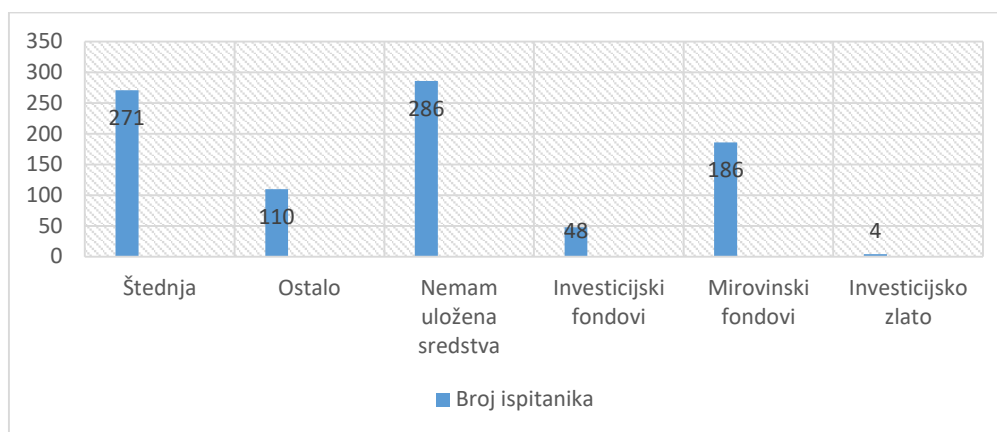
Grafikon 1: Mjesečni prihod



Izvor: Izrada autorice na temelju provedenog empirijskog istraživanja

<sup>3</sup> Mogućnost višestrukih odgovora.

Grafikon 2: Ulaganje slobodnih financijskih sredstava



Izvor: Izrada autorice na temelju provedenog empirijskog istraživanja

Nakon analize demografskih obilježja ispitanika, u *Tablici 1* slijedi prikaz odgovora na postavljena pitanja/tvrđnje preuzete iz skale za mjerenje financijskog blagostanja. Za svaki od odgovora Likertove skale prikazan je broj uzorka ispitanika.

Tablica 1: Pregled rezultata empirijskog istraživanja

Tvrđnja/odgovor	U potpunosti	Jako dobro	Donekle	Jako malo	Nikako
Mogu uživati u životu zbog načina na koji upravljam svojim novcem.	N = 96	N = 201	N = 255	N = 123	N = 36
Mogao bih podnijeti velike neočekivane troškove.	N = 33	N = 97	N = 221	N = 167	N = 193
Osiguravam svoju financijsku budućnost.	N = 67	N = 167	N = 225	N = 143	N = 109
Tvrđnja/odgovor	Slažem se u potpunosti	Slažem se	Niti se ne slažem, niti se slažem	Ne slažem se	U potpunosti se ne slažem
Osjećam se na vrhu svojih svakodnevnih financija	N = 43	N = 121	N = 323	N = 135	N = 89
Ugodno mi je s trenutnom razinom potrošnje u odnosu na sredstva koja dobivam	N = 71	N = 155	N = 240	N = 158	N = 87
Na putu sam da u budućnosti imam dovoljno novca za svoje financijske potrebe.	N = 60	N = 157	N = 182	N = 168	N = 144
Pitanje/odgovor	Jako lako	Lako	Niti teško, niti lako	Teško	Jako teško
Koliko Vam je bilo teško u posljednjih 12 mjeseci podmiriti potrebne troškove života poput stanovanja, struje, vode, zdravstvene zaštite, hrane, odjeće ili prijevoza?	N = 139	N = 224	N = 199	N = 103	N = 46

Tvrdnja/odgovor	Uvijek	Često	Ponekad	Rijetko	Nikad
Ostaje mi novac na kraju mjeseca.	N = 158	N = 136	N = 134	N = 137	N = 146
Moje financije kontroliraju moj život.	N = 86	N = 135	N = 239	N = 177	N = 74
Darivanje za vjenčanje, rođendan ili neku drugu prigodu opteretilo bi moje financije za taj mjesec.	N = 149	N = 191	N = 174	N = 132	N = 65

Izvor: Izrada autorice na temelju provedenog empirijskog istraživanja

Samo 96 zaposlenika javnog sektora izjasnilo se je da može uživati u životu zbog načina na koji upravlja svojim novcem, dok je 36 zaposlenika javnog sektora odgovorilo da nikako ne može uživati u životu zbog načina na koji upravlja svojim novcem. Na izjavu „Mogao bih podnijeti velike neočekivane troškove“, najveći broj zaposlenika javnog sektora, njih 221 je odgovorio da bi donekle mogao podnijeti nepredviđene troškove, dok čak 193 zaposlenika javnog sektora (27%) ne bi nikako moglo podnijeti neočekivani trošak. Samo 33 zaposlenika javnog sektora je odgovorio da bi u potpunosti mogao podnijeti neočekivani trošak. Na postavljenu tvrdnju „Osiguravam svoju financijsku budućnost“ najveći broj ispitanika (N=225) se je izjasnio da donekle istu osigurava, dok u potpunosti svoju financijsku budućnost osigurava samo 67 ispitanika, odnosno oko 9% ispitanika. Zabrinjavajuć je podatak da više od 35% ispitanika uopće ne osigurava svoju financijsku budućnost ili ju osigurava na jako niskoj razini. Oko trećini ispitanika je ugodno s trenutnom razinom potrošnje u odnosu na sredstva koja zarađuju, dok jednako toliko ispitanika se ne slaže da im je ugodno s trenutnom razinom potrošnje u odnosu na sredstva kojima raspolažu. Više od 40% ispitanika se ne slaže/uopće se ne slaže da je na putu da u budućnosti ima dovoljno novca za svoje potrebe. Međutim, oko 30% ispitanika smatra da je na dobrom putu i da će u budućnosti imati dovoljno novca za svoje potrebe. Na postavljeno pitanje „Koliko Vam je bilo teško u posljednjih 12 mjeseci podmiriti potrebne troškove života poput stanovanja, struje, vode, zdravstvene zaštite, hrane, odjeće ili prijevoza?“ 363 zaposlenika javnog sektora se je izjasnilo da im je bilo jako lako, odnosno lako, dok se je oko 21% ispitanika bilo teško nositi s nastalim troškovima u posljednjih 12 mjeseci. 41% ispitanika uspije uvijek ili često na kraju mjeseca imati novac koji nije potrošio, dok gotovo jednako tolikom broju ispitanika ne ostane nikad ili im rijetko ostane novca na kraju mjeseca. Broj zaposlenika javnog sektora kojemu rijetko ili nikad financije ne kontroliraju život je 251, dok preostalim ispitanicima u određenoj mjeri financije kontroliraju život. Oko 48% zaposlenika smatra da bi ih darivanje za rođendan, vjenčanje ili neku drugu prigodu gotovo uvijek ili često opteretilo financijski u tom mjesecu, dok oko 28% ispitanika smatra da su rijetko ili nikad financijski opterećeni uslijed darivanja za određene prigode.

Na temelju dobivenih rezultata, sukladno ostvarenim bodovima ispitanici su razvrstani u četiri kategorije financijskog blagostanja, kako slijedi u *Tablici 2*. Da bismo dali više značenja vrijednostima rezultata, sukladno metodologiji korištenog upitnika, dane su opisne kategorije za raspone vrijednosti bodova na temelju logičkih odnosa između vrijednosti i uvjeta komponente. Opisne kategorije temelje se na vrstama financijskih ishoda, poput najboljeg ili najlošijeg kategoričnog ishoda ili vrste ishoda koje njihove financijske evidencije ukazuju.

Tablica 2: Financijsko blagostanje zaposlenika javnog sektora

Broj bodova	Razina financijskog blagostanja	N
0 - 22,5	Imaju problem	107
25 - 47,5	Loše, ali se nose s lošom situacijom	251
50 - 75	Prihvatljivo/zadovoljavajuće stanje	270
77,5 - 100	Odlično im ide	83
		<b>711</b>

Izvor: Izrada autorice na temelju provedenog empirijskog istraživanja

Prikazana skala financijske dobrobiti obuhvaća raspon između 0 i 100. Viša ocjena ukazuje na višu razinu izmjerenog financijskog blagostanja, ali ne postoji određena granica za ocjenu „dobre“ ili „loše“ financijske dobrobiti. Sukladno prethodnim istraživanjima, rezultati većine ljudi nalaze se negdje u sredini, dok bi izuzetno niski ili izuzetno visoki bodovi bili neuobičajeni. Iz *Tablice 2* vidljivo je da je najveći broj ispitanika provedenog empirijskog istraživanja ostvario bodove u drugoj i trećoj razini financijskog blagostanja.

Ispitanici koji su na temelju postavljenih pitanja i tvrdnji ostvarili između 0 i 22,5 bodova pripadaju skupini osoba koje imaju financijski problem i iskusili su najgori mogući ishod (0) za jedan ili više uvjeta financijskog blagostanja. Broj takvih ispitanika u našem istraživanju je 107 zaposlenika javnog sektora. Zatim slijede zaposlenici javnog sektora koji su ostvarili između 22,5 i 47,5 bodova te su isti doživjeli loš ishod (1 ili niži) za jedan ili više uvjeta financijskog blagostanja, u lošoj su financijskoj situaciji, ali se uspijevaju nositi s njom. Najveći broj zaposlenika javnog sektora (N=270) ostvarilo je između 47,5 i 75 bodova te su prosjeci tih ispitanika bili u neutralnoj (2) ili drugoj (3) po visini kategorije financijskog blagostanja. Smatra se da je financijsko stanje ove kategorije ispitanika zadovoljavajuće. 83 zaposlenika javnog sektora iskusio je najbolji mogući ishod (4) za jedan ili više uvjeta financijskog blagostanja te pritom ostvario između 75,5 i 100 bodova.

Na temelju provedenog istraživanja financijskog blagostanja zaposlenika javnog sektora u Republici Hrvatske došlo se je do spoznaje da je najveći dio uzorka populacije smješten u drugoj i trećoj razini financijskog blagostanja – loše i prihvatljivo stanje.

## 5. ZAKLJUČAK I PREPORUKE ZA DALJNJA ISTRAŽIVANJA

Financijska pismenost i financijsko blagostanje već duži niz godina su koncepti koji predstavljaju zanimljivo istraživačko pitanje, kako u svijetu, tako i u Republici Hrvatskoj. Provedeno istraživanje na uzorku od 711 zaposlenika javnog sektora pokazalo je njihovo financijsko blagostanje kroz subjektivno mjerenje financijskog blagostanja na temelju postavljenih pitanja i tvrdnji o upravljanju osobnim financijama, ispunjavanju financijskih obveza, financijskoj slobodi prilikom donošenja odluka, kontroli nad vlastitim financijama te razini financijske sigurnosti. Razina financijskog blagostanja zaposlenika javnog sektora najvećim udjelom distribuirana je u drugoj i trećoj razini financijskog blagostanja – loše i prihvatljivo stanje, što se smatra normalnom distribucijom na temelju prethodnih istraživanja. Sukladno tome, oko 15% ispitanika ima problem s upravljanjem financijama i svrstava se u najnižu razinu financijskog blagostanja (manje od 22,5 boda) čime se prva postavljena hipoteza

ne odbacuje. Manje od 30% ispitanika odlično upravlja svojim osobnim financijama i svrstava se u najvišu razinu financijskog blagostanja, stoga se druga postavljena hipoteza odbacuje.

Najveće ograničenje ovog istraživanja odnosi se na nereprezentativan uzorak. Naime, obzirom na ukupan broj zaposlenih u javnom sektoru u Republici Hrvatskoj, uzorak od 711 ispitanika treba se s oprezom generalizirati za cijelu populaciju zaposlenika u javnom sektoru Republike Hrvatske. Stoga bi u budućim istraživanjima trebalo povećati uzorak i proširiti opseg istraživanja na što veći broj javnih tijela Republike Hrvatske. Također, osim deskriptivne statistike koja je prikazana u ovome radu, preporuka je da se u budućim istraživanjima prikaže i multikriterijska te korelacijska analiza kako bi se dobila jasnija slika o povezanosti promatranih varijabli.

## LITERATURA

1. Abdullah, N., Mohamad Fazli, S., Arif, A. M. (2019) „*The relationship between attitude towards money, financial literacy and debt management with young worker's financial well-being*“, *Pertanika Journal of Social Sciences & Humanities*, Vol. 27, No 1., str. 361-378.
2. Aripin, S. N., Puteh, F. (2017) „*Financial Wellness and Quality of Life among Young Employees*“, *Journal of Administrative Science*, Vol. 14, No 3., str. 1-13.
3. Consumer Financial Protection Bureau. Dostupno na: <https://www.consumerfinance.gov/data-research/research-reports/financial-well-being-technical-report/> [pristupljeno: 27.travnja 2021.]
4. Davis, E. P., Helmick, S. A. (1985) „*Family financial satisfaction: The impact of reference points*“, *Home Economics Research Journal*, Vol. 14, No 1., str. 123-131.
5. Foster, A. C., Metzen, E. J. (1981) „*The impact of wife's employment and earnings on family net worth accumulation*“, *Journal of Consumer Studies and Home Economics*, Vol. 5, No 1., str. 23-36.
6. Gatuiri Kamakia, M., Mwangi, C. I., Mwangi, M. (2017) „*Financial Literacy and Financial Wellbeing of Public Sector Employees: A Critical Literature Review*“, *European Scientific Journal*, Vol. 13, No 16., str. 233-249.
7. Melbourne Institute: Applied Economic & Social Research. Developing a short form version of the Commonwealth Bank-Melbourne Institute Reported Financial Wellbeing Scale. March. 2020.
8. Melbourne Institute: Applied Economic & Social Research. How to use the Reported Financial Wellbeing Scale. September 2020.
9. Mokhtar, N., Husniyah, A. R., Sabri, M. F. & Abu Talib, M. (2015) „*Financial Well-Being among Public Employees in Malaysia: A Preliminary Study*“, *Asian Social Science*, Vol. 11, No 18., str. 49-54.
10. Muleke, V., Gitari Muriithi, J. (2013) „*Financial Education on Employees' Financial-Wellbeing in Academia in Tharaka Nithi County in Kenya*“, *European Journal of Business and Management*, Vol. 5, No 15., str. 142-147.
11. Porter, N. M., Garman, E. T. (1992) „*Money as a measure of financial well-being*“, *American Behavioral Scientist*, Vol. 35, No 6., str. 820-826.

12. Porter, N. M., Garman, E. T. (1993) „Testing a conceptual model of financial wellbeing“, *Financial Counseling and Planning*, Vol. 4, No 3., str. 135-164.
13. Remund, D. (2010) „Financial literacy explicated: The case for a clearer definition in an increasingly complex economy“, *The Journal of Consumer Affairs*, Vol. 44, No 2., str. 276–295.
14. Taft, M. K., Hosein, Z. Z., Tabatabaei Mehrizi, S. M, Roshan. A. (2013) „The Relation between Financial Literacy, Financial Wellbeing and Financial Concerns“, *International Journal of Business and Management*, Vol. 8, No 11., str. 63-75. doi: <https://10.5539/ijbm.v8n11p63>
15. Vlaev, I., Elliott, A. (2014) „Financial Well-Being Components“, *Soc Indic Res*, Vol. 118, str. 1103-1123. doi: <https://doi.org/10.1007/s11205-013-0462-0>
16. Zulfiqar, M., Bilal, M. (2016) „Financial Wellbeing is the Goal of Financial Literacy“, *Research Journal of Finance and Accounting*, Vol. 7, No 11., str. 94-103.

**UČINCI NOVIH TEHNOLOGIJA NA RAD JAVNE UPRAVE  
U REPUBLICI HRVATSKOJ**

**EFFECTS OF NEW TECHNOLOGIES ON THE WORK OF PUBLIC  
ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF CROATIA**

**dr. sc. Tomislav Ivančević, prof. v. š.**

Poslovno veleučilište Zagreb

e-mail: [tomislavivancevic13@gmail.com](mailto:tomislavivancevic13@gmail.com)

**Anamarija Ravlić, studentica**

Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu

e-mail: [anamarijaravlic1@gmail.com](mailto:anamarijaravlic1@gmail.com)

**Sažetak**

Tehnološki napredak u svim gospodarskim i društvenim djelatnostima donosi promjene. Utjecaj tih promjena uvjetovanih tehnološkim razvojem osjeti se i u sektoru javne uprave. Naime sam proces uvođenja novih tehnologija u javnoj upravi izrazito je kompleksan. Prvi problem sa kojim se uvijek susrećemo je financijski aspekt uvođenja novih tehnologija zbog ograničenih sredstava sa kojima javna uprava raspolaže. Drugi aspekt je mogućnost usvajanja novih tehnologija i njihova pravilna implementacija u javnoj upravi u cilju postizanja optimalnih rezultata i ekonomskih učinaka. Treći aspekt je društveno, političko i ekonomsko okruženje u kojem javna uprava djeluje. Svi ovi elementi određuju uspješnost primjene novih tehnologija u radu javne uprave. Namjera ovoga rada je prikazati ekonomske učinke uvođenja novih tehnologija te njihove implementacije na rad i razvoj javne uprave u Republici Hrvatskoj.

**Ključne riječi:** *nova tehnologija, rad, javna uprava, Hrvatska.*

**Abstract**

Technological progress in all economic and social activities brings changes. The impact of these changes conditioned by technological development is also felt in the public administration sector. Namely, the process of introducing new technologies in public administration is extremely complex. The first problem we always face is the financial aspect of the introduction of new technologies due to the limited resources available to the public administration. Another aspect is the possibility of adopting new technologies and their proper implementation in public administration in order to achieve optimal results and economic effects. The third aspect is the social, political and economic environment in which public administration operates. All these elements determine the success of the application of new technologies in the work of public administration. The intention of this paper is to present the economic effects of the introduction of new technologies and their implementation on the work and development of public administration in the Republic of Croatia.

**Keywords:** *new technology, work, public administration, Croatia.*

## 1. UVOD

Javna uprava predstavlja dio državnog i javnog aparata o čijem načinu i djelovanju ovisi funkcioniranje države, a time i društvene zajednice koja se oslanja na usluge pripadajuće javne uprave. Tijekom godina javna uprava nalazi se u kontinuiranim procesima reforme sa ciljem postizanja što veće učinkovitosti i efikasnosti te sa namjerom da bude što dostupnija građanima i da na što bolji način zadovoljava potrebe istih. Razvoj modernih informacijsko - komunikacijskih tehnologija izravno je utjecao da se i javna uprava mora prilagođavati novo razvijenim tehnologijama. Tehnološki razvoj kao proces odvija se veoma brzo i taj korak nije lako pratiti. Ekonomski učinci izrazito su bitan element ovoga procesa gdje sa jedne strane imamo financijski trošak uvođenja novih tehnologija u javnu upravu koji obuhvaća tehnički aspekt nabavke hardvera i softvera i njihove cijene, sa druge strane pojavljuje se aspekt troška edukacije postojećih kadrova u javnoj upravi, zapošljavanje novih visokoobrazovanih stručnjaka u funkciji implementacije novih tehnologija, kao i smanjivanja udjela ljudskog rada što neminovno dovodi do određenog viška zaposlenika, te troška njihovog socijalnog zbrinjavanja. Složenost ovih ekonomskih procesa posebno je izazovna s obzirom da javna uprava raspolaže sa relativno ograničenim izvorima financijskih sredstava. Svi navedeni procesi ekonomske transformacije moraju biti provedeni na način da isti ne stvaraju dodatni trošak građanima te da ne dolazi do poskupljenja korištenja usluga javne uprave. Jedan od prioriteta tehnološke modernizacije javne uprave odnosi se na učinkovitost korištenja usluga javne uprave kao glavnog preduvjeta za stvaranje poticajnog okruženja za gospodarski razvoj i podizanje životnog standarda stanovništva.

## 2. POLOŽAJ JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Javna uprava koja uz državnu upravu obuhvaća i regionalnu i lokalnu upravu ima zadatak zadovoljavanje opće društvenih potreba i interesa te poboljšavanja uvjeta života stanovništva i stoga je izrazito važna. Njena namjena je obavljanje velikog broja zadataka i ima široki djelokrug rada. U svom djelovanju ima na raspolaganju financijska sredstva koje putem javnih politika preusmjerava prema stanovništvu kroz kreiranje razvojnih i stratejskih planova, pri čemu se angažira znatan udio radno aktivnog stanovništva. Javnu upravu moguće je promatrati na dva načina. Iz jednog kuta gledanja javna uprava predstavlja vođenje javnih poslova, a sa drugog kuta možemo ju promatrati kao skup upravnih organizacija koje su zadužene za obavljanje javnih poslova. Pod pojmom javnih poslova smatraju se svi poslovi koji se obavljaju u interesu lokalne, regionalne i nacionalne zajednice. Takvi poslovi su definirani zakonima i propisima koji se donose na lokalnoj, regionalnoj i državnoj razini. Pri tome se na svakoj od ovih razina sukladno načelima demokratskog političkog odlučivanja utvrđuju opći zajednički interesi te društvene vrijednosti koje se potom nastoje zadovoljiti kreiranjem pripadajućih javnih politika (Čerić i Varg, 2004). Putem javnih politika ostvaruju se ciljevi potrebni za ostvarenje strateških državnih interesa, odnosno interesa zajednice koji se stavljaju ispred osobnih i privatnih potreba pojedinaca i privatnih subjekata. Javne politike se utvrđuju putem javnih dokumenta. Javni dokumenti obuhvaćaju razne programe, planove, strategije ali i druge pravne propise koje donose ovlaštena tijela. Poslovi od javnog interesa utvrđuju se na razini čitave države, ali postoje i one skupine javnih poslova koji se sustavom decentralizacije



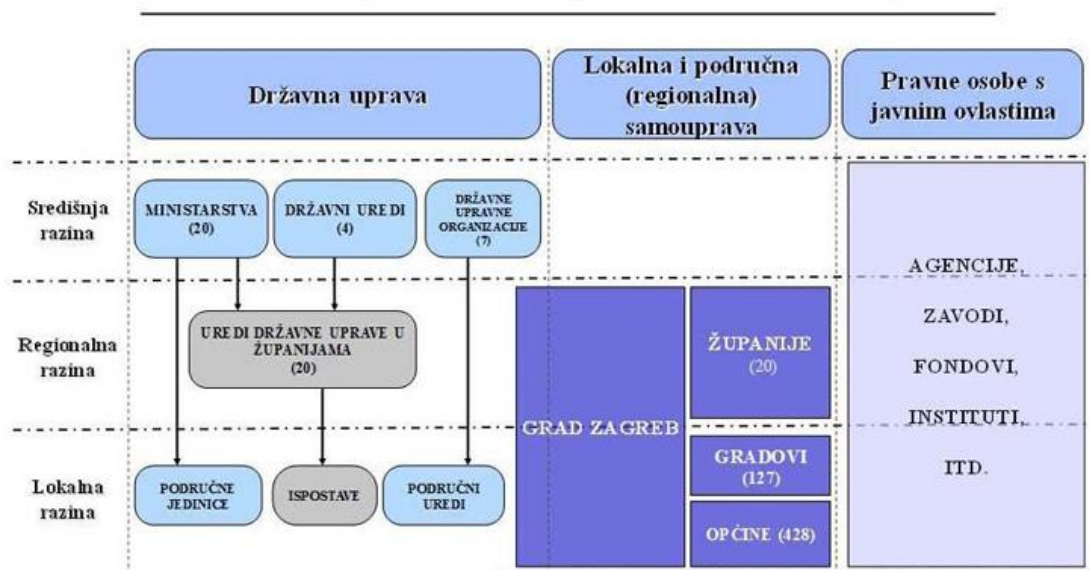
propuštaju na odlučivanje regionalnim i lokalnim samoupravama. Sustav javne uprave u RH jedno je od ključnih područja i nalazi se u kontinuiranom procesu prilagodbe i modernizacije sa ciljem stvaranja poticajne gospodarske klime, a u cilju osiguravanja visoke kvalitete života građana. Trenutno javna uprava u RH nastoji održavati harmonizaciju između hrvatskog u europskog javnog sustava te provodi proces implementacije europskih upravnih standarda. U postupku pristupanja EU RH se obvezala temeljiti postupanje javne uprave na sljedećim načelima (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, 2015):

- pouzdanost i predvidivost (pravna sigurnost)
- otvorenost i transparentnost
- odgovornost
- učinkovitost i djelotvornost
- koherentnost.

Ova načela imaju zadatak stvoriti suvremenu javnu upravu koja će prije svega biti orijentirana prema svojim građanima. Načelom pouzdanosti i predvidivosti (pravna sigurnost) osigurava se obavljanje javnih poslova u skladu sa zakonom i ostalim pravilima kako bi se omogućilo ravnopravno pružanje usluga svim korisnicima. Sukladno otvorenosti i transparentnosti zahtjeva se od javne uprave da njen rad bude transparentan, otvoren prema javnosti te razumljiv i podložan kritici izvana. Javna uprava u svom djelovanju i postupanju mora uključiti i načela odgovornosti i učinkovitosti, a što u praksi znači odgovorno i savjesno ponašanje prilikom obavljanja javnih dužnosti kao i efikasno i učinkovite raspolaganje financijskim sredstvima, a u funkciji zadovoljavanja unaprijed postavljenih ciljeva. Načelo koherentnosti znači da se različite javne politike, propisi i rad upravnih tijela međusobno usuglašavaju i usklađuju u skladu sa postavljenim ciljevima uz ustrajno političko vođenje (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, 2015).

Slika 1. Javna uprava u Republici Hrvatskoj

## Javna uprava u Republici Hrvatskoj



Izvor: Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine,  
[https://narodnenovine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodnenovine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html) (26.03.2021.)

### 3. UTJECAJ NOVIH TEHNOLOGIJA NA DRUŠTVO

Umreženost društva s tehničkim znanostima određuje stupanj njegove razvijenosti. Isprepletenost tehnologije društvenog razvoja i ekonomskih čimbenika promatramo od prvotnih društvenih zajednica do danas, od vremena kada je čovjek izumio kotač ili otkrio vatru, pa do najsvremenijih tehnoloških otkrića, kao što su telekomunikacijska i IT revolucija (Ivančević i Ravlić, 2020:230). Prekretnica u društvenom razvoju uzrokovana tehnologijom dogodila se u 80-im godinama 20 stoljeća (Wong i suradnici, 2014:610). Telekomunikacijska revolucija i brzina prijenosa podataka odredile su način na koji će se razvijati suvremena društva što je pored ubrzavanja ekonomskog razvoja dovelo do potrebe promjena i u sustavima javne uprave. Sukladno ovim procesima promijenile su se kako gospodarske paradigme razvoja, tako i način funkcioniranja javnog sektora i javne uprave. Promjene društvenih paradigmi mijenjaju oblike komunikacije i opće društveno ponašanje. Ključna promjena dogodila se u brzini prijenosa informacija. Naime, u suvremenom tehnološkom dobu potrebne su informacije u realnom vremenu, „just in time“, pa brzina informacija postaje ishodište mnogih događaja na pojavnom nivou i nosioc donošenja društvenih i ekonomskih odluka (Ivančević i Ravlić, 2020:231). Kako suvremeni procesi zahtijevaju ispravne odluke i sa obzirom da je suvremeno društvo izrazito kompetitivno to od strana uključenih u proces donošenja odluka zahtijeva izrazitu brzinu. Ovi procesi imaju i određene procedure ali se pri tome zahtijeva da iste ne utječu na sporost i tromost pri odlučivanju. U suvremenim društvenim procesima u središtu se nalazi pojedinac sa svojom društvenom individuum (Ivančević i Juričko, 2020). Ovi procesi sa jedne strane stavljaju pojedinca u središte, ali sa druge strane nameću mu izrazitu društvenu odgovornost i to je element o kojem sustav javne uprave treba uzeti u obzir. Sukladno tome pojavljuje se pojam individualizacije. Suvremena tehnologija stvara sve uvjete pri kojem se pojedincu daje mogućnost samostalnog rješavanja problema, a pri čemu uloga društva u tom procesu slabi. Kada se to promatra u praksi onda se očituje kroz prodor nadarenih pojedinaca u svim oblicima društvene, ekonomske i javne djelatnosti. To dovodi do toga da se u suvremenim društvima sve više ističe moć pojedinaca u odnosu na ostale. Suvremeno gospodarstvo i javna uprava moraju biti globalno umreženi i povezani (Klarić i Lozina, 2010). Društvene i ekonomske krize u jednom djelu svijeta danas se velikom brzinom prenose na čitavi svijet. Ovo je vidljivo na primjeru pandemije COVID-19 koja se iz svog ishodišta u Kini do nas proširio u roku od 3 mjeseca te za posljedicu imao ubranu promjenu paradigme društvenog ponašanja, a što je za posljedicu imalo i promjenu načina djelovanja i rada same javne uprave. Dok su u prošlosti uredi javne uprave poslovali i djelovali na nekoliko lokacija, danas zahvaljujući tehnologiji to je moguće činiti iz jedinstvenog centraliziranog sustava, a da pri tome usluga javne uprave bude dostupna i korisnicima u najudaljenijim dijelovima zemlje (Perko Šeparović, 2006). Kako globalna tehnološka kretanja ruše sva ograničenja koja onemogućavaju slobodno poslovanje i djelovanje, tako suvremena tehnološka rješenja postaju osnovni alat za obavljanje bilo kakve društvene, gospodarske ili javne djelatnosti kojima se trebaju prilagoditi sva nacionalna gospodarstva. Strategija integracije novih tehnologija omogućava prije svega društvenim subjektima, pa tako i javnoj upravi da svoju uslugu distribuiraju jednostavnije, brže te uz niže troškove do svojih korisnika (Lozina i Koprić, 2018). U prošlosti društvo sa svim svojim subjektima znatno je sporije usvajalo nove tehnologije ali je suvremeno doba dovelo do promjene trendova te danas suvremena društva pa tako i javna uprava planiraju unaprijed kada

će i u koje vrijeme pristupiti usvajanju novih tehnologija koje se još ili tek nalaze u fazi razvoja i istraživanja. Društva poučena iskustvom razvoja novih tehnologija gdje nosioci novih tehnologija već danas planiraju za koliko godina i kada će nastupiti novi tehnološki „skok“. Pri ovome ideja vodilja je da je uvođenje novih tehnologija prije svega u funkciji ubrzavanja društvenog razvoja, protoka informacija, pojednostavljenja poslovnih procesa te smanjivanju broja radnih sati zaposlenika (Ivančević i Ravlić, 2020:232).

#### 4. E-UPRAVA U FUNKCIJI BUDUĆEG RAZVOJA JAVNE UPRAVE U RH

Pojavom novih informacijsko-komunikacijskim tehnologijama u procesu razvoja javne uprave dolazi do razvoja tzv. pojma elektronske uprave. Dostupnost osobnih računala te telekomunikacijska povezanost i umreženost omogućava ljudima brzi protok velike količine podataka i informacija, a što za posljedicu ima razvoj čitave nove djelatnosti. Izgrađeni informacijski sustavi predstavljaju temelj za postojanje većeg broja korisničkih grupa, datoteka i omogućuje razvoj različitih područja primjene (Strategija e – Hrvatska 2020, 2016). Shodno navedenom ovo pretpostavlja novi način upravljanja javnim službama, a koje u sebi podrazumijeva pomak od zastarjelih hijerarhijskih krutih postupaka kao usmjerenosti na funkcionalniji i fleksibilnije postupanje prema stanovništvu i poslovnim korisnicima. U elektronskoj upravi ključna je orijentiranost prema korisnicima i stvaranju susretljive javne uprave. Suvremena javna uprava pri tome kontinuirano nastoji povećati učinkovitost, brzinu, otvorenost i kvalitetu javnih usluga, što danas predstavlja temelj za stvaranje učinkovitog i poticajnog gospodarskog okruženja (Čerić i Varg, 2004:68). Prema definiciji elektronska uprava predstavlja organizacijski oblik države koji integrira tokove i međuzavisnost između države, tvrtki, korisnika i javnih institucija pomoću informacijsko - komunikacijske tehnologije (Čerić i Varg, 2004). Sa uporabom ICT tehnologije u javnoj upravi otvorila se je mogućnost promjene odnosa sa građanima, tvrtkama i drugim sektorima javne uprave. Korištenjem mehanizama e-uprave omogućuje se korisnicima javnih usluga kontinuirani pristup servisima javne uprave, a javnim službenicima jednostavno i efikasno obavljanje poslova što stvara pozitivne ekonomske učinke prije svega kroz smanjivanja troškova (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015 – 2020, 2015). Ovo također približava korisnicima administrativne službe kroz korištenje interneta te posredno ubrzava proces prelaska na model ekonomskog razvoja baziranog na znanju. Kao takva e-uprava omogućava korisnicima da rješavaju svoje potrebe i obveze iz ugodnosti vlastitog doma, da jednostavnije dođu do potrebnih informacija što dovodi do značajnog smanjivanja troška za korisnika, ali i do povećanja kvalitete profesionalnog djelovanja i životnog standarda. Ovo je zapravo proces automatizacije i informatizacije tradicionalnog „papirnog sistema“, pri tome dovodeći do novih stilova upravljanja, kreiranja strategija razvoja, novog načina obavljanja poslova te postavljanja organizacije strukture i novih oblika dostave podataka. Od e- uprave očekuje se slijedeće (Čerić i Varg, 2004):

- brzo i efikasno prikupljanje raznih podataka i informacija,
- adekvatno čuvati i pohraniti prikupljene informacije,
- zadovoljavajući protok informacija prema korisnicima,
- stalno ažuriranje informacija,
- donošenje optimalnih odluka baziranih na točnim informacijama te

- koristiti prikupljene podatke po unaprijed određenim strategijama i propisima.

Kod promišljanja u e-upravi treba prije svega samu e-upravu shvatiti kao sredstvo za ostvarivanje ciljeva koji se postižu kroz modernizaciju javne uprave, pružanjem podrške administrativnim postupcima, poboljšavanjem kvalitete usluge te povećavanju učinkovitosti javnog sektora. Digitalne javne usluge poboljšavaju komunikaciju građana i tvrtki sa javnom uslugom, doprinose smanjivanju administrativnog opterećenja te čine javnu upravu bržom, efikasnijom, jednostavnijom i transparentnom. Digitalizacija javne uprave doprinosi stvaranju jedinstvenog tržišta te tako ona postaje sredstvo s kojim se nadilazi jednostavna efikasnost u obavljanju javnih poslova i prelazi ka cjelokupnoj reformi i općem gospodarskom napretku. Ciljevi razvoja javne uprave razlikuju se među državama te svaka država mora odrediti vlastite prioritete. Ipak postoje efekti kojima bi implementacija e – uprave morala pridonijeti kao što su (Čerić i Varg, 2004):

- stvaranje efikasnijeg poslovnog okruženja,
- rast produktivnosti i efikasnosti državnih organizacija,
- ubrzanje protoka informacija između korisnika i davatelja usluga
- poboljšanje transparentnosti,
- poboljšanje demokratskog dijaloga sa građanima i njihovom uključenju u demokratske procese,
- lakša komunikacija između države, građana i poslovnih subjekata kako bi se poticao politički, društveni i ekonomski razvoj države.

Kako se implementacijom e-uprave mijenja način rukovođenja i donošenja odluka, način komunikacije i pristupa servisima, provođenje poslovnih transakcija, prihvata povratnih informacija te način organizacije i dostave informacija, sa time se ostvaruje i promjena značaja prema privatnim i poslovnim korisnicima. Sami korisnici usluga e-uprave očekuju kontinuirani pristup i uslugama javne uprave te pružanju istih. U ovom dijelu upravljanje odnosa sa potrošačima – korisnicima postaje sastavni dio e-uprave. E-uprava za krajnji cilj ima omogućiti jednostavan pristup uslugama e-uprave koji je pri tome popraćen brzom, jednostavnom i efikasnom komunikacijom sa svim svojim korisnicima. U procesu tehnološkog obnavljanja javne uprave i njene digitalizacije potrebno je napraviti redizajn postojećih poslovnih procesa. Pri tome potrebno se pridržavati temeljnih načela Europskog okvira interoperabilnosti (Strategija e – Hrvatska 2020, 2016:44):

1. Supsidijarnost i proporcionalnost
2. Usredotočenost na korisnika
3. Uključivanje i mogućnost pristupanja
4. Sigurnost i privatnost
5. Višejezičnost
6. Upravno pojednostavljivanje
7. Transparentnost
8. Očuvanje informacija
9. Otvorenost
10. Mogućnost ponovnog korištenja
11. Tehnološka neutralnost i prilagodljivost

## 12. Djelotvornost i učinkovitost

Pri ovome u procesu razvoja e–uprave, a kako bi se isti mogao kvalitetno razvijati treba voditi računa o društveno političkim elitama, strateškom investiranju sredstava, javnim politikama i pravnom sustavu, o privatnom sektoru, nevladinim organizacijama te stanovništvu (Šimac, 2006). Pri tome važno je da se postigne usklađenost svi navedenih faktora u funkciji postizanja istog cilja.

Slika 2. Europski okvir interoperabilnosti EIF 2.0



Izvor: Strategija e-Hrvatska 2020 (2016:44.), <http://europski-fondovi.eu/sites/default/files/dokumenti/Strategija%20e-Hrvatska%202020.%20%2820.01.2016.%29.pdf>

Sukladno navedenim potrebama Vlada RH kroz nekoliko akcijskih planova kao npr. Akcijski plan za provedbu Strategije e – Hrvatska 2020 (svibanj 2017.) i dokumentom Modernizacija javne uprave (srpanj 2019; analitička podloga za nacionalno razvojnu strategiju RH do 2030 godine – Svjetska Banka) zadužila je Ministarstvo uprave (sada Ministarstvo pravosuđa i javne uprave) da obavijesti ostala tijela državne uprave o aktivnostima i predviđenim rokovima za provedbu mjera i aktivnosti iz navedenih nadležnosti. Sama Strategija e - Hrvatska 2020 usklađena je sa digitalnom agendom za Europu te se provodila i provodi se u suradnji sa javnim sektorom, predstavnicima znanstvene i akademske zajednice, IT tvrtkama, a preko sustava anketiranja o zadovoljstvu e-uslugama i javnog sektora uključeno je i stanovništvo RH. Ovom Strategijom glavni je cilj omogućiti korisnicima što veći broj e–usluga sa ciljem smanjivanja opterećenja kako građanima i korisnicima, tako i tijelima javne uprave. Orijentacija Strategije je postizanje ostvarenja tzv. „javne uprave na usluzi građanima“, a što je postignuto korištenjem modernih informacijskih i komunikacijskih tehnologija, te pripadajućih tehničkih rješenja. Na taj način postiže se poboljšanje produktivnosti javne uprave, podizanje kvalitete usluga korisnicima, poboljšanje komunikacije i transparentnosti između korisnika i države, osiguranje sigurnosti prilikom pružanja e–uprave, povećanjem konkurentnosti gospodarstva te osiguravanjem jednostavnog pristupa bazama podataka i podnošenje zahtjeva te uključivanje i europski digitalno administrativni prostor. Sukladno tome Vlada RH poduzela je korake i u

izgradnji potrebne informatičko - tehničke infrastrukture. Temelj za izradu ove Strategije je digitalna agenda za Europu (DAE) koja je pokrenuta od strane članica EU još u svibnju 2010. godine sa namjerom da se omogući svim korisnicima usluga javne e-uprave na području EU maksimalno iskorištenje beneficija IT tehnologija. Glavna aktivnost je uspostava jedinstvenog digitalnog tržišta kreiranjem prekograničnih e–usluga te unaprjeđenje okvira za interoperabilnost, podizanje digitalne pismenosti, podizanje stupnja digitalne sigurnosti te brzine pristupa internetu. Ovi akcijski planovi koriste se kao politički instrumenti za promicanje modernizacije javnih uprava u EU te kao sredstvo za poticanje suradnje država članica. Oni prije svega imaju svrhu ubrzavanje usklađivanja napora u javnom sektoru na području e-uprave (Bečić, 2018:50). Sukladno navedenim potrebama kako bi se povećao broj korisnika e-usluga javne uprave određeni su operativni i strateški ciljevi u funkciji stvaranja poticajnog okruženja za razvoj usluga e – uprave (Strategija e-Hrvatska 2020:43):

1. osigurati dijeljenje usluga, hardvera, licenci i softvera na paradigmi „oblaka“
2. osigurati programska rješenja i platforme
3. osigurati sigurnu razmjenu podataka putem središnjeg sustava interoperabilnosti;
4. osigurati razvoj centralnog sustava za upravljanje informacijskom sigurnošću koja će jamčiti stabilno i sigurno okruženje za korištenje e-usluga;
5. osigurati Vladi RH podatke i informacije za donošenje odluka utemeljenih na relevantnim činjenicama;
6. osigurati pristup podacima i informacijama javnog sektora svima, a naročito posebno osjetljivim grupama ljudi;
7. osigurati pristup podacima i informacijama javnog sektora za ponovno korištenje u komercijalne i nekomercijalne svrhe;
8. osigurati prikupljanje i dijeljenje znanja te podizanje svijesti svih dionika o informacijskim i komunikacijskim tehnologijama i njihovoj primjeni kroz suradnju tijela javnog sektora;
9. osigurati svim tijelima javnog sektora sigurnu komunikacijsku infrastrukturu i mrežne servise za međusobnu razmjenu podataka i povezivanje servisa putem Hitronet usluga, temeljem definiranih standarda interoperabilnosti.

Vlada RH kontinuirano provodi modernizaciju javne uprave koja za cilj ima u narednim godinama (do 2030.) smanjivanje birokracije, a u cilju utjecaja na političku i gospodarsku stabilnost te povećanje povjerenja u javne institucije. Za očekivati je da će stabilnost regulatornog okvira te transparentna primjena zakona i propisa ubrzati gospodarski rast i povećati strana ulaganja u RH. Podizanje stupanja suradnje i koordinacije među institucijama javnog sektora te umanjena dupliciranja funkcija povećat će povjerenje stanovništva i gospodarskih subjekata u Vladu i njene institucije. Pri tome namjera je težiti uspostavi kompetentnog i meritokratskog sustava državne službe u središnjim, lokalnim i državnim tijelima što uključuje i državne tvrtke, a sa čime će se povećati povjerenje u Vladu i državnu upravu što će posredno dovesti do mobilnosti državnih službenika i transparentnosti na tržištu rada. Svi ovi procesi odrazit će se i na javne financije RH smanjivanjem troškova, osiguranjem fiskalne održivosti te smanjenjem javnoga duga. Racionalizacija javnog sektora mogla bi pored ušteda kroz smanjenje javnoga duga dovesti i do povećanja kapitalnih izdataka (Modernizacija javne uprave 2019:38).

## 5. ZAKLJUČAK

Tehnologija i tehnološka revolucija danas određuje tempo društvenog razvoja te svih čimbenika u društvu. U skladu sa ovom spoznajom javna uprava mora se kontinuirano kako u sadašnjosti, tako i u budućnosti prilagođavati promjenama koje donosi napredak tehnologije. Jedino ovim pristupom omogućava se stvaranje učinkovite i svrsishodne javne uprave koja osigurava kvalitetne usluge stanovništvu i gospodarstvu, a što posredno ima pozitivne ekonomske učinke i na sam gospodarski rast i razvoj. Pri tome ne treba strahovati od smanjivanja broja zaposlenih, jer se kroz aspekt razvoja javne uprave i potrebe iste da bude što učinkovitija i efikasnije te dostupna svim građanima u svim dijelovima RH zapravo u perspektivi otvara potreba za kreiranjem i otvaranjem novih ranih mjesta uz potrebu kontinuiranog educiranja zaposlenika u osvajanju novih tehnologija. Sukladno izrečenom to će morati biti popraćeno i novim modernim zakonima, propisima te administrativnim ustrojstvom koje će biti usklađeno sa tehnološkim napretkom sa jedne strane, i sa druge strane sa novim potrebama stanovništva i gospodarskih subjekata, a koje će proizaći iz razvoja novih tehnologija. Takav pristup dovest će do pozitivnih ekonomskih učinaka koje će osigurati gospodarski rast i razvoj. U konačnici javna uprava postat će učinkoviti element u strategiji razvoja RH. Postupajući u skladu sa navedenim načelima stvorit će se nova javna uprava koja će odgovarati svim izazovima koje stoje u budućnosti.

## LITERATURA

1. Akcijski plan EU-a za e-upravu 2016.-2020. godine,  
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/HR/1-2016-179-HR-F1-1.pdf>  
(pristup 11.4.2021.)
2. Analitička podloga za Nacionalnu razvojnu strategiju Republike Hrvatske do 2030. godine: Modernizacija javne uprave (2019),  
<https://pubdocs.worldbank.org/en/660881604614891935/12-Modernizacija-javne-uprave.pdf> (pristup 2.4.2021.)
3. Čerić, V. i Varga, M (2004), Informacijska tehnologija u poslovanju, Zagreb, Element.
4. Ivančević, T. i Juričko, D., (2020), Ekonomske implikacije negativnih demografskih procesa na funkcioniranje javne uprave u republici hrvatskoj, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, ISBN: 978-953-7734-30-5.
5. Ivančević, T, Ravlić, T. (2020), Implementacija novih tehnologija u poslovanje poduzeća, Polytechnic & Design Vol. 8, No. 4, 2020., DOI: 10.19279/TVZ.PD.2020-8-4-03.
6. Klarić, M. i Lozina, D. (2010), Nova javna uprava, Pravni fakultet sveučilišta u Splitu, Split.
7. Lozina D: Ivan Koprić et al. (2018), Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 55, 2/2018, str. 507.- 519.
8. Perko Šeparović, I. (2006), Izazovi javnog menadžmenta - Dileme javne uprave, Golden marketing-Tehnička knjiga, Zagreb.
9. Strategija "Informacijska i komunikacijska tehnologija - Hrvatska u 21. Stoljeću“,  
[https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002\\_09\\_109\\_1753.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_09_109_1753.html) (pristup 11.4.2021.)

10. Strategija e-Hrvatska 2020, (2016.), <http://europski-fondovi.eu/sites/default/files/dokumenti/Strategija%20e-Hrvatska%202020.%20%2820.01.2016.%29.pdf> (pristupljeno 11.4.2021.)
11. Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (2015), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html) (pristup 26.03.2021.)
12. Šimac, N., Europski principi javne uprave - Od vladanja do služenja građanima, Udruga za demokratsko društvo, Zagreb, 2006.
13. Wong, W. P., Tseng, M.-L., Tan, K. H.; A business process management capabilities perspective on organisation performance. Total Quality Management & Business Excellence, 25(5-6), 602-617. DOI:10.1080 /14783363.2013.850812, 2014.



**SUSTAV E-GRADANI KAO ČIMBENIK RAZVOJA E-UPRAVE – PERSPEKTIVA  
PRIMJENE U IZVANREDNIM OKOLNOSTIMA**

**THE E-CITIZENS SYSTEM AS A FACTOR IN DEVELOPMENT OF E-PUBLIC  
ADMINISTRATION – A PERSPECTIVE OF APPLICATION IN EXTRAORDINARY  
CIRCUMSTANCES**

**Iva Ižaković, mag. iur.**

e-mail: [izakovic.iva@gmail.com](mailto:izakovic.iva@gmail.com)

**Sažetak**

Reforma javne uprave aktualna je tema u Republici Hrvatskoj, ali i šire. Zahtjev za učinkovitim javnom upravom odraz je potrebe suvremenog društva, pravnog sustava i gospodarstva. Reformom se istodobno nastoji povećati razina poslovne uspješnosti, ali i izvrsnosti. Kroz reformu država nastoji digitalizirati rad javne uprave korištenjem informacijsko-komunikacijskih alata. Na taj način povećava se učinkovitost rada, smanjuju administrativni troškovi te ostvaruje načelo transparentnog i otvorenog djelovanja. Razvoj elektorničke uprave posljedica je društvenog i tehnološkog napretka. Uključuje računalnu i komunikacijsku infrastrukturu, educirane službenike i namještenike te mogućnost virtualnog pružanja usluga građanima i poslovnim korisnicima. Time je Republika Hrvatska prihvatila europske standarde i dobru praksu. U kontekstu reforme i digitalizacije naročito je značajan sustav e-Građani. Sustav je to koji na jednom mjestu integrira i digitalizira informacije te pružanje usluga. Sastoji se od Središnjeg državnog portala, Osobnog korisničkog pretinca te Nacionalnog identifikacijskog i autentifikacijskog sustava. Uspostavljen je 2014. godine s ciljem pojednostavljenja i ubrzanja komunikacije između javne uprave i njezinih korisnika. Korisnici putem osobnog računala mogu pristupiti informacijama iz područja javne uprave, primati poruke upućene od strane tijela državne uprave ili zatražiti izadavanje elektroničkih potvrda. Javna uprava obavlja djelatnosti kojima ostvaruje javni interes, a kroz digitalizaciju nastoji odgovoriti na izazove modernog doba. Imajući u vidu i izvanrednu situaciju poput pandemije, daje se zaključiti kako je digitalizacija rada javne uprave jedini ostvarivi način njezina djelovanja. Stoga, svrha rada je ispitati je li sustav e-Građani doista odgovorio na izazove nastale uslijed pandemije COVID-19.

**Ključne riječi:** *digitalizacija, e-Građani, javna uprava, reforma.*

**Abstract**

Public administration reform is a current topic in Croatia and beyond. The request for efficient public administration is a reflection of the needs of modern society, legal system and economy. At the same time, the reform seeks to increase the level of business success but also the excellence. Through the reform, the state seeks to digitise public administration using information and communication tools. In that way work efficiency is increased, administrative costs are reduced and the principle of transparent public administration is achieved. Development of e-public administration is a consequence of social and technological progress. It includes computer and communication infrastructure, educated civil servant and possibility of providing virtual services to citizens and business users. Thus, Croatia has accepted

European standards and good practice. In the context of reform and digitalization, the e-Citizens system is particularly important. It is a system that integrates and digitised information and provision of services in one place. The e-Citizens system consist of the Central Government Portal, the Personal User Mailbox and the National Identification and Authentication System. It was established in 2014 with the aim of simplifying and speeding up communication between the public administration and its users. Via personal computer users can access information from the field of public administration, receive messages from public administration or request the issuance of electronic certificates. Public administration performs activities that enforces the public interest and through digitalization seeks to respond to the challenges of the modern age. Having in mind an emergency situation such as a pandemic it can be concluded that the digitalization of the of public administration is the only achievable way of its operation. Therefore, the purpose of this paper is to examine whether the e-Citizens system has responded to the challenges posed by the COVID-19 pandemic.

**Keywords:** *digitalization, e-Citizens system, public administration, reform.*

## 1. UVODNO

Osnovna je zadaća javne uprave zadovoljiti potrebe korisnika. Kako bi cilj bio ostvaren nužno je pratiti potrebe suvremenog društva, pravnog sustava, gospodarstva, razvoj informatičko-komunikacijske tehnologije te dobru praksu razvijenih europskih zemalja. Također, i izvanredne okolnosti poput pandemije COVID-19 ili potresa izazovi su na koje javna uprava mora moći odgovoriti. Upravo stoga javna uprava Republike Hrvatske kontinuirano je u procesu reforme. Kroz reformu država nastoji, između ostalog, digitalizirati rad javne uprave, odnosno stvoriti i razvijati elektroničku upravu. Republika Hrvatska javnu upravu formirala je i razvijala kroz četiri faze (Koprić i suradnici, 2014). Najznačajnija je faza modernizacije tijekom koje započinju ozbiljniji naponi ka razvoju digitalizacije rada javne uprave (Starčević i suradnici, 2020). U tu svrhu, donesene su brojne strategije od kojih se ističu Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008. – 2011. te Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. Njihova je vizija potaknuti i usmjeriti razvoj elektroničke uprave te razviti svijest o mogućnostima koje moderna tehnologija nudi.<sup>1</sup> Na taj način ubrzava se komunikacija javne uprave i građana, smanjuju se administrativni troškovi te se općenito pridonosi kvalitetnijem, jednostavnijem i transparentnijem pružanju javnih usluga. Valja spomenuti i Strategiju e-Hrvatska 2020 koja potiče razvoj interoperabilnog sustava putem kojeg bi svi sustavi tijela državne uprave djelovali jedinstveno.<sup>2</sup> Razvoj i jačanje digitalizacije rada javne uprave potaknuto je i od strane Europske unije donošenjem brojnih strategija, akcija i planova. Cilj je stvoriti jedinstveno digitalno tržište na kojem će građanima Europske unije na brz i jednostavan način biti pružene elektroničke usluge (Bodiroga-Vukobrat i Martinović, 2019). Najznačajniji napredak u razvoju elektroničke uprave Republika Hrvatska postigla je 2014. godine pokretanjem Projekta e-Građani. Radi se o sustavu kojim Vlada Republike Hrvatske

---

<sup>1</sup> IUS-INFO, Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011., <https://www.iusinfo.hr/korisni-dokumenti/DDHR20100315N7>, 25.6.2021., Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html), 25.6.2021.

<sup>2</sup> Strategija e-Hrvatska 2020, [https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategija\\_e-Hrvatska\\_2020.pdf](https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategija_e-Hrvatska_2020.pdf), 27.6.2021.

nastoji pojednostaviti komunikaciju javne uprave i građana te ubrzati svakodnevno pružanje javnih usluga (Lepri, 2016). Svrha je pružiti javne usluge i informacije na jednom, mrežnom, internetskom mjestu.<sup>3</sup> Shvaćanje važnosti digitaliziranog načina rada javne uprave u potpunosti je potvrđeno 2020. godine tijekom, još uvijek aktualne, pandemije COVID-19. Tada je u pitanje dovedeno i tradicionalno funkcioniranje javne uprave. Država i civilno društvo oslonili su se na digitalne platforme i informacijsko-komunikacijsku tehnologiju. Stoga, cilj rada je ispitati je li javna uprava Republike Hrvatske u dovoljnoj mjeri digitalizirana kako bi kroz sustav e-Građani odgovorila na izazove koje je pred nju stavila zdravstvena kriza prouzrokovana pandemijom COVID-19.

## 2. REFORMA I RAZVOJ JAVNE UPRAVE – PUT KA DIGITALIZACIJI

Osnovna je zadaća javne uprave zadovoljiti potrebe korisnika, odnosno fizičkih i pravnih osoba. U svrhu ostvarenja primarnog cilja nužno je pratiti društveno-ekonomski razvoj, razvoj tehnologije te dobru praksu razvijenih europskih zemalja. Stoga, javna uprava kontinuirano je u procesu reforme, a u posljednjem desetljeću to je posebno izraženo uslijed ubrzanih društvenih promjena. Promjene se odnose, primjerice, na povećanje broja stanovnika, ubrzani način života, migracije, širenje primjene informacijsko-komunikacijske tehnologije. Također, i izvanredne okolnosti poput pandemije COVID-19 ili potresa izazovi su na koje javna uprava mora moći odgovoriti. Drugim riječima, javna uprava svoje djelovanje mora uskladiti s izazovima modernog doba kako bi ostvarila primarni cilj – zadovoljenje potreba svojih korisnika.

Republika Hrvatska javnu upravu formirala je i razvijala kroz četiri faze. Prva je faza utemeljenja (1990. – 1993.), zatim stabilizacije (1993. – 2001.) te europeizacije (2001. – 2008.). Nakon 2008. godine razvoj javne uprave ulazi u četvrtu fazu – fazu modernizacije (Koprić i suradnici, 2014). U fazi utemeljenja dio institucija bivše države nastavilo je sa svojim djelovanjem, dok je dio reformiran ili uspostavljen kao protuteža postojećih. Uslijedile su organizacijske, pravne i druge promjene kao odgovor na političku situaciju u kojoj se našla tek osnovana država (Koprić, 2016). Fazu stabilizacije očituje jačanje administrativnog aparata, centralizacija, politizacija te donošenje Zakona o sustavu državne uprave (Koprić, 2008). Tijekom treće faze intenziviraju se odnosi s Europskom unijom što je 2001. godine rezultiralo potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Proces pridruživanja Europskoj uniji obilježio je kraj treće i početak četvrte faze tijekom kojeg je jedan od glavnih ciljeva bio uskladiti nacionalno zakonodavstvo s europskom pravnom stečevinom (Koprić, 2011). Razdoblje modernizacije i put ka ozbiljnijem razvoju digitalizacije rada javne uprave započinju 2008. godine usvajanjem Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008. – 2011. (Starčević i suradnici, 2020). Među brojnim vizijama i ciljevima, Strategija navodi i korištenje informatičko-komunikacijske tehnologije kako bi se olakšala i ubrzala komunikacija javne uprave i građana, smanjili administrativni troškovi te općenito poboljšalo djelovanje. Ideja je bila adresu elektroničke pošte objaviti na službenim stranicama svih tijela državne uprave te imenovati državne službenike u čijoj će nadležnosti biti elektronička komunikacija s građanima.

<sup>3</sup> Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva, Projekt e-Građani, <https://rdd.gov.hr/projekti-i-eu-projekti/projekti/projekt-e-gradjani/1613>, 20.6.2021.

Sukladno Strategiji, za ostvarenje ciljeva bilo je potrebno osigurati informatičko-komunikacijsku opremu te adekvatnu informatičku izobrazbu zaposlenika.<sup>4</sup> Jedan od središnjih ciljeva Strategije je razvoj i jačanje elektroničke uprave (u daljnjem tekstu: e-uprava) koja će pridonijeti kvalitetnijem, jednostavnijem, bržem i transparentnijem pružanju javnih usluga. Cilj je da građani, služeći se internetom, komuniciraju s javnom upravom, koriste javne usluge te imaju pristup informacijama vezanim za djelovanje javne vlasti.<sup>5</sup>

Kao temelj daljnje modernizacije i digitalizacije 2015. godine donesena je Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine. Vizija je, između ostalog, raditi na daljnjem razvoju e-uprave i primjeni moderne tehnologije. Navodi kako je Strategijom 2008. – 2011. ojačana uloga e-uprave, no, unatoč pozitivnim promjenama, ističe se da javna uprava nedovoljno koristi prednosti moderne tehnologije misleći pri tome na zastarjelu opremu i needuciranost zaposlenika. Rezultat nepostojanja svijesti o mogućnostima koje moderna tehnologija pruža je vrlo mali broj elektroničkih usluga (u daljnjem tekstu: e-usluge). U 2010. godini građani Republike Hrvatske imali su mogućnost, putem interneta, koristiti 50% osnovnih javnih usluga<sup>6</sup> što je bilo ispod prosjeka Europske unije koji je u tom trenutku iznosio čak 81%. Dostupnost e-usluga u Republici Hrvatskoj 2013. godine iznosila je 57%, za razliku od Europske unije koja je dosegla 74%.<sup>7</sup> S obzirom na prikazane brojeve, daje se zaključiti da je u periodu prije pristupanja Europskoj uniji dostupnost e-usluga u Republici Hrvatskoj, u odnosu na države članice, značajno ispod prosjeka, odnosno nije zadovoljavajuća. Nužni su bili daljnji naponi kako bi razvoj e-uprave bio proveden na sustavan način koji bi u konačnici rezultirao povećanjem broja i kvalitete e-usluga, smanjenjem administrativnih troškova te povećanjem transparentnog i otvorenog djelovanja javne uprave. Navedenu problematiku nastojalo se prevladati Strategijom e-Hrvatska 2020 koja definira i usmjerava razvoj e-usluga u Republici Hrvatskoj. Naime, dotadašnje e-usluge pružane su parcijalno, odnosno međusobno nepovezano što je rezultiralo poteškoćama u slučajevima koji su zahtijevali razmjenu informacija između pojedinih tijela državne uprave.<sup>8</sup> Stoga, cilj Strategije je razvoj interoperabilnog sustava koji podrazumijeva povezivanje informacijskih sustava svih tijela državne uprave u jedinstveni sustav koji će omogućiti razvoj informacijske infrastrukture. Pojednostavljeno rečeno, ideja je da sva tijela javne uprave osiguraju e-usluge iz svoje nadležnosti nakon čega će se razviti zajednički sustav interoperabilnosti kako bi različiti sustavi djelovali jedinstveno. Teži se umreženoj e-upravi koja uključuje usklađeno djelovanje svih tijela državne uprave. Na opisani

---

<sup>4</sup> IUS-INFO, Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011., <https://www.iusinfo.hr/korisni-dokumenti/DDHR20100315N7>, 25.6.2021.

<sup>5</sup> IUS-INFO, Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011., <https://www.iusinfo.hr/korisni-dokumenti/DDHR20100315N7>, 25.6.2021.

<sup>6</sup> Razvoj e-usluga tumači se kroz pružanje 20 osnovnih usluga, sukladno Operativnom planu eEuropa 2005, koje građanima trebaju biti osigurane putem interneta.

<sup>7</sup> Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html), 25.6.2021.

<sup>8</sup> Razvoj elektroničkih usluga prilagođenih potrebama građana i poslovnih subjekata, Provedba Strategije razvoja elektroničke uprave u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2009. do 2012. godine, [https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/MURH\\_migracija%20s%20weba/Arhiva%20projekata/2011-06%20-%20Arhitektura%20umrezene%20uprave.pdf](https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/MURH_migracija%20s%20weba/Arhiva%20projekata/2011-06%20-%20Arhitektura%20umrezene%20uprave.pdf), 30.6.2021.

način povećava se broj i kvaliteta e-usluga koje su rezultat komunikacije tijela državne uprave.<sup>9</sup> Pokazat će se kako je ovakvo rješenje bilo ključno prilikom brzog odgovora e-uprave na izvanrednu situaciju izazvanu pandemijom COVID-19.

### 3. ELEKTRONIČKA UPRAVA

Iako su ozbiljniji napori u razvijanju digitalizacije rada javne uprave započeli tek 2008. godine, prvotni poticaj i pretpostavke za razvoj e-uprave utvrđeni su još 2002. godine u Strategiji Informacijska i komunikacijska tehnologija – Hrvatska u 21. stoljeću. Cilj je bio omogućiti pružanje javnih usluga i informacija na jednom mjestu, na brz i jednostavan način. Time se u konačnici doprinosi razvoju svih aspekata života i rada, od fizičkih osoba i trgovačkih društava, do gospodarstva u cjelini.<sup>10</sup> Dokumenti koji su nadalje imali ulogu u razvoju e-uprave su Program e-Hrvatska 2007., prethodno spomenuta Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008. – 2011., potom Strategija razvoja elektroničke uprave u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2009. do 2012. godine te također spomenute Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine i Strategija e-Hrvatska 2020.

Razvoj i jačanje digitalizacije rada javne uprave potaknuto je i od strane Europske unije donošenjem brojnih strategija, akcija i planova od kojih se ističu Europski okvir za interoperabilnost, Akcijski plan EU-a za e-upravu 2016. - 2020., Digitalna agenda za Europu te Talinska deklaracija. Iako države članice kreiraju nacionalne strategije razvoja e-uprave, gore spomenutim dokumentima utvrđuju se zajednička načela, vizije i ciljevi. Cilj je stvoriti jedinstveno digitalno tržište na kojem će građanima Europske unije na brz i jednostavan način biti pružene e-usluge (Bodiroga-Vukobrat i Martinović, 2019). Europska unija nastoji koordinirati djelovanje država članica, odnosno njihovih javnih uprava, stručnjaka, akademske zajednice i građana te ih usmjeriti na uočavanje potencijala i korištenje informacijsko-komunikacijske tehnologije. Provedbom navedenih dokumenata javna uprava Republike Hrvatske sudjeluje u stvaranju europskog upravnog prostora što pridonosi prekograničnom pružanju e-usluga. Cilj je da e-usluge budu povezane kako unutar nacionalnih granica, tako i na razini Europske unije.<sup>11</sup> Prateći smjernice i provodeći mjere koje Europska unija utvrđuje u svojim dokumentima Republika Hrvatska prihvaća europske standarde i dobru praksu razvoja e-uprave.

U stručnoj literaturi brojna su poimanja e-uprave, no svima je zajedničko kako se radi o konceptu koji podrazumijeva *korištenje informacijsko-komunikacijske tehnologije radi povećanja ekonomičnosti, efikasnosti i kvalitete upravnih usluga s jedne strane, te povećanja transparentnosti i odgovornosti s druge* (Koprić i suradnici, 2014:36). Usmjeravanje djelovanja javne uprave u pravcu digitalizacije ne čudi s obzirom da je informacijsko-komunikacijska

<sup>9</sup> Strategija e-Hrvatska 2020, [https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategija\\_e-Hrvatska\\_2020.pdf](https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategija_e-Hrvatska_2020.pdf), 27.6.2021.

<sup>10</sup> Strategija Informacijska i komunikacijska tehnologija – Hrvatska u 21. stoljeću, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002\\_09\\_109\\_1753.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_09_109_1753.html), 28.6.2021.

<sup>11</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Europski okvir za interoperabilnost – strategija provedbe, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0134>, 28.6.2021.

tehnologija još 2000.-ih identificirana kao *najznačajnija infrastruktura suvremenog razvijenog svijeta*.<sup>12</sup> Iako se termin *e-uprava* kao takav upotrebljava od 2000.-ih, počeci razvoja sežu u 1980.-e (Brown, 2005).

Rezultati razvoja e-uprave europskih zemalja kroz godine bili su različiti – od država u kojima je bila ostvarena tek mogućnost objave informacija na službenim mrežnim stranicama javnih tijela pa sve do država s potpuno digitaliziranim javnim uslugama. Razvoj e-uprave država članica Europske unije od 2012. godine moguće je pratiti kroz studiju eGovernment Benchmark. Riječ je o izvješću Europske komisije koje daje uvid u stanje razvijenosti e-uprave te osim država članica Europske unije uključuje i Tursku, Republiku Srbiju, Švicarsku, Island, Norvešku i Crnu Goru. Izvješćem se prate rezultati realizacije ciljeva postavljenih u okviru Akcijskog plana EU-a za e-upravu 2016. - 2020.<sup>13</sup> Najnovije, izvješće za 2020. godinu (podaci prikupljeni 2018. i 2019.) ukazuje na napredak europskih država kroz sve promatrane kategorije (dostupnost korisnicima, transparentnost, korištenje ključnih tehnologija, prekogranična mobilnost). U kategoriji transparentnost zabilježen je najbolji rezultat, dok je na začelju prekogranična mobilnost. Pri europskom vrhu za napredak u sve četiri kategorije nalaze se Malta (97%), Estonija (92%) i Austrija (87%), Latvija (87%) te Danska (83). Pozitivan rezultat u premasvim mjerilima ostvarila je i Republika Hrvatska premda zaostaje za vodećim državama članicama. Republika Hrvatska najbolji rezultat ostvarila je kategoriji dostupnost korisnicima, a najlošiji u korištenju ključnih tehnologija.<sup>14</sup> Unatoč mjerljivim i vidljivim naprecima u odnosu na razdoblje prije pristupanja Europskoj uniji, digitalizacija javne uprave u Republici Hrvatskoj na niskoj je razini i uvelike zaostaje za europskim prosjekom.

#### 4. PROJEKT e-GRADANI

Iako zaostaje za većinom država članica Europske unije, Republika Hrvatska poduzima napore u pogledu razvoja e-uprave. Najznačajniji napredak postignut je 2014. godine pokretanjem Projekta e-Građani kojemu je svrha pružanje javnih usluga i informacija na jednom, mrežnom, internetskom mjestu.<sup>15</sup> Radi se o sustavu kojim Vlada Republike Hrvatske nastoji pojednostaviti komunikaciju javne uprave i građana te ubrzati svakodnevno pružanje javnih usluga (Lepri, 2016). Sustav se sastoji od Središnjeg državnog portala, Korisničkog pretinca te Nacionalnog identifikacijskog i autentifikacijskog sustava (u daljnjem tekstu: NIAS).<sup>16</sup> U okviru Središnjeg državnog portala korisnicima je omogućen pristup informacijama o javnim uslugama te radu tijela javnog sektora,<sup>17</sup> dok je Korisnički pretinac kreiran za primanje službenih poruka i dokumenata, primjerice Ministarstva pravosuđa i uprave (obavijest o biračkom mjestu), Ministarstva unutarnjih poslova (obavijesti o isteku osobne iskaznice),

---

<sup>12</sup> Strategija „Informacijska i komunikacijska tehnologija – Hrvatska u 21. stoljeću, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002\\_09\\_109\\_1753.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_09_109_1753.html), 28.6.2021.

<sup>13</sup> European Commission, Shaping Europe’s digital future, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people>, 19.6.2021.

<sup>14</sup> eGovernment Benchmark 2020

<sup>15</sup> Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva, Projekt e-Građani, <https://rdd.gov.hr/projekti-i-eu-projekti/projekti/projekt-e-gradjani/1613>, 20.6.2021.

<sup>16</sup> Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi NN 92/14, članak 2. t. 17.

<sup>17</sup> Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi NN 92/14, članak 2. t. 16.

Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (obavijest o dopunskom zdravstvenom osiguranju). Za pristupanje sustavu e-Građani osmišljen je NIAS koji omogućava identifikaciju i autentifikaciju korisnika. Naime, svaki građanin koji ima namjeru postati korisnikom prethodno mora zatražiti izdavanje tzv. vjerodajnice čime dobiva jedinstveni elektronički identitet pomoću kojega na siguran način pristupa sustavu i e-uslugama koje ono nudi.<sup>18</sup> Korisnicima su omogućene brojne e-usluge poput primjerice one iz područja obitelji i života (prijava novorođenog djeteta, preuzimanje elektroničkog zapisa Domovnice), odgoja i obrazovanja (pregled ocjena u osnovnoj i srednjoj školi), prometa i vozila (zahtjev za izdavanje vozačke dozvole), rada (izdavanje e-radne knjižice, potvrde o stažu i plaći).<sup>19</sup> Sustav e-Građani, kao jedinstveno upravno virtualno mjesto, temelj je razvoja e-usluga i kao takvo kontinuirano se razvija i nadograđuje. Od početnih 363.946 korisnika u drugoj polovici 2014. godine, 2018. taj broj iznosio je 404.120, dok je 2019. dosegao 512.543 korisnika. Također, napredak je vidljiv i u pogledu e-usluga. Tako je s inicijalnih 15 iz druge polovice 2014. godine<sup>20</sup> taj broj u 2019. narastao na 54 e-usluge.<sup>21</sup> E-usluge su sveobuhvatnije u odnosu na prethodno razdoblje na način da rješavaju sve veći broj situacija koje proizlaze iz svakodnevnog života.

## 5. POTENCIJAL e-UPRAVE TIJEKOM IZVANREDNIH OKOLNOSTI

Shvaćanje važnosti digitaliziranog načina rada javne uprave u potpunosti je potvrđeno 2020. godine tijekom, još uvijek aktualne, pandemije COVID-19. U periodu ograničene mogućnosti kretanja (od ožujka 2020.) u svrhu očuvanja života i zdravlja, jedini ostvarivi način daljnjeg funkcioniranja brojnih sfera života i poslovanja bio je digitalni. Pandemija COVID-19 imala je, i još uvijek ima, veliki utjecaj na cjelokupni sustav – zdravstvo, gospodarstvo, ekonomiju, obrazovanje, društveni život. Ograničenje kretanja i rad od kuće nametnuli su državnim tijelima veliki izazov u obavljanju radnih zadataka. Tako je u pitanje dovedeno i tradicionalno funkcioniranje javne uprave. Država i civilno društvo oslonili su se na digitalne platforme i informacijsko-komunikacijsku tehnologiju. Zahvaljujući već postojećem digitalnom sustavu e-Građani javna uprava mogla je nastaviti s funkcioniranjem i odgovoriti na izazove koje je pred nju stavila zdravstvena kriza. Sustav e-Građani, kao jedinstveno digitalno mjesto, pokazao se kao jedini način pružanja javnih usluga i informacija te je odigrao odlučujuću ulogu u kontinuitetu funkcioniranja javne uprave tijekom pandemije.

Odgovor javne uprave Republike Hrvatske na pandemiju COVID-19 bio je u vidu digitalnih rješenja kroz sustav e-Građani. Sustav je omogućio da se javne usluge nastave pružati čak i kada to fizički nije bilo moguće. Kao dobar primjer digitalnog rješenja, prepoznat i istaknut čak i od strane Europske komisije, izdvaja se elektroničko izdavanje e-Propusnica. U početku, izdavanje e-Propusnica ručno su vršili državni službenici, ali je vrlo brzo postalo jasno da je zbog velikog broja zahtjeva taj proces potrebno automatizirati. Ministarstvo pravosuđa i uprave

<sup>18</sup> Fina, e-Građani, <https://www.fina.hr/e-gradani>, 20.6.2021.

<sup>19</sup> e-Građani, Informacije i usluge, <https://gov.hr/hr/katalog-usluga/10>, 23.6.2021.

<sup>20</sup> Vlada Republike Hrvatske, Sedma obljetnica: e-Građani, <https://vlada.gov.hr/vijesti/sedma-obljetnica-e-gradjani/32351>, 20.6.2021.

<sup>21</sup> Vlada Republike Hrvatske, Broj korisnika i usluga kroz e-Građani stalno raste..., <https://vlada.gov.hr/vijesti/broj-korisnika-i-usluga-kroz-e-gradjani-stalno-raste-ulanjanjem-2-7-mlrd-kuna-unaprijedujemo-digitalizaciju-javnih-usluga/25153>, 20.6.2021.

okupilo je tim stručnjaka koji su u vrlo kratkom vremenu (tri tjedna) razvili digitalno rješenje za automatizaciju izdavanja e-Propusnica. To je bio prvi primjer tako brzog stvaranja digitalnog rješenja u Republici Hrvatskoj.<sup>22</sup> Sukladno navedenom, daje se zaključiti kako javna uprava može ostvariti složena digitalna rješenja u vrlo kratkom vremenu koristeći međusobno povezane registre i informacijske sustave unutar sustava e-Građani, što je u skladu s interoperabilnošću.

Iako je pad BDP-a Republike Hrvatske u drugom tromjesečju 2020. godine (u odnosu na isto razdoblje 2019. godine) zabilježen u brojnim djelatnostima (trgovina, prijevoz, pružanje smještaja, prerađivačka industrija), rast je ipak zabilježen i to u djelatnosti Javne uprave (uz djelatnost Informacije i komunikacije).<sup>23</sup>

U odnosu na 2019. godinu broj e-usluga u sustavu e-Građani do prve polovice 2021. povećao se na 92. Tijekom pandemije, uz e-Propusnicu, ističe se i EU digitalna COVID potvrda koja služi kao dokaz da je osoba cijepljena, ima negativan test ili je nedavno preboljela bolest. Broj korisnika sustava e-Građani u 2020. godini iznosio je 944.366, dok je zbog sve veće potrebe već u prvoj polovici 2021. dosegnuo čak 781.190 korisnika.<sup>24</sup> Navedeno govori da su građani podržali digitalizirani način rada javne uprave. Doprinos e-uprave ogleda se u produktivnom i transparentnom djelovanju državnih tijela, efikasnom poslovnom okruženju te ubrzanom komunikaciji između davatelja i primatelja usluga (Klarić i Lozina, 2010).

## 6. ZAKLJUČNO

U nastojanju da uspješno prati društveno-ekonomske standarde i izazove modernog doba javna uprava konstantno je u procesu reforme. To je i očekivano s obzirom na zahtjeve građana za učinkovitim, transparentnim, brzim i jednostavnim pružanjem javnih usluga. Javna uprava Republike Hrvatske razvijala se kroz četiri faze od kojih se ističe ona posljednja – faza modernizacije koja ujedno predstavlja i početak ozbiljnijeg razvoja digitalizacije rada. Navedeno ne čudi s obzirom da je informacijsko-komunikacijska tehnologija postala neizostavna komponenta modernog društva. Doneseni su brojni dokumenti, a cilj im je bio potaknuti uporabu moderne tehnologije te razviti elektroničku upravu i pružanje elektroničkih usluga.

Od 2008. godine na dalje ostvareni su pozitivni rezultati u razvoju elektroničke uprave. Građanima je omogućeno da putem interneta komuniciraju s javnom upravom te imaju pristup informacijama o djelovanju tijela javne vlasti. Komunikacija je ubrzana, no javna uprava nedovoljno koristi prednosti moderne tehnologije. Rezultat toga je vrlo mali broj elektroničkih usluga i položaj Republike Hrvatske značajno ispod prosjeka država članica Europske unije. Daljnjim razvojem i ulaganjima nastojalo se stvoriti interoperabilni sustav koji će povezati sve

---

<sup>22</sup> Join up, Report on public administrations' digital response to COVID-19 in Europe, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/report-public-administrations-digital-response-covid-19-europe>, 15.5.2021.

<sup>23</sup> Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, Prva procjena tromjesečnog bruto domaćeg proizvoda za drugo tromjesečje 2020., [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2020/12-01-01\\_02\\_2020.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2020/12-01-01_02_2020.htm), 27.6.2021.

<sup>24</sup> Vlada Republike Hrvatske, Sedma obljetnica: e-Građani, <https://vlada.gov.hr/vijesti/sedma-obljetnica-e-gradjani/32351>, 22.6.2021.



informativske sustave tijela javne uprave u jednu cjelinu. Na taj način stvara se umrežena elektronička uprava te se povećava broj i kvaliteta elektroničkih usluga. Najznačajniji napredak postignut je 2014. godine pokretanjem Projekta e-Građani kojemu je svrha pružanje javnih usluga i informacija na jednom, mrežnom, internetskom mjestu. Sustav e-Građani, kao jedinstveno upravno virtualno mjesto, temelj je razvoja e-usluga te se kontinuirano razvija i nadograđuje. Razvoj elektroničke uprave država članica Europske unije od 2012. godine moguće je pratiti kroz studiju eGovernment Benchmark. Najnovije, izvješće za 2020. godinu ukazuje na napredak europskih država kroz sve promatrane kategorije. Pozitivan rezultat ostvarila je i Republika Hrvatska premda i nadalje zaostaje za državama članicama Europske unije.

Shvaćanje važnosti digitaliziranog načina rada javne uprave u potpunosti je potvrđeno 2020. godine tijekom pandemije COVID-19. U periodu ograničene mogućnosti kretanja jedini ostvarivi način daljnjeg funkcioniranja sustava bio je digitalni. Država i civilno društvo oslonili su se na digitalne platforme i informacijsko-komunikacijsku tehnologiju. Zahvaljujući već postojećem digitalnom sustavu e-Građani javna uprava mogla je nastaviti s funkcioniranjem i odgovoriti na izazove koje je pred nju stavila zdravstvena kriza. Odgovor javne uprave Republike Hrvatske na pandemiju COVID-19 bio je u vidu digitalnih rješenja kroz sustav e-Građani. Sustav je omogućio da se javne usluge nastave pružati čak i kada to fizički nije bilo moguće. Kao dobar primjer digitalnog rješenja, prepoznat čak i od strane Europske komisije, izdvaja se elektroničko izdavanje e-Propusnica. Automatizacija izdavanja e-Propusnica rezultat je funkcioniranja interoperabilnog sustava koji je pridonjeo razvoju digitalnog rješenja u vrlo kratkom roku.

Javna uprava Republike Hrvatske od začetaka razvoja elektroničke uprave do danas ostvarila je značajne rezultate, no i dalje zaostaje za državama članicama Europske unije. Tijekom zdravstvene krize pokazalo se kako su Projekt e-Građani i interoperabilni sustav bili ključni prilikom stvaranja brzih digitalnih rješenja i pružanja elektroničkih usluga kada to fizički nije bilo ostvarivo.

## LITERATURA

1. Bodiroga-Vukobrat, N., Martinović, A. (2019.) „Izazovi pružanja usluga na digitalnom tržištu EU-a – usluge informacijskog društva i „pozadinske“ usluge“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, No. 1, Vol. 40, str. 37.-58.
2. Brown, D. (2005.) „Electronic government and public administration“, International Review of Administrative Sciences, No. 2, Vol. 7, str. 241.-254.
3. Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, Prva procjena tromjesečnog bruto domaćeg proizvoda za drugo tromjesečje 2020., [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2020/12-01-01\\_02\\_2020.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2020/12-01-01_02_2020.htm), 27.6.2021.
4. eGovernment Benchmark 2020
5. European Commission, Shaping Europe’s digital future, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people>, 19.6.2021.
6. Fina, e-Građani, <https://www.fina.hr/e-gradani>, 20.6.2021.

7. Join up, Report on public administrations' digital response to COVID-19 in Europe, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interopability-framework-observatory/report-public-administrations-digital-response-covid-19-europe>, 15.5.2021.
8. Klarić, M., Lozina, D. (2010.), Nova javna uprava, Split: Pravni fakultet u Splitu
9. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Europski okvir za interoperabilnost – strategija provedbe, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0134>, 28.6.2021.
10. Koprić, I. (2016.), „Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma“, Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku, No. 26, Vol. 7, str. 3.-12.
11. Koprić, I., Marčetić, A., Đulabić, V., Lalić-Novak, G. (2014), Upravna znanost, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i financije
12. Koprić, I. (2011.) „Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves“, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, No. 1, Vol. 2, str. 1.-40.
13. Koprić, I. (2008.) „Managing Public Administration Reform in Croatia“, Hrvatska javna uprava, No. 3, Vol. 8, str. 551.-564.
14. Lepri, L. (2016.) „Preduvjeti za iskorištavanje digitalnog potencijala uprave“, U: Forum za javnu upravu, Uprava u digitalno doba, Transformacijski potencijal e-uprave za veću učinkovitost i odgovornost, Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, str. 71.-76.
15. Razvoj elektroničkih usluga prilagođenih potrebama građana i poslovnih subjekata, Provedba Strategije razvoja elektroničke uprave u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2009. do 2012. godine, [https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/MURH\\_migracija%20s%20weba/Arhiva%20projekat/2011-06%20-%20Arhitektura%20umrezene%20uprave.pdf](https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/MURH_migracija%20s%20weba/Arhiva%20projekat/2011-06%20-%20Arhitektura%20umrezene%20uprave.pdf), 30.6.2021.
16. Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva, Projekt e-Građani, <https://rdd.gov.hr/projekti-i-eu-projekti/projekti/projekt-e-gradjani/1613>, 20.6.2021.
17. Starčević, T., Jambreč Petrak I., Mandić, B., Korajčić. N. (2020.) „Moderna uprava“, Društvena i tehnička istraživanja, No. 1, str. 110.-129.
18. Strategija e-Hrvatska 2020, [https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategija\\_e-Hrvatska\\_2020.pdf](https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategija_e-Hrvatska_2020.pdf), 25.6.2021.
19. Strategija Informacijska i komunikacijska tehnologija – Hrvatska u 21. stoljeću, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002\\_09\\_109\\_1753.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_09_109_1753.html), 28.6.2021.
20. Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html), 25.6.2021.
21. Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011., <https://www.iusinfo.hr/korisni-dokumenti/DDHR20100315N7>, 25.6.2021.
22. Vlada Republike Hrvatske, Broj korisnika i usluga kroz e-Građani stalno raste..., <https://vlada.gov.hr/vijesti/broj-korisnika-i-usluga-kroz-e-gradjani-stalno-raste-ulaganjem-2-7-mlrd-kuna-unaprijedujemo-digitalizaciju-javnih-usluga/25153>, 20.6.2021.
23. Vlada Republike Hrvatske, Sedma obljetnica: e-Građani, <https://vlada.gov.hr/vijesti/sedma-obljetnica-e-gradjani/32351>, 20.6.2021.
24. Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi, Narodne novine, br. 92/14.

## POSLOVANJE FINANCIJSKE AGENCIJE U VRIJEME PANDEMIJE<sup>1</sup>

### FINANCIAL AGENCY BUSINESS ACTIVITY DURING A PANDEMIC

**doc. dr. sc. Emina Jerković**

Pravni fakultet Osijek, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

e-mail: [ekonjic@pravos.hr](mailto:ekonjic@pravos.hr)

**Ana Hmura, bacc. admin. publ.**

Financijska agencija

e-mail: [akeckes978@gmail.com](mailto:akeckes978@gmail.com)

#### Sažetak

Mjere za suzbijanje epidemije bolesti COVID-19 imaju značajan utjecaj na gospodarstvo, u svijetu i u Hrvatskoj. U uvjetima tzv. novog normalnog povećanje rizika posebno je izraženo u djelatnostima u kojima izravan kontakt s korisnicima usluga predstavlja osnovu poslovanja. Financijska agencija (FINA) je razvila sveobuhvatan računovodstveni servis koji služi državi za javne usluge, poslovnim subjektima u poslovnim aktivnostima te građanima prilikom svakodnevnih aktivnosti te koji odgovara izazovima online poslovanja današnjice. Financijska agencija u ime i za račun Ministarstva financija Republike Hrvatske vodi Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te njihovih korisnika te usko surađuje s Ministarstvom pravosuđa i uprave Republike Hrvatske u pružanju e-usluga u sustavu e-Građani. U prvom dijelu rada prikazat će se Financijska agencija, njezin nastanak, djelatnosti kojima se bavi te način poslovanja u vrijeme pandemije. Također, prikazat će se i negativni aspekti koje neki stručnjaci smatraju bitnim za njezin rad. U drugom dijelu definirat će se računovodstveni servisi i uvjeti pod kojima Financijska agencija pruža usluge računovodstvenih servisa s naglaskom na e Račun - web portal gdje se Financijska agencija nalazi u ulozi tehničkog koordinatora i operatora. Prikazat će se pojedini i najvažniji računovodstveni servisi, s obzirom na sektore, i to javni-državni, za građane-poslovni. U trećem dijelu dat će se zaključna razmatranja o promatranoj temi. Svrha rada jest prikaz poslovanja Financijske agencije u vrijeme pandemije i snalaženje s obzirom na izvanredne mjere koje su tada bile na snazi. Smatramo važnim napomenuti da okvir ovog rada ne dopušta detaljnu analizu i da smo prisiljeni ograničiti se samo na određene aspekte poslovanja Financijske agencije koje smo smatrali najbitnijima.

**Ključne riječi:** *Financijska agencija, računovodstveni servis, sektor poslovne mreže, eRačun web portal, e-Građani.*

#### Abstract

Measures to combat the COVID-19 disease epidemic have a significant impact on the economy, in the world and in Croatia. In the conditions of the so-called the new normal increase in risk is particularly pronounced in industries where direct contact with service users is the basis of

---

<sup>1</sup> Ovaj je rad financirao Pravni fakultet Osijek Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku internim projektom br. IP-PRAVOS-21 „Fiskalna politika i razvoj sustava javnih financija“.

business. Through the Business Network Sector, the Financial Agency (FINA) has developed accounting services that facilitate and accelerate the operations of the state, citizens and businesses in everyday activities that meets the challenges of today's online business. On behalf of and for the account of the Ministry of Finance of the Republic Croatia, Financial Agency maintains the Register of budgetary and non budgetary users of the state and local and regional self-government units and their users and closely cooperates with the Ministry of Justice and Public Administration of the Republic Croatia in providing e-services in the e-Citizens system. The first part of the paper will present the Financial Agency, its origin, the activities it deals with and the way of doing business during the pandemic. Also, the negative aspects that some experts consider important for its work will be presented. The second part will define the accounting services and conditions under which the Financial Agency provides accounting services with an emphasis on the eInvoice web portal where Financial Agency is in the role of technical coordinator and operator. Specific and the most important accounting services will be presented, with regard to sectors, public-state and for citizens-business. In the third part, concluding remarks on the observed topic will be given. The purpose of the paper is to present the business activity of the Financial Agency at the time of the pandemic and how the Agency coped with the extraordinary measures that were in force at the time. We consider it important to note that the framework of this paper does not allow a detailed analysis and that we are forced to limit ourselves exclusively to certain aspects of the Financial Agency's operations that we considered most important.

**Keywords:** *Financial agency, accounting service, business network sector, eInvoice web port, e-Citizens.*

## 1. UVOD

Suvremeni računovodstveni informacijski sustav podrška je poslovnog upravljanja u obliku knjigovodstvenih informacija, ali i niza drugih informacija oblikovanih za potrebe računovodstvenog planiranja, kontrole i analize. Informacijski sustav zadužen za obavljanje računovodstvenih zadataka tradicionalno je smješten u organizacijsku strukturu poduzeća, međutim, veliki broj malih, pa čak i srednje velikih poduzeća prepušta usluge računovodstva za to specijaliziranim računovodstvenima servisima. Uloga je računovodstvenih servisa u gospodarstvu svake zemlje velika, budući da mala i srednje velika poduzeća čine preko 95% svih subjekata pojedine zemlje (Mamić Sačer i suradnici, 2014). Financijska agencija (u daljnjem tekstu FINA) zadovoljava svakodnevne potrebe svojih klijenata obavljanjem transakcija, pružanjem informacija i elektroničkih servisa kakve ne pruža nijedna druga tvrtka. FINA je razvila sveobuhvatan računovodstveni servis koji državi služi za obavljanje javnih usluga, poslovnim subjektima u poslovnim aktivnostima te građanima prilikom obavljanja svakodnevnih aktivnosti.

Iako ima polustoljetnu poslovnu tradiciju, FINA pod ovim imenom djeluje od siječnja 2002. godine. Tada je donesen Zakon o Financijskoj agenciji (NN 117/2001, 60/2004, 42/2005), kojim je ta institucija u vlasništvu države naslijedila prava, obveze i imovinu bivšega Zavoda za platni prometa (ZAP). Zavod za platni promet naslijedio je 1993. godine Službu društvenog knjigovodstva (SDK), koja je u bivšoj državi imala isključivo pravo obavljati transakcije platnog prometa u tuzemstvu. Zavod za platni promet usavršavao se i tehnološki i organizacijski

te je do 2002. godine zadržao monopol na području platnog prometa. (Godišnji izvještaj o poslovanju Financijske agencije za 2011. godinu, 2012)

Prema Zakonu o Financijskoj agenciji ako u državnom vlasništvu, FINA posluje isključivo na tržišnom principu što je i jedan od razloga za kritiku od strane javnosti. Prilikom svog poslovanja FINA surađuje s čitavim nizom institucija, prije svega s bankama, Hrvatskom narodnom bankom, brojnim poslovnim sustavima i drugim subjektima poslovnog života pri čemu razgranata poslovna mreža slijedi intenzitet gospodarskih aktivnosti. Operativni se poslovi FINE obavljaju kroz sustav od četiri regionalna centra (Zagreb, Split, Rijeka i Osijek) te podružnice, poslovnice i ispostave koje su povezane suvremenom informatičkom tehnologijom i omogućuju klijentima lak i brz pristup iz svakog dijela Hrvatske (Fina-interweb, 2019).

U svrhu poticanja održivog razvoja, FINA se pridržava odredbi relevantnih nacionalnih zakona i pravnih akata EU-a koji imaju izravne učinke, kao i vlastitih internih akata. FINA u obavljanju svojih djelatnosti se, između ostalog, pridržava i: Zakona o obveznim odnosima (NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18), Zakona o parničnom postupku (NN 70/19), Ovršnog zakona (NN 112/2012, 25/2013, 93/2014, 55/2016, 73/2017, 131/2020), Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima (NN 68/2018, 2/2020, 47/2020, 46/2020, 83/2020, 133/2020), Stečajnog zakona (NN 71/15, 104/17), Zakona o javnoj nabavi (NN 120/16) i dr. (Fina-interweb, 2019)

## **2. NAČIN POSLOVANJA I USTROJSTVO FINACIJSKE AGENCIJE**

FINA obavlja poslove iz svoje djelatnosti u svojim ustrojstvenim jedinicama. Ustrojstvene jedinice FINE su:

- poslovni sektori
- sektori podrške
- sektor poslovne mreže.

Poslovni sektori vode i koordiniraju poslovne odnose s klijentima te upravljaju poslovnim procesima na razini cjelokupne organizacije. Poslovne sektore nadziru i vode zaduženi članovi Uprave, a na njihovom su čelu direktori sektora. Sektori podrške opslužuju različitim servisima poslovni sustav u cjelini, omogućavajući upravljanje radnim procesima, tehničko-tehnološkom infrastrukturom te razvijaju, proizvode, prodaju, ugovaraju i održavaju predmetne proizvode i usluge. Sektori podrške nadziru i vode zaduženi članovi Uprave, a na njihovom su čelu direktori sektora. Direktor poslovne mreže upravlja i koordinira operacijama na razini svih teritorijalnih ustrojstvenih jedinica. Na čelu sektora je direktor sektora, a njegov rad nadziru i vode članovi Uprave. (Statut Financijske agencije, 2009)

## **3. DJELATNOSTI FINE**

FINA predstavlja vodeću hrvatsku tvrtku na području pružanja financijskih i elektroničkih usluga. Donekle je u monopolnom položaju s obzirom na nacionalnu pokrivenost i informatički sustav koji omogućuje pripremu i provedbu različitih projekata, od jednostavnih financijskih transakcija do najsofisticiranijih poslova u elektroničkom poslovanju.

Unutar svog djelokruga rada FINA obavlja poslove:

- informatičko-tehnološke podrške radu sustava državne riznice,
- informatičko-tehnološke podrške sustavu prikupljanja javnih prihoda,
- informatičko-tehnološke podrške REGOS-u (prijama i kontrole naloga za plaćanje vezanih uz RS obrazac, uparivanja podataka zajedno sa REGOS-om, s podacima na nalogima za plaćanje javnih davanja, dostave naloga za plaćanje po izvršenom usklađivanju na izvršenje u ovlaštenu organizaciju za obavljanje platnog prometa u kojoj se vodi račun platitelja),
- informatičko-tehnološke podrške drugim registrima osiguranika,
- prikupljanja, obrade, objave i dostave podataka iz različitih izvora, te osiguravanja
- povezivanja i višenamjenske uporabe podataka iz registra za daljnju evidencijsku, analitičku i
- informativnu uporabu u ministarstvima i Vladinim službama za potrebe državne statistike i javnosti. (Zakon o Financijskoj agenciji, NN 117/01, 60/04, 42/05)

FINA kao agencija prikuplja, priprema i objedinjuje podatke o poslovnim subjektima, te vodi odgovarajuće registre, evidencije i zbirke podataka za potrebe države i drugih subjekata te čitav niz komercijalnih djelatnosti. Također pruža usluge poduzetnicima i drugim pravnim i fizičkim osobama u ostvarivanju njihovih zakonom propisanih prava i obveza, usluge pribavljanja podataka, isprava, odobrenja i drugih akata elektroničkim putem od nadležnih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima.

### **3.1. FINA kao računovodstveni servis javnih usluga**

FINA tijelima državne uprave pruža kvalitetne usluge i infrastrukturu radi unaprjeđenja njihova poslovanja i smanjivanja troškova poslovanja, kako na strani državne uprave, tako i na strani poslovnih subjekata i građana.

U segmentu pružanja informatičke, tehničke i operativne podrške, vodi se veliki broj registara i servisa te obavlja veliki broj poslova za javni sektor kroz:

- poslove provedbe ovrhe na novčanim sredstvima,
- poslove provedbe izvansudskog postupka stečaja potrošača,
- poslove provedbe ovrhe na nekretninama i pokretninama,
- poslove vođenja upisnika sudskih i javnobilježničkih osiguranja,
- poslove vođenja registara i pružanja informacija,
- poslove prikupljanja i obrade financijskih izvještaja proračuna i proračunskih korisnika i neprofitnih organizacija.
- Provedba prodaje nekretnina i pokretnina obavlja se elektroničkom javnom dražbom (e-Dražba). Servis e-Dražba je FININA usluga koja korisnicima omogućuje sudjelovanje u elektroničkoj javnoj dražbi za prodaju nekretnina i pokretnina u ovršnom postupku. Servis e-Dražba mogu koristiti fizičke osobe/građani i poslovni subjekti.

FINA kao računovodstveni servis javnih usluga također vodi čitav niz upisnika i registara od kojih se posebno ističu:

- Upisnik sudskih i javnobilježničkih osiguranja tražbina - jedinstvena baza podataka o upisanim opterećenjima, pravima ili zabranama na pokretninama, dionicama, udjelima i poslovnim udjelima;
- Jedinstveni registar računa (JRR) - elektronička baza podataka o računima svih poslovnih subjekata, uključivo i HNB te poslovnih banaka, štedionica i kreditnih unija, jedinice lokalne uprave i područne (regionalne) samouprave te o računima građana, otvorenih u bankama koje posluju u RH. Osim podataka o računima poslovnih subjekata i građana, u JRR-u se evidentiraju i podaci o postojanju oročenih novčanih sredstava, ugovorima o stambenoj štednji i depozitima u kreditnim unijama;
- Registar godišnjih financijskih izvještaja (RGFI) koji predstavlja središnji izvor informacija o uspješnosti poslovanja i financijskom položaju pravnih i fizičkih osoba obveznika poreza na dobit;
- Registar koncesija - središnji izvor informacija o svim koncesijama i jedinstvena elektronička evidencija svih ugovora o koncesijama danim na području Republike Hrvatske. (Fina- interweb, 2019)

### 3.2. FINA kao računovodstveni servis za državu

Poslovna funkcija i zaduženja Sektora servisa za državu sastoje se od podrške sustavu evidentiranja i rasporeda javnih prihoda, podrške sustavu državne riznice, poslova za Poreznu upravu i Središnji registar osiguranika (REGOS) uspostavu i vođenje poslova centraliziranog obračuna plaća i upravljanje ljudskim resursima za sva tijela državne uprave (COP), vođenje sustava za nadzor potrošnje posebnog goriva za poljoprivredu i ribolovstvo, vođenje sustava za naplatu javnih prihoda odnosno mandatnih kazni i upravnih pristojbi putem platnih kartica te poslova HITRO.HR ureda i servisa. Od elektroničkih usluga posebice važnih tijekom trajanja pandemije možemo izdvojiti servis e-Račun za državu i sustav e-Građani.

#### 3.2.1. Servis e-Račun

FINA e-Račun je internetski servis namijenjen poslovnim subjektima za elektroničku razmjenu računa između dobavljača i kupaca te upravljanje cjelokupnim poslovnim procesom izdavanja, zaprimanja i arhiviranja e-računa. Korisnicima servisa omogućuje se slanje e-računa prema obveznicima javne nabave i drugim poslovnim subjektima, kao i zaprimanje e-računa. Račun izdan ovim putem istovjetan je papirnatom računu. Servis je prilagođen za korištenje svim malim, srednjim i velikim tvrtkama, neovisno o vrsti njihova poslovanja.

Ostale prednosti e-Računa su:

- usklađenost sa zakonima i EU normom za e-račun,
- upravljanje cjelokupnim poslovnim procesom izdavanja, prijenosa i zaprimanja e-računa i priloga te njihovo sigurno arhiviranje,
- moguće registracije u bankama i povezivanje s internetskim bankarstvom,
- vjerodostojna provjera od strane poreznog nadzora,

- povezanost servisa e-Račun za državu i servisa drugih informacijskih posrednika.<sup>2</sup>

### 3.2.2. Sustav e-Građani

Sustav e-Građani uspostavljen je s ciljem modernizacije, pojednostavljenja i ubrzanja komunikacije građana i javnog sektora te povećanja transparentnosti pružanja javnih usluga. Sustav e-Građani čine:

- Središnji državni portal
- Korisnički pretinac
- Nacionalni identifikacijski i autentifikacijski sustav.

Sustav e-Građani obuhvaća tri skupine lista - usluge koje građani mogu koristiti u svoje osobno ime, usluge koje omogućuju roditeljima/skrbnicima korištenje u ime malodobnog djeteta te usluge građani poduzetnici mogu koristiti u ime poslovnog subjekta za kojeg imaju odgovarajuće ovlaštenje.

Tablica 1.: Lista usluga koje građani mogu koristiti u svoje osobno ime:

Rbr.	Pružatelj usluge	Naziv usluge
1.	Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike	Usluge u području socijalne skrbi
2.	Agencija za osiguranje radničkih tražbina	e-Osiguranje radničkih tražbina
3.	Ministarstvo unutarnjih poslova	Suglasnosti i punomoći u postupcima iz djelokruga MUP-a
4.	Agencija za komercijalnu djelatnost	e-Tahograf
5.	Agencija za obalni linijski pomorski promet	Otočna iskaznica
6.	Državni zavod za intelektualno vlasništvo	Prijava industrijskog vlasništva
7.	Državni zavod za intelektualno vlasništvo	Zastupanje i kolektivno ostvarivanje prava intelektualnog vlasništva
8.	Financijska agencija	e-Blokade
9.	Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja	e-Obrt
10.	Ministarstvo pravosuđa i uprave	e-Novorođenče
11.	Hrvatska komora inženjera elektrotehnike	Postupci vezani uz članstvo u Hrvatskoj komori inženjera elektrotehnike
12.	Hrvatska komora inženjera građevinarstva	Postupci vezani uz članstvo u Hrvatskoj komori inženjera građevinarstva
13.	Hrvatska komora inženjera strojarstva	Postupci vezani uz članstvo u Hrvatskoj komori inženjera strojarstva

<sup>2</sup> [https://www.fina.hr/e-racun-za-poslovne-subjekte?gclid=Cj0KCOjw5auGBhDEARIsAFyNm9HVIKKGKOlYhbCDnbpViFywBYEm1eUkpiCxHB0wkw9jnr\\_qDozyZnkMaAgC9EALw\\_wcB](https://www.fina.hr/e-racun-za-poslovne-subjekte?gclid=Cj0KCOjw5auGBhDEARIsAFyNm9HVIKKGKOlYhbCDnbpViFywBYEm1eUkpiCxHB0wkw9jnr_qDozyZnkMaAgC9EALw_wcB)



14.	Hrvatska komora ovlaštenih inženjera geodezije	Postupci vezani uz članstvo u Hrvatskoj komori ovlaštenih inženjera geodezije
15.	Ministarstvo financija	Portal MJERE - očuvanje gospodarske aktivnosti i likvidnosti
16.	Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje	eHzmo - doplatak za djecu
17.	Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja	START - elektroničko pokretanje poslovanja
18.	Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje	Zahtjevi u nadležnosti HZMO
19.	Sveučilišni računalni centar	Online tečajevi Srca
20.	Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine	eObnova
21.	Ministarstvo unutarnjih poslova	e-Zahtjev za izdavanje vozačke dozvole
22.	REGOS - Središnji registar osiguranika	Sustav elektroničkih usluga REGOS-a
23.	Grad Jastrebarsko	Geoportal Jaska
24.	Ministarstvo znanosti i obrazovanja	e-Upisi u odgojno-obrazovne ustanove
25.	Ministarstvo znanosti i obrazovanja	e-Podnesak Ministarstva znanosti i obrazovanja
26.	Središnji registar osiguranika	Obvezni mirovinski fond (prijava/promjena)

Izvor: e-Građani, <https://gov.hr/hr/kako-cete-prepoznati-potpuno-integrirane-usluge-u-novi-portal-e-gradjani/2262>

FINA kao pružatelj usluge predstavlja jedan od važnijih faktora u prvoj skupini odnosno kad su u pitanju usluge koje građani mogu koristiti u svoje osobno ime pri čemu se posebno ističu sustav e-Blokade te sustav elektroničkih usluga REGOS-a.

### 3.3. FINA kao računovodstveni servis za financijsku industriju

Ovaj segment poslovanja obuhvaća poslovni odnos s kreditnim institucijama u RH, Hrvatskom narodnom bankom i drugim ugovornim partnerima s osnove usluga iz poslovnog područja, a njegovo poslovanje obuhvaća upravljanje platnim sustavima za obračun međubankovnih platnih transakcija u kunama i eurima (Nacionalni klirinški sustav i EuroNKS), poslove platnog prometa za banke i klijente banaka temeljem propisa o eksternalizaciji i ugovornog odnosa, usluge vezane uz poslove platnog prometa i srodne usluge te poslove posredovanja pri prodaji proizvoda i usluga namijenjenih stanovništvu, mikro, malim i srednjim poduzetnicima i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

### 3.4. FINA kao računovodstveni servis komercijalnih digitalnih rješenja

FINA je nositelj cijelog procesa digitalizacije, od pohrane izvornog papira, do procesa njegove obrade i manipulacije te pretvaranjem i isporukom u različitim digitalnim rješenjima, usklađenim sa zahtjevima klijenata i pravnim okvirom arhivske struke. Ovdje je riječ o nekoliko modela elektroničkih arhiva koji su dostupni krajnjim korisnicima na uporabu. Registar

digitalnih certifikata (RDC) FINE vodeći je hrvatski davatelj usluga certificiranja osobama i poslovnim subjektima u elektroničkom poslovanju. FINA RDC posluje u skladu sa Zakonom o elektroničkom potpisu i jedini je kvalificirani ovjerovitelj evidentiran pri Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja kao krovnog ovjerovitelja za Republiku Hrvatsku.

### **3.5. FINA kao računovodstveni servis za građane i poslovne subjekte**

Poslovanje FINE u ovom segmentu obuhvaća pružanje usluga građanima, poslovnim subjektima i bankama. Financijske usluge su sljedeće:

- obavljanje uplata i isplata gotova novca građanima
- mjenjački poslovi
- razmjena novca za klijente i građane
- bankarske usluge i osiguranja
- Fond hrvatskih branitelja
- trezorsko poslovanje
- ostave, iznajmljivanje sefova
- prodaja, biljega, mjenica i plativih obrazaca, prodaja elektroničkih bonova, prodaja ENC paketa.

## **4. NEGATIVNI ASPEKTI POSLOVANJA FINE**

Unatoč čitavom nizu usluga koje FINA pruža mnogi poduzetnici i građani imaju negativna iskustva te se sve češće i glasnije mogu čuti pozivi za gašenje FINE. Važno je reći da ništa slično FINI ne postoji nigdje u Europskoj uniji. Poduzeticima korištenje njihovih “usluga” koje uglavnom prisilno koriste značajno otežava poslovanje, a brojni građani su se imali prilike upoznati s njihovim radom kroz ovrhe i blokade računa. Repecki smatra da FINA ne obavlja niti jednu jedinu funkciju koju ne bi bolje, brže i jeftinije obavila privatna tvrtka ili institucija. Usluge koje FINA napravi tržišnima su u biti subvencionirane od strane onih zadataka koje proizlaze iz državnog dodijeljenog monopola pa su stoga nelojalna konkurencija privatnoj inicijativi jer u pokušaju da simuliraju tržišno poslovanje objektivno rade dumping cijena. Kritičari smatraju da što se tiče drugih usluga poput ovrha<sup>3</sup>, one su jednako dobro funkcionirale i ranije kada su bile kod banaka. Jedna od kritika jest da u Europi ne postoji agencija istovjetna FINI koja između ostaloga unutar svog djelokruga ima monopol na vršenje ovrha, pri čemu se FINA. Međutim u obzir treba primjerice uzeti Kronofogden – švedsku državnu agenciju za prisilnu naplatu, koja je ovlaštena provoditi ovrhu na bankovnim računima i na dohotcima i drugoj imovini dužnika i pritom određivati dužniku s kojim sredstvima smije raspolagati, provoditi iseljenja, donositi osnove za plaćanje te poduzimati brojne druge radnje radi naplate dugovanja.

Postoje mišljenja da Registar godišnjih financijskih izvještaja (RGFI) osobito treba odmaknuti od FINE što je prije moguće jer FINA s jedne strane naplati tu uslugu od Državnog zavoda za statistiku za koga prikupljaju RGFI poduzetnika, potom naplate tu istu uslugu od države za

---

<sup>3</sup> Financijska agencija provodi ovrhu na novčanim sredstvima po računima kod banaka, na temelju Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima i Ovršnog zakona, počevši od 1. siječnja 2011. godine.

potrebe javnih registara, a potom s već plaćenim podacima prodaju te podatke zainteresiranim pravnim osobama i rade nelojalnu konkurenciju privatnim bonitetnim kućama. (Repecki, 2019)

Računovođe su se svojedobno bunile da im FINA nuđenjem računovodstveno-knjigovodstvenih usluga stvara nelojalnu konkurenciju. Vesna Varšava, suosnivačica Inicijative profesionalnih računovođa Hrvatske, iznosi kako računovodstveni servis u sklopu FINE nije sam po sebi konkurencija drugim poduzetnicima iz djelatnosti, ali predstavlja nelojalnu konkurenciju radi pristupa informacijama kao i potencijalnim klijentima. Svaki poduzetnik koji mora doći u FINU radi poslova vezanih uz otvaranje društva ujedno dobije reklamu ili ponudu za usluge FINA računovodstvenog servisa što je u svakom slučaju zloupotreba zakonom propisanih poslova za obavljanje gospodarske djelatnosti. Uz to je važno napomenuti da računovodstveni servis FINE ima pristup certifikatima i servisima koje vodi FINA, a koje ostali poduzetnici moraju plaćati te su u povoljnijem položaju. U svakom slučaju je nespojiva djelatnost agencije kao državnog servisa s obavljanjem gospodarske djelatnosti kako računovodstvenog servisa, tako i izrade pečata i natpisnih ploča i dijela bankarskih usluga ili usluga osiguranja. Međutim, FINA se ograđuje da jest državna agencija u smislu činjenice da je Republika Hrvatska njen osnivač, ali i da posluje po tržišnim principima.

Varšava upozorava na cijeli niz problema koji postoje u poslovanju FINE. Od toga da traže od poduzetnika da im kroz statističke izvještaje daju i podatke koji ne spadaju u statistiku, a koji se poslije prodaju, do toga da se fizičkim i pravnim osobama naplaćuju informacije o blokadama. Programska rješenja koja koristi FINA su zastarjela i prekomplikirana, pa poduzetnici troše dane i sate rada informatičkih stručnjaka dok prilagode svoje resurse nesmetanom korištenju poslovnih certifikata. (Repecki, 2019)

Kao odgovor na dio kritika FINA je u međuvremenu usvojila Strategiju digitalne transformacije 2021.-2025. kojom se određuju smjernice za sljedećih 5 godina pri čemu se poseban naglasak stavlja na modernizaciju online poslovanja. (Strategija 2025, 2021)

## **5. ULOGA FINE TIJEKOM PANDEMIJE**

Mjere donesene u ožujku 2020. godine prve su mjere koje je Vlada donijela sa svrhom pomoći poreznim obveznicima s posljedicama pandemije Covid-a 19. Vlada republike Hrvatske je 2. travnja 2020. predstavila drugi (prošireni) paket gospodarskih mjera usmjeren prema daljnjem ograničavanju negativnog utjecaja Covid-19 na stanje u gospodarstvu te očuvanju radnih mjesta. Mjere provode: Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR), Porezna uprava unutar Ministarstva financija, Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije (HAMAG BICRO) i FINA.

Svi gospodarski subjekti kojima je poslovanje ugroženo uslijed COVID-19 pandemije mogli su se inicijalno prijaviti za mjere Vlade Republike Hrvatske putem online portala koji je u tu svrhu uspostavila FINA (MJEREportal). Podnositelji prijave koji se mogu prijaviti za spomenute mjere na portalu MJERE su trgovačka društva, obrti, obiteljska poljoprivredna gospodarstva čije poslovne aktivnosti su u okolnostima epidemije ugrožene ili u potpunosti onemogućene. Spomenute mjere dostupne podnositeljima prijave putem MJERE portala odnose se na kredite

za likvidnost i radni kapital, odgodu plaćanja, reprogramiranje kredita te subvencioniranje premije osiguranja.<sup>4</sup>

Uvijek će postojati određeni broj poreznih obveznika koji iz opravdanih ili neopravdanih razloga ne podmiruju svoje porezne obveze. Kad se govori o opravdanim razlozima tu se u prvom redu misli na gubitak posla, neisplatu plaće ili sami porezni dužnici ne mogu naplatiti svoja potraživanja pa ne mogu podmirivati ni svoje dugove. Neopravdani razlozi su najčešće namjerna izbjegavanja plaćanja poreznih obveza ili nesrazmjer prihoda i rashoda u situacijama kad porezni obveznici više troše nego zarađuju. Bez obzira kojoj grupi pripadali, iz poreznog aspekta svi se oni nalaze u istom položaju, odnosno nalaze se u situaciji da postaju porezni dužnici koji ne podmiruju na vrijeme svoje dospjele porezne dugove. Pokretanje ovrhe iznimno je neugodan postupak za sve sudionike postupka i Porezna uprava, odnosno službenici koji rade u Službi za naplatu i ovrhu posebnu pažnju pridaju odabiru ovršne mjere koja je najučinkovitija u naplati poreznog duga, a istovremeno najbezbolnija za ovršenika. Porezna uprava od 9. travnja 2020. ima pravo primjenjivati posebna pravila prilikom provedbe ovršnog postupka. Za vrijeme trajanja posebnih okolnosti ne teče zakonska zatezna kamata. Stoga, FINA neće obračunati zateznu kamatu koja je određena u osnovi za plaćanje za razdoblje trajanja posebnih okolnosti.

Zakonom o dopunama Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima propisano je da će za vrijeme trajanja posebnih okolnosti (NN 47/2020) FINA zastati s provedbom ovrhe na novčanim sredstvima u odnosu na ovršenike fizičke osobe. Treba naglasiti kako Porezna uprava neće obustavljati rješenja o ovrsi pljenidbom novčanih sredstvima koja su zaprimljena na izvršenje kod FINE prije 09. travnja 2020. godine osim u slučajevima propisanim člankom 147. Općeg poreznog zakona (NN 42/20).

FINA neće zastati s provedbom ovrhe na novčanim sredstvima u odnosu na ovršenika fizičku osobu ako se ovrha provodi radi namirenja tražbine zakonskog uzdržavanja djeteta, druge tražbine kada se ovrha provodi radi namirenja budućih obroka po dospjeću, tražbine po osnovi dospjele, a neisplaćene plaće, naknade plaće ili otpremnine, ako se radi o mjerama osiguranja iz kaznenog postupka te u slučaju ovrhe po računu specifične namjene.

Članak 25. Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima propisuje da će za vrijeme trajanja posebnih okolnosti FINA zaprimati nove osnove za plaćanje izdane na teret fizičkih osoba i po njima postupati na način da će ih evidentirati u Očevidnik, ali neće slati naloge bankama za izvršenje, odnosno nakon evidentiranja u Očevidnik zastat će s daljnjim postupanjem. Važno je za naglasiti da se ova odredba odnosi samo na fizičke osobe.

Nakon prestanka posebnih okolnosti, FINA će nastaviti s provođenjem ovrhe sukladno odredbama Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima (NN 133/20), a rokovi koji su temeljem Zakona o dopuni prestali teći, nastavljaju teći.

Zakon o interventnim mjerama u ovršnim i stečajnim postupcima za vrijeme trajanja posebnih okolnosti (NN 53/20) propisuje da ispunjenje stečajnih razloga nastalih za vrijeme posebnih okolnosti nije pretpostavka za podnošenje prijedloga za otvaranje stečajnog postupka. Iznimno,

---

<sup>4</sup> FINA, Poziv za podnošenje inicijalnih zahtjeva na Fina portal MJERE, <https://www.fina.hr/poziv-za-podnošenje-inicijalnih-zahtjeva-na-fina-portal-mjere>.

dužnik može podnijeti prijedlog za otvaranje stečajnog postupka dok FINA i ovrhovoditelj mogu isti podnijeti samo radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

Tijekom pandemije jedna od presudnih uloga FINE bila je pružanje usluga putem sustava e-građani. Putem sustava e-Građani postoji čitav katalog usluga koji se virtualnim putem pruža građanima ovisno o području i razini sigurnosti.

Temeljem Odluke o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka (NN 56/20) te Odluke o zabrani napuštanja županije prema mjestu prebivališta ili boravišta u Republici Hrvatskoj (NN 141/20), građanima su se izdavale fizičke propusnice za potrebna putovanja. Kako bi se rasteretili stožeri te ubrzao proces, čitav je proces digitaliziran te su se izdavale e-Propusnice. Građani Republike Hrvatske te oni koji imaju odgovarajuće vjerodajnice za pristup sustavu mogli su putem portala e-Građani zatražiti svoju EU digitalnu COVID potvrdu.

Kako bi putem servisa e-Propusnice podnijeli zahtjev, potrebno je bilo koristiti usluge sustava e-Građani, za što je potrebna ispravna vjerodajnica kako bi pristupili sustavu pri čemu je FINA omogućila podnošenje online zahtjeva za izdavanje vjerodajnica za sustav e-građani putem online procedure (koja ne zahtijeva odlazak na šaltere FINE). Predviđeno je bilo da će korisnici, kojima je e-Propusnica izdana putem online servisa, biti obvezni naknadno dostaviti dokumentaciju u izvornom obliku, o čemu će ih FINA obavijestiti. Na kraju nije došlo do toga da se dokumentacija mora dostaviti osobno fizičkim putem. Dolaskom ove situacije te povećanog prebacivanja fizičkih radnji „online“ FINA je u mnogome je omogućila normalno funkcioniranje cijelog sustava.

## 6. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Posljednjih godina svjedoci smo sve bržem rastu tehnološkog napretka i dostignuća koji zahvaćaju sve aspekte života pa tako i poslovanja. Bilo koja nepredviđena okolnost poput trenutne pandemije može izazvati gospodarsku krizu diljem svijeta te na taj način utjecati i na naše viđenje pružanja usluga od strane raznih vrsta javnopravnih tijela ustanova ili servisa. Spomenute posljedice pandemije tako neupitno imaju utjecaj i na FINU koja je bila jedna od ključnih karika za provođenje mjera sanacije i organizacije života u tzv. novom normalnom. Pritom su do izražaja došle sljedeće FININE vrijednosti:

- Pouzdanost i transparentnost- FINA je odigrala važnu ulogu u reformama platnog prometa i mirovinskog sustava, realizaciji strateških projekata Vlade Republike Hrvatske, informatizaciji tijela državne uprave te niz drugih projekata od nacionalne važnosti te na taj način ukazala na povjerenje koje uživa u javnom i komercijalnom sektoru
- Znanje i sposobnost- Visokoobrazovani stručnjaci, bogato iskustvo i stalno usavršavanje osiguravaju FINI komparativnu prednost pred drugima u vođenju projekata, obavljanju transakcija, pružanju informacija i elektroničkih usluga kakve ne pruža niti jedna druga tvrtka
- Usmjerenost prema klijentu- FINA je svoje poslovanje prilagodila svakodnevnim potrebama svojih klijenta, bez obzira na to radi li se o velikim ili malim poslovima.

- Razvoj i edukacija- FININI zaposlenici, njih gotovo 5.000 nositelji su razvoja i stvaratelji novih vrijednosti uz njihovu edukaciju i usavršavanje.
- Inovativnost- Izborivši se u proteklom razdoblju za svoje mjesto na tržištu, FINA se, razvojem postojećih proizvoda i inovacijama, transformirala u vodeću tvrtku na području financijskog posredovanja. (Fina, Godišnji financijski izvještaj za 2018.godinu, 2019).

Osim daljnje digitalizacije i definiranja budućeg poslovanja u sve izazovnijem digitalnom dobu FINA se profilirala u važnu kariku između javnog i privatnog sektora. S obzirom na činjenicu da se kraj pandemije još ne nazire FINA će morati i dalje biti oslonac pogotovo u „online“ sferi poslovanja. Trendovi pokazuju da postoji pozitivna percepcija utjecaja primjene elektroničkog poslovanja na povećanje kvalitete, smanjenje troškova i ubrzanje poslovnih rezultata. No s obzirom i na negativne aspekte moguće je zaključiti da postoje brojna područja koja je moguće dodatno razviti i poboljšati te se FINA mora profilirati i specijalizirati svojim poslovanjem u pravcu korisnom prije svega za poslovne subjekte i građane.

## LITERATURA

1. Repecki, M. (2019), „Čemu uopće služi Ina i treba li je ukinuti?“, dostupno na <https://www.index.hr/vijesti/clanak/cemu-uopce-sluzi-fina-i-treba-li-je-ukinuti/2099553.aspx> (29.5.2021.)
2. Mamić Sačer, I; Tušek B; Žager, S., (2014), „Primjena elektroničkog poslovanja u računovodstvenim servisima-studija slučaja Republike Hrvatske“, Ekonomski pregled, 65 (2), str. 139.-154.
3. E-Građani, <https://gov.hr/hr/kako-cete-prepoznati-potpuno-integrirane-usluge-u-novi-portal-e-gradjani/2262> (25.6.2021.)
4. Fina (2019), Godišnji financijski izvještaj za 2018.godinu, [https://www.fina.hr/documents/52450/83565/FINA\\_GI+2011.pdf/4136154b-96aa-80f0-34e8-4d22f2baa66c](https://www.fina.hr/documents/52450/83565/FINA_GI+2011.pdf/4136154b-96aa-80f0-34e8-4d22f2baa66c) (1.6.2021.)
5. Fina- interweb, (2019) <https://www.fina.hr/> (1.6.2021.)
6. FINA, Poziv za podnošenje inicijalnih zahtjeva na Fina portal MJERE, <https://www.fina.hr/poziv-za-podnosenje-inicijalnih-zahtjeva-na-fina-portal-mjere> (18.6.2021.)
7. Godišnji izvještaj o poslovanju Financijske agencije za 2011. godinu, (2012) [https://www.fina.hr/documents/52450/83565/FINA\\_GI+2011.pdf/4136154b-96aa-80f0-34e8-4d22f2baa66c?t=1532086516747](https://www.fina.hr/documents/52450/83565/FINA_GI+2011.pdf/4136154b-96aa-80f0-34e8-4d22f2baa66c?t=1532086516747) (1.6.2021.)
8. Odluka o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka NN 56/20
9. Odluka o zabrani napuštanja županije prema mjestu prebivališta ili boravišta u Republici Hrvatskoj NN 141/20
10. Opći porezni zakon NN 42/20
11. Ovršni zakon NN 112/2012, 25/2013, 93/2014, 55/2016, 73/2017, 131/2020
12. Zakon o dopunama Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima propisano je da će za vrijeme trajanja posebnih okolnosti NN 47/2020
13. Zakon o Financijskoj agenciji NN 117/2001, 60/2004, 42/2005

14. Zakon o interventnim mjerama u ovršnim i stečajnim postupcima za vrijeme trajanja posebnih okolnosti NN 53/20
15. Zakon o javnoj nabavi NN 120/16
16. Zakon o obveznim odnosima NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18
17. Zakon o parničnom postupku NN 70/19
18. Zakon o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima NN 68/2018, 2/2020, 47/2020, 46/2020, 83/2020, 133/2020
19. Stečajni zakon, NN 71/15, 104/17
20. Statut Financijske agencije(2009)  
[https://www.fina.hr/documents/52450/134977/statut+Fine\\_25112009.pdf/2185a9a78c9dece3-ce82-ef254ae26662](https://www.fina.hr/documents/52450/134977/statut+Fine_25112009.pdf/2185a9a78c9dece3-ce82-ef254ae26662) (25.6.2021.)
21. Strategija 2025, 2021, <https://www.fina.hr/documents/52450/0/FINA+-+Strategija+2025+%281%29.pdf/6152d387-b2ff-a49a-33f9-89d978f03ad0?t=1622468086194> (10.6.2021.)

## ZAKONODAVNE I ORGANIZACIJSKE MOGUĆNOSTI ZA RAZVOJ KULTURNO-TURISTIČKE POLITIKE U REPUBLICI HRVATSKOJ

### LEGISLATIVE AND ORGANISATIONAL FRAMEWORKS FOR THE DEVELOPMENT OF CULTURAL TOURISM POLICY IN THE REPUBLIC OF CROATIA

doc. dr. sc. Deša Karamehmedović

Sveučilište Hercegovina

e-mail: [desa@hercegovina.edu.ba](mailto:desa@hercegovina.edu.ba)

#### Sažetak

Za razliku od kulturne politike koja uvriježeno pripada području javnih politika, turistička politika je specifična hrvatska javna politika koja, kao i sve javne politike, ima svoju logiku funkcioniranja i pripada onoj vrsti javnih politika koje se formiraju prema institucionalnom okviru prateći zadanu organizacijsku hijerarhiju. Generalno se smatra da se pozitivni pomaci djelovanja javnih politika u praksi ne mogu postići bez jasno definiranih dugoročnih ciljeva te prateće izrade strategija koje definiraju mjere kojima će se ti ciljevi i ostvariti. Stoga se za ovaj rad postavilo pitanje: omogućavaju li postojeći zakonodavni i organizacijski okviri kulturne i turističke politike kreiranje učinkovite kulturno-turističke politike u Republici Hrvatskoj? I kako kulturni turizam, kao poseban oblik turizma, pridonosi toj transformaciji? Internetskim istraživanjem i uporabom sekundarnih izvora podataka, te primarno deskriptivno-analitičkom metodom i metodom teorijske analize, nastojat će se odgovoriti na postavljena pitanja i ostvariti sama svrha rada. A svrha rada je ukazati ne samo na (do)sadašnje prakse u kulturnoj i turističkoj politici, nego i na mogućnosti koje su na raspolaganju nositeljima javnih politika za kreiranje i razvoj kulturno-turističke politike.

**Ključne riječi:** *kulturna politika, turistička politika, kulturni turizam, zakonodavstvo, organizacijsko ustrojstvo.*

#### Abstract

Unlike a cultural policy, which is usually an integral part of public policies, a tourism policy is a specific Croatian public policy. As with all public policies it has its own functioning logic and belongs to the type of public policies which are formed according to the institutional framework following the given organisational hierarchy. Positive steps forward in the practice of public policies could not be achieved without clearly defined long-term aims and the development strategy that defines the measures needed to achieve the aims. Therefore, some questions have arisen for this paper: Do the existing legislative and organisational frameworks of cultural and tourism policies enable the creation of an effective cultural tourism policy in the Republic of Croatia? Furthermore, how does cultural tourism, as a special form of tourism, contribute to that transformation? These questions will be answered by analysing the results of online research and secondary data sources. A descriptive-analytical method and the method of theoretical analysis will be used. The scope of this paper is to point out not only the current practices in cultural and tourism policy, but also, along with the opportunities available to the policy-makers, the creation and development of cultural tourism policy.

**Keywords:** *cultural policy, tourism policy, cultural tourism, legislative framework, organisational framework.*



## 1. UVOD

Svaka ljudska zajednica suočava se s problemima koji su zajednički i jedino zajedničkim snagama se mogu riješiti. Kako bi se zajednički problemi riješili institucije vlasti na različitim razinama poduzimaju određene akcije i djeluju u pravcu njihova rješavanja. Ovakvo, „namjerno djelovanje institucija vlasti, koje mijenjaju i utječu na društvo i ekonomiju, nazivaju se javnim politikama.“ (Dye, 1987). Nositelji vlasti pokušavaju donijeti najbolje odluke u interesu građana kako bi zadovoljili njihove zajedničke potrebe. Pritom su usmjereni na ostvarenje postavljenih ciljeva za što raspolažu s više alternativa. U provođenju javne politike glavni politički akteri biraju se na demokratskim izborima, no postoje i razni drugi dionici koji sudjeluju u osmišljavanju i provedbi javnih politika na nacionalnoj, županijskoj i općinskoj/gradskoj razini. Temeljnim hrvatskim javnim politikama smatraju se one za koje su nadređena vladina ministarstva, a Ministarstvo turizma i sporta (MINTS) i Ministarstvo kulture i medija (MINKM) kao nositelji turističke i kulturne politike dio su analiza u ovom radu.

Političko djelovanje uključuje uporabu instrumenata kao što su: organizacijski ustroj s nositeljima i izvršiteljima, zakonodavstvo, financiranje i planiranje s postavljenim ciljevima, zadacima, mjerama i aktivnostima. Međusobno djelovanje pojedinih instrumenata usklađeno je i međusobno uvjetovano. Kulturna politika definira se kao „područje javne politike vezano uz aktivnosti koje uključuju umjetnost i kulturu te potiču razvoj kulturne raznolikosti i pristupačnosti“ (Borovac-Pečarević, 2014:2); sastoji se u „provođenju javnog interesa u kulturi i odgovornosti države“ (Dragičević-Šešić i Stojković, 2011:34). Turistička politika je „svjesna aktivnost društva usmjerena na postavljanje ciljeva i utvrđivanje sredstava (metoda) radi ostvarivanja svih ekonomskih i neekonomskih funkcija turizma (Geić, 2007:186).

Važnost kulture, prije svega kulturne baštine u turizmu Republike Hrvatske (RH) neosporna je, no postavlja se pitanje mogu li postojeći zakonodavni i organizacijski okviri kulturne i turističke politike, ovakvi kakvi jesu, kreirati učinkovitu kulturno-turističku politiku i kako kulturni turizam, kao poseban vid turizma, može pridonijeti kreiranju i razvoju kulturno-turističke politike. Kako bi se odgovorilo na ova pitanja navedena problematika razmatra se analizom (do)sadašnjih praksi u kulturnoj/turističkoj politici i kulturnom turizmu, kao i u mogućnostima za (su)kreiranje kulturno-turističke politike.

## 2. (DO)SADAŠNJE PRAKSE U KULTURNOJ I TURISTIČKOJ POLITICI I KULTURNOM TURIZMU

Zadaće glavnih nositelja vlasti nije samo odrediti temeljne ciljeve javnih politika nego imaju i mnogo težu zadaću oblikovanja matrice za zajedničko djelovanje različitih sudionika čak i ako imaju posve različita gledišta o naravi svojih zadaća (Petak, 2008:15, prema Colebatch, 2006a). U tom smislu i formiranje kulturno-turističke politike temelji se na turističkoj i kulturnoj politici, a pobliže se definira kao ciljano reguliranje područja kulture i turizma svjesno usmjerenog prema sinergijskom djelovanju oba sektora u korist prije svega lokalnog stanovništva i posjetitelja, kao i odlučivanje o svim pitanjima važnim za kulturu i turističku djelatnost u jednom društvu.

Kulturni turizam je svoju institucionalnu i zakonodavnu formu u RH dobio početkom 21. stoljeća. Proces je započeo donošenjem Strategije kulturnog razvitka: Hrvatska u 21. stoljeću (2003) koja je postala temelj Strategiji razvoja kulturnog turizma iz iste godine. Ova strategija predstavlja prvi pisani dokument za kulturni turizam u kojoj se definiraju osnovni pojmovi iz područja kulturnog turizma, analiziraju se prednosti i nedostaci ključnih elemenata potrebnih za razvoj kulturno turističkog proizvoda RH, određuju se strateški prioriteti i akcije. Kao hrvatski relevantni proizvodi kulturnog turizma izdvojeni su: gradski turizam, turizam baštine, turizam događanja, kreativni turizam i vjerski turizam. Ova strategija omogućila je i institucionalizaciju kulturnog turizma u vidu Ureda za kulturni turizam i Savjeta za kulturni turizam pri Hrvatskoj turističkoj zajednici (HTZ), kao i Zajednicu za kulturni turizam pri Hrvatskoj gospodarskoj komori (HGK) kojima se i povjerila provedba ove strategije.

U isto to vrijeme u turizmu napravljen je mali iskorak donošenjem Zakona o pružanju usluga u turizmu (2007) u kojem se određuje da se „turističke usluge mogu pružati i u posebnim oblicima turističke ponude“ pa je uz ostale specifične oblike turizma pobrojan i kulturni turizam (Čl. 54). Iste godine donesen je i Pravilnik o razvrstavanju, kategorizaciji i posebnim standardima ugostiteljskih objekata iz skupine *Hoteli* gdje se kao posebna kategorija uvodi *Hotel baština* (engl. *hotel heritage*) koja omogućava obavljanje hotelijerske djelatnosti „u pretežito starim, tradicijskim, povijesnim, ruralno-urbanim strukturama i građevinama, uređenim i opremljenim na tradicijski način“ (Čl. 5). Izmjenama ovog pravilnika iz 2014. godine uvodi se i kategorija *Difuznih hotela* na koje se, u smislu uporabe kulturnog dobra, primjenjuju iste odrednice kao i za *Hotele baština*.

Ovdje je potrebno istaći da ovakav razvoj situacije prati i određenje Europske unije koja u tom, prvom desetljeću sve više financiranje zaštite i očuvanja kulturne baštine provodi programima kulturnog turizma, koji zamjenjuju dotadašnju prasku financiranja pojedinačnih programa, projekata i inicijativa (Karamehmedović, 2011; Karamehmedović i Baćac, 2013). Zapravo u drugom dijelu *Okvirnog programa FP7* za period 2010. – 2013. u sklopu *Okvirnog programa za konkurentnost i inovacije*, čija je prva komponenta *Program za poduzetništvo i inovacije*. sve više se zaštita i očuvanje baštine financira sredstvima iz projekata kulturnog turizma (Karamehmedović i Baćac, 2013). Prvenstveno je riječ o kulturnim rutama u koje je uključen veći broj europskih zemalja pa samim tim i više turističkih destinacija, koje su edukativnog i zabavnog karaktera, promovirajući i valorizirajući materijalnu i nematerijalnu kulturnu baštinu.

Važnu ulogu za razvoj kulturno-turističke politike u sljedećem desetljeću u RH ima Strategija zaštite, očuvanja i održivog gospodarskog korištenja kulturne baštine RH 2011. – 2015. U cilju stvaranja preduvjeta za uspostavu sustava gospodarenja kulturnom baštinom, pa tako i turističkog, upravo je, po prvi put u nekom važnom dokumentu u kulturi, posebno podpoglavlje posvećeno kulturnom turizmu. Iako je od donošenja ove strategije prošlo nekoliko godina problemi održivog korištenja kulturnog turizma u njoj navedeni i danas su evidentni. Isto tako po pitanjima unapređenja održivog korištenja kulturnog turizma nije se mnogo pomaklo od tada navedenih potreba. Jedan od važnijih rezultata ove strategije je izrada *online* registra kulturne baštine 2021. godine.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <https://registar.kulturnadobra.hr/#/> (pristupljeno 26. 05. 2021.)

U strateškim planovima MINKM-a za razdoblja od 2012. do 2020. godine neki od postavljenih ciljeva obuhvaćaju aspekte kulturnog turizma ili mogu utjecati na njegovo unaprjeđenje. Tako se u početnim strategijama u navedenom periodu kao ciljevi navode promicanje i poticanje kulturnog turizma kao izvoznog proizvoda te promicanje kreativnog stvaralaštva, umjetničkog obrazovanja, kulturne proizvodnje i potrošnje. U periodu 2014. do 2017. naglašena je potreba intersektorskog povezivanja u smislu jačanja sektora i kvalitetnijeg plasmana kulturnog turizma te na kreativnosti pod okriljem programa *Kreativna Europa 2014. – 2020.* U periodu od 2015. do 2019. izdvaja se uloga audiovizualne produkcije i filmskog turizma, razvoj kulturnih i kreativnih industrija te potreba osnivanja posebne službe za kulturne i kreativne industrije pri Sektoru za međunarodne kulturne odnose i europske poslove MINKM-a.

I Strategija razvoja turizma RH do 2020. godine, donesena 2013, (SRTRH) postavlja kulturni turizam u fokus turističkog razvoja RH kao jedan od četiri dominantna turistička proizvoda, dane su smjernice za razvoj kulturnog turizma. Ovu Strategiju pratila je izrada Akcijskog plana razvoja kulturnog turizma iz 2015., dokument po prvi put napravljen u suradnji dva krovna ministarstva, nositelja mogućeg razvoja kulturno-turističke politike. Ovaj plan donosi ključne razvojne odrednice u područjima osiguranja kvalitetne infrastrukture kulturnog turizma, razvoja proizvoda, marketinga kulturnog turizma, partnerstva za razvoj i edukaciju za kulturni turizam.

U Akcijskom planu (str. 5) navodi se da je SRTRH postavila „pred kulturni turizam sljedeće zadatke: 1. Hrvatska treba biti novo, sadržajno i zanimljivo kulturno odredište; 2. veći gradovi trebaju biti uvršteni u zanimljive kulturno-turističke itinerere; 3. potrebno je osigurati pristup novim tržišnim segmentima; 4. Hrvatska treba biti destinacija bogate kulturno-povijesne baštine“ (sic!). Razvoj kulturnog turizma, prema ovom planu, trebao bi počivati na tri ključna načela: jasnom liderstvu i konstruktivnom partnerstvu, samoodređenju u međusobnom poštovanju te na autentičnosti, kreativnosti i relevantnosti.

Slijedom do sada navedenog može se zaključiti da su početkom stoljeća u RH postavljeni temelji za sinergijsko djelovanje turizma i kulture u zakonodavstvu i u organizacijskom ustroju. Kulturni turizam je do 2010 postigao određenu dinamiku u smislu formiranja organizacijskog i zakonodavnog okvira za njegov daljnji razvoj. No u tom procesu je u godinama koje slijede došlo do svojevrsnog zastoja vidljivog u konkretnom prestanku rada Ureda za kulturni turizam pri HTZ-i, ukidanju ureda/službi za kulturni turizam pri ministarstvima koja se trebaju baviti kulturnim turizmom, iako potražnja za kulturnim turizmom nije prestala niti je nestala potreba za njegovim razvojem (Demonja i Gredičak, 2014:119). Tako i strateški planovi MINKM-a, napravljeni za period 2019. – 2022., ne sadržavaju smjernice koje bi se odnosile na turizam osim u dijelu gdje se turističke aktivnosti vezuju za provedbu projekta *Europske prijestolnice kulture*. Identična je situacija i s novim Provedbenim planom MINKM-a za četverogodišnje razdoblje od 2021. do 2024.

### 3. MOGUĆNOSTI ZA KREIRANJE KULTURNO-TURISTIČKE POLITIKE

Kulturno-turistička politika je ekonomska, kulturna, urbana i razvojna politika. Ključne odrednice za njen razvoj su inovacije, kreativnost, znanje o kulturi i turizmu, visoka razina kvalificiranosti i posvećenosti poslu uz poštivanje etičkih načela. Vizijom projicira budućnost

u kojoj će kreativne industrije biti sastavni dio kreativnog turizma. Ciljevima je usmjerena na razvoj djelatnosti i proizvoda koji nemaju supstituta (kulturne i kreativne industrije). Zahtijeva prateću aktivnu ekonomsku politiku prije svega u pokretanju *start-upova*, pristupa poduzetničkom kapitalu i investicijama, kao i pratećim savjetodavnim uslugama. Zahtijeva sinergijsko djelovanje kulture i turizma, kao i urbanog i regionalnog razvoja. Riječ je o aktivnoj politici koja promovira kulturno-turistički razvoj na lokalnoj razini. Zbog toga mjerama osigurava održivo zapošljavanje upravo na regionalnoj razini, većinom u malim i srednjim poduzećima, kao i snaženje svih regionalnih potencijala na temelju tradicije i kulturne raznolikost. Promovira kulturno-turistički razvoj na lokalnoj razini, kao i uporabu modernih tehnologija, posebno u domeni komunikacije kulturne baštine (interpretacija).

Smjernice za kulturno-turističku politiku<sup>2</sup> (*UNESCO World Heritage Centre*, 2021) uključuju izgradnju novih modela partnerstava, promoviranje i zaštitu kulturne baštine, povezivanje ljudi i unapređenje održivog razvoja kroz kulturne rute, promoviranje i snaženje poveznica između turizma, živuće kulture i kreativnih industrija, podržavanje doprinosa kulturnog turizma urbanom razvoju, holistički pristup turističkom planiranju, osiguravanje održivog poslovanja i upravljanja turizmom, osiguravanje investicija u turizmu podržavajući ciljeve usmjerene prema održivosti, integriranje načela održivosti u turističku promociju i marketing, kontroliranje i evaluaciju utjecaja turističkog razvoja.

Kako bi kulturno-turistička politika postala javna politika trebala bi biti institucionalizirana u čemu bi važnu ulogu imala nadležna ministarstva, osobito novostvorena Uprava za medije i razvoj kulturnih i kreativnih industrija pri MINKM-a, kao i nacionalna turistička zajednica i Hrvatski klaster konkurentnosti kreativnih i kulturnih industrija pri HGK-a. Cjelokupnu koncepciju potrebno je podržati pratećim zakonodavstvom. U pripremi su Strategija razvoja održivog turizma do 2030., Nacionalni plan održivog razvoja turizma od 2021. do 2027. i Nacionalni plan kulture i medija pa njihov sadržaj nije dostupan, no moguće je analizirati dokumentaciju koja je trenutno na snazi:

- Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030.
- Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026.
- Akcijski plan razvoja kulturnog turizma iz 2015.
- Strateški plan Ministarstva kulture i medija 2020. – 2022.
- Plan digitalizacije kulturne baštine 2020. – 2025.
- Provedbeni program Ministarstva turizma i sporta za razdoblje 2021. do 2024.
- Provedbeni plan Ministarstva kulture i medija za razdoblje 2021. do 2024.

Kao punopravna članica EU RH je dužna u svoje zakonodavstvo implementirati odluke donesene na razini Unije. Kulturna politika u EU nema pravnu osnovu nego samo dopunjuje kulturnu politiku država članica i to u područjima očuvanja europske kulturne baštine, suradnje kulturnih institucija i promicanja mobilnosti kreativnih radnika. Financira se iz različitih programa od kojih je sada na snazi program *Kreativna Europa 2021. – 2027.* čija je financijska košarica uvećana za 36% u prosincu 2020.<sup>3</sup> Ovaj program čine dva potprograma: *Kultura* i

---

<sup>2</sup> <https://visitworldheritage.com/en/eu/cultural-tourism-policy-guidelines-declaration/4e7f53f1-b395-43de-99d0-254b8af8aa2d> (pristupljeno 13. 04. 2021.)

<sup>3</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/137/kultura> (pristupljeno 06. 04. 2021.)

*Media*, a ciljevi su: povećanje umjetničke i kulturne suradnje na razini EU-a, uključujući mobilnost umjetnika i kulturnih djelatnika, promicanje suradnje, konkurentnosti i inovacijskog potencijala europske audiovizualne industrije, potpora stvaranju, optjecaju i promicanju europskih djela, promicanje raznolikog i pluralističkog medijskog okružja i promicanje medijske pismenosti. Kada je riječ o kulturi posebno će se iz Kohezijskog fonda financirati digitalizacija kulturne baštine koja je predviđena programom *Digitalna Europa*.

Za razliku od kulturne politike politika turizma u EU ima pravnu osnovu od 2009. godine (Čl. 6. točka (d) i glava XXII. članak 195. Ugovor o funkcioniranju Europske unije). No, za razliku od kulture za turizam ne postoji posebna proračunska stavka u europskom proračunu. Nema posebnog programa/inicijativa za financiranje turizma niti je predviđeno u najnovijem financijskom okviru za razdoblje 2021.–2027. iako Radna skupina za turizam postavlja pitanje odvojene proračunske linije EU-a za turizam već gotovo čitavo desetljeće.<sup>4</sup>

Za kulturno-turističku politiku važan dokument je i Europska strategija za kulturnu baštinu u 21. stoljeću (2017)<sup>5</sup> koja naglašava tri komponente: 1. Društvena komponenta: uporaba baštine u cilju promicanja različitosti, osnaživanja zajednica u kojima se baština nalazi i participativno upravljanje; 2. Komponenta teritorijalnog i gospodarskog razvoja: jačanje doprinosa baštine održivom razvoju, na temelju lokalnih resursa, turizma i zapošljavanja; 3. Komponenta znanje i obrazovanja koja se bavi, putem baštine, pitanjima obrazovanja, istraživanja i cjeloživotnog učenja te uspostavlja centre znanja o baštini i centre obuke za tradicionalne obrte i zanimanja uz pomoć odgovarajućih nastavnih, obrazovnih i istraživačkih programa. Posebna *Preporuka D7* naglašava potrebu posvećivanja posebne pažnje kulturnoj baštini u politikama razvoja održivog turizma.

Na nacionalnoj razini razvijaju se nacionalni planovi, a temelje se na Nacionalnoj razvojnoj strategiji RH do 2030. godine, usvojenoj na Hrvatskom saboru na sjednici 5. veljače 2021. Kao prvi razvojni smjer navodi se *Održivo gospodarstvo i društvo* s prvim strateškim ciljem *Konkurentno i inovativno gospodarstvo*, a kao prioritetna područja za turizam i kulturu izdvajaju se *Razvoj održivog, inovativnog i otpornog turizma* i *Poticanje razvoja kulture i medija*. Ostvarenje postavljenog cilja trebalo bi omogućiti „uvođenje strukturnih promjena u ključne proizvodne sektore, turizam, kulturne i kreativne industrije, industrije u nastajanju te razvoj malog i srednjeg poduzetništva“ (točka 5.1.). No, potrebno je rješavati i ključne nedostatke u samom sektoru turizma, a koji su navedeni u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti 2021. – 2026. iz svibnja 2021. Iako je ovaj plan prije svega potaknut pandemijom *Covida-19* ipak se kao nedostatci navode 'stare boljke' hrvatskog turizma kao što su nedostatak strateškog upravljanja razvojem turizma, prekomjerni turizam i sezonalnost, suboptimalna struktura smještajnih kapaciteta, nedostatni ljudski kapaciteti i nedovoljno umrežavanje dionika u turističkom sektoru (C 1.6.).

Kulturni turizam promatra se i s tržišnog aspekta, turističke ponude i turističke potražnje povezanih s kulturnim atrakcijama, sadržajima i aktivnostima u destinaciji, gdje je turistička potražnja, prema većini autora, potaknuta motivacijom. Zato se u Akcijskom planu kulturnog

<sup>4</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/126/turizam> (pristupljeno 06. 04. 2021.)

<sup>5</sup> <https://minkulture.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/kulturna%20ba%C5%A1tina/Europska%20strategija%20za%20kulturnu%20ba%C5%A1tinu%20u%2021.%20stolje%C4%87u.pdf> (pristupljeno 15. 03. 2021.)

turizma (2015:8) tržište putovanja segmentira u tri podskupine: putovanja motivirana upoznavanjem kulturne baštine koja se odnose na obilazak kulturno-povijesnih lokaliteta i aktivnosti kroz koje se upoznaje prošlost; putovanja motivirana prisustvovanjem kulturnim događanjima koja se odnose na uprizorenje nekih zbivanja iz prošlosti ili su suvremenog karaktera uključujući i popularnu kulturu; putovanja motivirana kreativnim kulturnim aktivnostima koja se odnose na aktivnosti koje su sačuvane iz prošlih vremena poput učenja glagoljice, tradicijskih vještina, suvremenu praksu kulture života i rada ili suvremenu umjetničku produkciju.

Strateški plan Ministarstva kulture i medija 2020.-2022., kao još jedan važan dokument u kulturi, obuhvaća dva područja: kulturno i umjetničko stvaralaštvo i proizvodnju i zaštitu i očuvanje kulturne baštine. U prvoj odrednici, ukratko, naglasak je na razvoju ukupnih kulturnih, umjetničkih i kreativnih izražaja koji se financiraju iz programa *Kreativna Europa* te na programu *Europska prijestolnica kulture 2020.* koja zbog pandemije nije polučila očekivane rezultate. Ono što je posebno značajno za turizam je što se predviđa inventarizacija i dokumentiranje kulturnih dobara te njihova objava na mrežnim stranicama *Informacijskog sustava kulturne baštine*, predstavljenog 20. travnja 2021.<sup>6</sup>, kao i projekt *Digitalizacija kulturne baštine* za koju je izrađen poseban plan za period 2020.-2025. S obzirom da su podatci koji se mogu pronaći u Registru kulturnih dobara RH za pojedino kulturno dobro potpuno nedostadni za interpretaciju kulturnog dobra, za nadati se je da će se uskoro objaviti i potrebna prateća kompletirana i metodološki obrađena dokumentacija koja će se moći koristiti za potrebe turizma.

U turizmu i kulturi su trenutno na snazi provedbeni planovi za četverogodišnja razdoblja koji su zamijenili strateške trogodišnje planove sukladno Zakonu o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem RH. Za provedbeni plan MINKM ranije je spomenuto da ne uključuje turizam u nikakvom kontekstu, a provedbeni plan turizma po pitanjima povezanih s kulturom uključuje: povećanje multiplikacijskih učinaka turizma na područja i kreativnih industrija, turističku valorizaciju i prezentaciju kulturne i prirodne baštine, kao i poticanje razvoja posebnih oblika turizma gdje se navodi upravo kulturni turizam.

Generalni je problem što turistički sektor preferira programe oživljene povijesti, centre za posjetitelje, festivale i događanja, tematske ceste/rute, a kulturi sektor preferira ulaganje u suvremenu kulturnu produkciju i kreativne radionice. Analizom postojeće i trenutno važeće dokumentacije može se ipak reći da mogućnost za razvoj kulturno-turističke politike postoji. Ona bi trebala biti usmjerena na kreiranje sinergije kulture i turizma koji će tako zajednički djelovati u korist lokalnog stanovništva, posjetitelja i turističke privrede, poštujući postulate održivosti u turističkoj destinaciji; na obrazovanje za turizam, kulturu i umjetnost, razvijanje vještina i kreativnosti; svakako na otklanjanje uočenih problema i nedostataka u kulturnom turizmu; učinkovitim provedbom programa i aktivnosti.

Problemi koji su evidentni i na kojima bi trebala ministarstva većinom i hitno poraditi, bez obzira razvila se zasebna kulturno-turistička politika ili ne su: usporena i *ad hoc* procedura u dobivanju dozvola i suglasnosti za investiranje u kulturnu baštinu i njezino korištenje; prečesto

---

<sup>6</sup> <https://geoportal.kulturnadobra.hr/> (pristupljeno 15. 06. 2021.)

mijenjanje uvjeta za izvođenje građevinskih i drugih zahvata na samoj kulturnoj baštini; neprovedeno adekvatno i sveobuhvatno kulturno vrjednovanje što onemogućava društveno/ekonomsko/turističko vrjednovanje kulturne baštine; neuradna potpuna inventarizacija, evidencija i dokumentiranje svih kulturnih dobara; neprilagođeno radno vrijeme muzeja i galerija potrebama posjetitelja; potreba izmjene fiskalne politike u korist kulturne baštine i njezinih vlasnika; potreba izmjena u monetarnoj politici u smislu odobravanja povoljnijih kreditnih linija i osiguravajućih paketa za kulturnu baštinu; potreba rješavanja imovinsko-pravnih odnosa nad kulturnim dobrima kako bi se stvorio zakonski okvir za turističku uporabu; razvijanje investicijske politike koja će osigurati i podržati investicije u kulturni turizam; cjelogodišnji turizam bazirati na kulturnom turizmu prema godišnjim dobima i mogućnostima pojedinih dijelova Hrvatske; razvijati nove, inovativne i kreativne kulturno-turističke proizvode, manifestacije i tematske rute; osigurati pristup zaštiti te pružati učinkoviti i promptni konzervatorski *know-how* po pitanjima održavanja kulturnog dobra njenim vlasnicima; uspostaviti pravila za održivost kulturne baštine i turistički razvoj; omogućiti dostupnost i razgledavanje kulturnih dobara, muzeja i galerija i za osobe smanjene pokretljivosti, ali i osobama s drugim oblikom invaliditeta, posebno važno za interpretaciju; označiti svaki objekt kulturne baštine i osigurati informativne materijale na više jezika za svaki objekt makar u prostoru lokalne turističke zajednice; osigurati financijske potpore za festivale, sajmove, kulturna događanja i tradicijske obrte pravovremeno i u kontinuitetu kako bi mogli na vrijeme kreirati programe; kontinuirano procjenjivati utjecaj turizma na kulturnu baštinu, ali i drugih, klimatskih i ljudskih štetnih utjecaja; kao i odrediti prihvatni kapacitet za lokalitete; diskutirati o turistifikaciji kulture, štetnim utjecajima na kulturni identitet lokalnog *habitusa*; implementirati sustave kvalitete gdje god je to moguće od destinacije do gastronomije i stalno ih monitorirati; razvijati nove programe istraživanja i edukacije posebno u segmentu interpretacije, kreiranja turističkog doživljaja, *taylor made* putovanja i košarica kulturno-turističkih usluga; uspostaviti sistematska, regulirana i dugotrajna partnerstva s dionicima, kao i osnažiti međusektorsku suradnju; podržati sve oblike kulturnih izričaja i izvedbi uključujući i kulturno naslijeđe manjina i kulturnu raznolikost; uraditi provedbene, akcijske planove na svim razinama, prije svega na planu upravljanja kulturnom baštinom, komunikacije baštine i kriznog menadžmenta itd (prilagođeno prema Karamehmedović, 2011 i 2021).

Na kraju je potrebno istaći i važne, moguće i potrebne, zajedničke akcije koje povećavaju globalni vizibilitet kulturi, kulturnoj baštini, lokalitetu, destinaciji, a to su: Upis kulturnog dobra/lokaliteta na UNESCO-vu Listu svjetske baštine, participacija u međunarodnim kulturnim rutama, projekt Europske prijestolnice kulture kao i gradski turizam, organiziranje važnih međunarodnih događaja, kreiranje mreže partnerstava, aktivna participacija u međunarodnim kulturnim udrugama, stvaranje kulturno-turističkih klastera te uporaba digitalnih tehnologija, kao što su laseri i hologrami, za stvaranje produžene stvarnosti, za rekonstrukciju povijesnih građevina ili za ispričati jednu zaboravljenu ili izgublenu priču.

#### 4. ZAKLJUČAK

Analizirajući postojeći zakonodavni i organizacijski okvir kulturne i turističke politike, kao i razvoj kulturnog turizma u ovom stoljeću može se zaključiti da je nakon snaženog zamaha kulturnog turizma početkom stoljeća isti imao silaznu putanju prema dvadesetim godinama.

No, s obzirom na to da zapravo postoje organizacijske i zakonodavne mogućnosti, ali i izvori financiranja, a svakako i bogata kulturna ponuda te izražena kulturno-turistička potražnja, može se zaključiti kako se može uspostaviti učinkovita kulturno-turistička politika. Pri tom isključivo sektorski se ne može pristupiti ni kulturi ni turizmu, potrebno je uključivati kako aktere iz drugih politika koji na njih utječu, tako i dionike koji sudjeluju u provođenju kulturne i turističke politike.

Jedan od popularnih načina stvaranja sinergije između svih aktera i dionika, pri tom unapređujući regionalan razvoj, jest formiranje kulturno-turističkih klastera upravo na regionalnoj razini. Na toj razini moguće je zadovoljiti i pomiriti pojedinačne privatne interese poslovnih subjekata na turističkom tržištu sa zajedničkim interesima koju promoviraju javne politike. Dosadašnje prakse upravljanja institucijama i ustanovama u kulturi koje proizlaze iz komoditeta državne službe trebale bi se mijenjati. Iz istog razloga potrebno je preispitati razinu kvalifikacija, rada i zalaganja državnih namještenika i službenika u oba analizirana sektora kako bi se utvrdili obrazovni i radni kapaciteti za provedbu nužnih promjena.

Na temelju analiza za ovaj rad može se generalno zaključiti kako ne postoji voljni moment za korjenite promjene, kako je mnogo toga napisanog u zakonodavstvu u praksi teško ili gotovo nikako provedivo, kako nisu postavljeni evaluacijski kriteriji za praćenje ostvarenih rezultata, kako još kod pojedinih struktura postoji otpor za turističko korištenje kulturne baštine, kako su kultura i umjetnost sporedni predmeti u sustavu obrazovanja kojima se ne pridaje dovoljan značaj... u konačnici u zakonodavstvu se zanemaruje činjenica da je temelj kulture Čovjek, njegov talent i kreativnost pa su utoliko važni umjetnici *per se* i organizacije civilnog društva u kulturi koji su u konačnici glavni nositelji i izvršitelji inovativnih i kreativnih programa i umjetničkih praksi. Utoliko bi ponajviše pažnje u kulturno-turističkoj politici trebalo posvetiti upravo Čovjeku: umjetniku-stanovniku-posjetitelju.

## LITERATURA

1. Akcijski plan razvoja kulturnog turizma (2015), Zagreb: Institut za turizam.
2. Borovac-Pečarević, M. (2014), Perspektive razvoja europske kulturne politike: interkulturalni dijalog i multikulturalnost, Zagreb: AGM.
3. Cultural Tourism Policy Guidelines & Declaration.  
<https://visitworldheritage.com/en/eu/cultural-tourism-policy-guidelines-declaration/4e7f53f1-b395-43de-99d0-254b8af8aa2d>
4. Demonja, D. i Gredičak, T. (2014) „Uloga marketinga u razvoju kulturnog turizma“, Podravina, Br. 25, Vol. 13, 112 – 128.
5. Dokumenti Ministarstva kulture i medija. [www.min-kulture.gov.hr/dokumenti/10?page=1&tag=1&tip2=1&Datumod=&Datumdo=&pojam](http://www.min-kulture.gov.hr/dokumenti/10?page=1&tag=1&tip2=1&Datumod=&Datumdo=&pojam)
6. Dokumenti Ministarstva turizma i sporta.  
[www.mint.gov.hr/dokumenti/10?page=1&tag=1&tip2=1&Datumod=&Datumdo=&pojama](http://www.mint.gov.hr/dokumenti/10?page=1&tag=1&tip2=1&Datumod=&Datumdo=&pojama)
7. Dokumenti Vlade Republike Hrvatske. <https://vlada.gov.hr/dokumenti/10>
8. Dragičević-Šešić, M. i Stojković, B. (2011), Kultura, menadžment, animacija, marketing, Beograd: CLIO.



9. Dye, T. R. (1987), *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall.
10. Europska strategija za kulturnu baštinu u 21. stoljeću (2017) Odbor ministara EU. <https://min-kulture.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/kulturna%20ba%C5%A1tina/Europska%20strategija%20za%20kulturnu%20ba%C5%A1tinu%20u%2021.%20stolje%C4%87u.pdf>
11. Geić, S. (2007), *Organizacija i politika turizma: kulturološko-ekologijski i sociogospodarski aspekti*, Split: Sveučilište u Splitu.
12. Karamehmedović, D. (2011), *Mogućnosti turističke valorizacije dubrovačkih ljetnikovaca*, Dubrovnik: Sveučilište u Dubrovniku. [https://bib.irb.hr/datoteka/922584.Mogunosti\\_turistike\\_valorizacije\\_dubrovskih\\_ljetnikovaca.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/922584.Mogunosti_turistike_valorizacije_dubrovskih_ljetnikovaca.pdf)
13. Karamehmedović, D. (2021), *Kulturna baština kao sastavnica marketinga destinacije*, Mostar; Sveučilište Hercegovina.
14. Karamehmedović, D. i Baćac, R. (2013) „*Zaštita i očuvanje graditeljske kulturne baštine kroz europske projekte*“, *Putokazi*, Br. 1, Vol. 1, 57-70.
15. Petak, Z. (2008) „*Dimenzije javnih politika i javno upravljanje*“, *Politička misao*, Br. 2, Vol. 15, 9–26.
16. Službene stranice Europskog parlamenta za kulturu. [www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/137/kultura](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/137/kultura)
17. Službene stranice Europskog parlamenta za turizam. [www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/126/turizam](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/126/turizam)
18. *Strategija razvoja kulturnog turizma „Od turizma i kulture do kulturnog turizma”* (2003), Zagreb: Institut za turizam.
19. *Ugovor o funkcioniranju Europske unije* (2009), Lisabon. <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf>
20. *Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem RH* (NN 123/17).
21. *Zakon o pružanju usluga u turizmu* (NN 68/07).

**UTJECAJ POTPORE ZA SAMOZAPOŠLJAVANJE NA RAZVOJ  
PODUZETNIŠTVA U VUKOVARSKO-SRIJEMSKOJ ŽUPANIJI**

**IMPACT OF SELF-EMPLOYMENT SUPPORT ON THE DEVELOPMENT OF  
ENTREPRENEURSHIP IN VUKOVAR-SRIJEM COUNTY**

**Jasna Kolar, univ. spec. oec., v. pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

e-mail: [jasna.kolar@vevu.hr](mailto:jasna.kolar@vevu.hr)

**mr. sc. Darija Ivanković, v. pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

e-mail: [darija.ivankovic@vevu.hr](mailto:darija.ivankovic@vevu.hr)

**Žana Kunji, studentica**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

e-mail: [zk119033@vevu.hr](mailto:zk119033@vevu.hr)

**Sažetak**

Poduzetništvo i samozapošljavanje jedan su od prioriteta Europske komisije i smatraju se presudnima za pametan i održiv gospodarski rast. U pružanju potpore razvoju ovog sektora u Republici Hrvatskoj važnu ulogu ima Hrvatski zavod za zapošljavanje koji, u okviru mjera aktivne politike zapošljavanja, svoje aktivnosti usmjerava na očuvanje radnih mjesta te kreiranje novih. Potpora za samozapošljavanje, kao jedna od sedam intervencija, predstavlja financijsku podršku HZZ-a koju nezaposlene osobe mogu ostvariti ukoliko se odluče pokrenuti vlastiti posao. Iako mjera egzistira od 2013. godine, ipak, u dijelu javnosti, prevladava mišljenje kako poslodavci sredstva koja su osigurali putem potpora za zapošljavanje i samozapošljavanje troše nenamjenski te s poslovnim aktivnostima prestaju odmah po isteku ugovornih obveza. Cilj rada je na objektivan način prikazati utjecaj potpore za samozapošljavanje na razvoj poduzetništva u Vukovarsko-srijemskoj županiji. Rezultati istraživanja komuniciraju preporuke koje donositeljima politika tržišta rada na lokalnoj i nacionalnoj razini mogu poslužiti za daljnje unaprjeđenje navedene potpore.

**Ključne riječi:** *aktivna politika zapošljavanja, samozapošljavanje, poduzetništvo, javne politike, Vukovarsko-srijemska županija.*

**Abstract**

Entrepreneurship and self-employment are one of the priorities of the European Commission and are considered crucial for smart and sustainable economic growth. The Croatian Employment Service has an important role in supporting the development of this sector in the Republic of Croatia, which, as part of active employment policy measures, focuses its activities on preserving jobs and creating new ones. Self-employment support, as one of seven interventions, is CES financial support that unemployed people can receive if they decide to start their own business. Although the measure has existed since 2013, the prevailing opinion among the public is that employers spend the funds they provided through employment and

self-employment subsidies inappropriately and quit their business activities immediately after the expiration of contractual obligations. The aim of this paper is to present in an objective way the impact of support for self-employment on the development of entrepreneurship in Vukovar-Srijem County. The results of the research communicate the recommendations that can be used by labour market policy makers at the local and national level to further improve these benefits.

**Keywords:** *active employment policy, self-employment, entrepreneurship, public policy, Vukovar-Srijem County.*

## 1. UVOD

Poduzetništvo i samozapošljavanje se kako na europskoj tako i na nacionalnoj razini promovira kao način za kreiranje više kvalitetnijih radnih mjesta i svoje uporište pronalazi u relevantnim dokumentima i politikama Europske unije. Europske smjernice za zapošljavanje preporučuju zemljama članicama kreiranje kvalitetnijih poslova promoviranjem poduzetništva i samozapošljavanja. U 2017. godini radnu snagu na razini EU28 činilo je 220,7 mil. ljudi od čega su 188,7 mil. (86%) bili zaposlenici dok je 32,0 mil (14%) bilo samozapolenih (European Commission, 2017a). Prema podacima Državnog zavoda za statistiku u Republici Hrvatskoj je udjel samozaposlenih u radnoj snazi u 2017. godini bio 11,1%, a isti udjel samozaposlenih je, nakon pada u 2018. godini na 10,8%, zadržan i u 2019. godini (Državni zavod za statistiku, 2020). Potpora za samozapošljavanje HZZ-a duži niz godina predstavlja okosnicu poticanja poduzetništva nezaposlenih osoba. U radu će biti predstavljen pregled mjera aktivne politike zapošljavanja i njihov utjecaj na razvoj gospodarstva. Poseban naglasak je na mjeri samozapošljavanja, kao najčešće korištenoj mjeri aktivne politike zapošljavanja. Naime, cilj rada je kroz statističke pokazatelje potvrditi ili opovrgnuti tezu da većina poduzetnika potpore troše nenamjenski te da nakon proteka ugovornih obveza, temeljem korištenja mjere samozapošljavanja, zatvara svoje poslovne subjekte. Analizom iste u Hrvatskom zavodu za zapošljavanje PU Vukovar prikazat će se korištenje potpore za samozapošljavanje od 2013. do 2018. godine te status poslovnih subjekata na dan 31.12.2020. Navedeno razdoblje uzeto je u razmatranje zbog okolnosti koje su na tržištu rada uzrokovane pandemijom COVID-19 virusa u 2019. i 2020. godini, a koje su se odrazile na zapošljavanje i korištenje svih mjera aktivne politike zapošljavanja. Naime, ugovorne obveze u mjeri samozapošljavanja su do 2020. godine trajale 12 mjeseci no, uvođenjem mjere očuvanja radnih mjesta, kao pomoći Vlade RH gospodarstvu tijekom pandemije, poslodavci koji su koristili neku od mjera aktivne politike zapošljavanja, mogli su istu staviti u mirovanje i koristiti mjeru očuvanja radnih mjesta. Slijedom navedenog, ugovorne obveze velikog broja poslodavaca koji su počeli koristiti potporu za samozapošljavanje u 2019. i 2020. godini nisu završile te stoga predmeti iz navedenih godina nisu mogli biti uzeti u obzir za analizu korištenja potpore za samozapošljavanje. Analiza na uzorku jednog od područnih ureda na području Vukovarsko-srijemske županije, Područnog ureda Vukovar, daje detaljan pregled korištenja mjere samozapošljavanja u promatranom razdoblju i tako predstavlja dobar temelj donositeljima politika tržišta rada i razvojnih strategija na području Vukovarsko-srijemske županije za daljnje unaprijeđenje i razvoj poduzetništva.

## 2. PODUZETNIŠTVO I SAMOZAPOŠLJAVANJE

Poduzetništvo je proces u kojem pojedinci pokušavaju ostvariti ideju bez obzira na resurse koje trenutačno posjeduju (Stevenson, 1983). Poduzetništvo se danas sve više doživljava kao generator ekonomskog rasta, dok se istodobno inovacije i poduzetništvo najčešće doživljavaju kao nerazdvojna cjelina u funkciji razvoja novih proizvoda, implementiranja nove tehnologije, otvaranja novih radnih mjesta, porasta životnog standarda i doprinosa stvaranju države blagostanja (Škrtić i Mihić, 2011:6). Jedan od glavnih prioriteta Europske komisije usmjeren je upravo na jačanje i pružanje potpore poduzetništvu i samozapošljavanju posebice novim poduzećima koja osnivaju nezaposleni te osobe iz ranjivih skupina. Politike inkluzivnog poduzetništva u Europi nastoje osigurati da svatko ima priliku osnovati poduzeće posebice osobe iz ranjivih skupina (nezaposleni, žene, mladi, stariji, osobe s invaliditetom). Otvaranjem novih poduzeća pomaže se u kreiranju radnih mjesta, čime se potiče gospodarski rast, ali se i bori protiv socijalne i financijske isključenosti. Ove politike postale se još značajnije u vrijeme pandemije COVID-19 koja je rezultirala povećanjem nezaposlenosti. Stoga je rješavanje krize radnih mjesta jedan je od glavnih zadataka politika u zemljama Europske unije i OECD-a, a programi inkluzivnog poduzetništva imaju snažan potencijal za vraćanje dijela nezaposlenih na posao. Štoviše, ove politike mogu se iskoristiti kao pomoć pri ponovnom pokretanju trenutno stagnirajućeg gospodarstva jer među nekim ciljnim skupinama zasigurno postoji neiskorišteni potencijal rasta (OECD, 2020).

### 2.1. Mjere aktivne politike zapošljavanja u Republici Hrvatskoj

Republika Hrvatska ne zaostaje za javnim politikama koje provode zemlje Europske unije, posebice u području mjera aktivne politike zapošljavanja. Kako bi odgovorili na izazove hrvatskog gospodarstva i velike nezaposlenosti te ciljeve definirane Strategijom Europa 2020., Hrvatski zavod za zapošljavanje već duži niz godina provodi mjere aktivne politike zapošljavanja čija je provedba utemeljena na relevantnim europskim i hrvatskim strateškim dokumentima (Kolar i Ivanković, 2017). Mjere aktivne politike zapošljavanja temelje se na „Smjernicama za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u Hrvatskoj u razdoblju od 2018. do 2020. godine“. Sukladno Smjernicama, Upravno vijeće Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje za svaku kalendarsku godinu donosi uvjete i načine korištenja sredstava za njihovu provedbu. Od 2018. godine provode se nove mjere aktivne politike zapošljavanja, koje su dodatno unaprijeđene 2019. godine s ciljem daljnjeg poticanja zapošljavanja i samozapošljavanja te obrazovanja nezaposlenih osoba za potrebe tržišta rada (Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, 2019:7).

*Programom Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2020.-2024.* u okviru cilja 1.1. Očuvanje radnih mjesta i socijalna sigurnost planiran je daljnji nastavak unaprjeđenja mjera poticanja zapošljavanja i samozapošljavanja te mjera koje imaju obrazovnu komponentu s ciljem stvaranja kvalitetnog odgovora na buduća kretanja na tržištu rada i promjena izazvanih raznim izvanrednim situacijama, koje destabiliziraju zacrtane planove razvoja gospodarstva i tržišta rada. Za potrebe transformacije našeg gospodarstva, kao preduvjeta jačanja konkurentnosti RH na europskoj i globalnoj razini, planirano je daljnje jačanje uloge države u očuvanju radnih mjesta, jačanje institucija na tržištu rada, ravnomjeran regionalni razvoj te redefiniranje radnog

zakonodavstva. Upravo u cilju stvaranja poticajnog okruženja za poduzetničke aktivnosti povećan je iznos potpore za samozapošljavanje koju dodjeljuje Hrvatski zavod za zapošljavanje pa tako nezaposlene osobe koje se žele samozaposliti mogu u 2021. godini dobiti do 130.000,00 kn za realizaciju svoje poslovne ideje. *Nacionalni program reformi za 2020. godinu*, u okviru mjera za postizanje ciljeva Europa 2020. Cilj 1. Održivi gospodarski rast i razvoj, definirao je Reformski prioritet 1. Reformski prioritet odnosi se na unaprjeđenje poslovnog okruženja, kao jedno od ključnih područja kojim se može osigurati dugoročna održiva stopa gospodarskog rasta i utjecati na potencijal rasta<sup>1</sup>. Jedno od pet područja za postizanje nacionalnih ciljeva Strategije Europa 2020. je i područje zapošljavanja u okviru kojeg će se upravo kroz mjere aktivne politike zapošljavanja poticati i samozapošljavanje nezaposlenih osoba u dobi od 20 do 64 godine<sup>2</sup>. Unaprijeđivanje i financijsko osnaživanje mjera aktivne politike zapošljavanja s ciljem njihove veće učinkovitosti i dostupnosti posebno je primjetno od 2017. godine kada je redefiniran paket *Od mjere do karijere* sa 42 na 9 osnovnih mjera čiji su ciljevi poticanje zapošljavanja, samozapošljavanja, obrazovanja i očuvanja radnih mjesta. Osim toga, mjerama aktivne politike zapošljavanja želi se potaknuti zapošljavanje putem ugovora o radu te je stoga veći naglasak stavljen na potpore za samozapošljavanje te potpore za zapošljavanje i pripravnštvo zbog čega je 2020. godine ukinuta mjera stručnog osposobljavanja za rad. Navedena mjera bila je korisna u vrijeme velike nezaposlenosti no, njena svrsishodnost opada sa smanjivanjem broja osoba na tržištu rada. Naime, mjere aktivne politike zapošljavanja imaju između ostalog za cilj i podržavanje socijalne i ekonomske sigurnosti korisnika kroz osiguravanje prava i prednosti koje nosi ugovor o radu u odnosu na mjeru SOR koja nije uvažavala razinu obrazovanja i složenost poslova pojedinog radnog mjesta. Od 2016. do 2020. godine dodijeljeno je 4,7 mlrd. kuna potpora za 149.580 korisnika. Najviše sredstava u navedenom razdoblju na razini Republike Hrvatske utrošeno je na financiranje samozapošljavanja nezaposlenih osoba, 1.294,94 mil. kuna, stručno osposobljavanje na radnom mjestu, 1.364,12 mil. kuna te javni rad, 545,21 mil. kuna. U isto vrijeme na području VSŽ mjera samozapošljavanja bila je treća po količini isplaćenih sredstava sa 36,27 mil. kuna, nakon mjere stručnog osposobljavanja za rad i javnih radova. Promatrano po županijama najviše isplaćenih sredstava za samozapošljavanje bilo je na području Grada Zagreba, dok je VSŽ, u navedenom razdoblju, prva po korištenju mjere Proširenje poslovanja, podmjere samozapošljavanja, sa 1,7 mil. kuna (Hrvatski zavod za zapošljavanje, 2021). Mjere aktivne politike zapošljavanja koje su u nadležnosti Hrvatskog zavoda za zapošljavanje za 2021. godinu razvrstane su prema vrsti aktivnosti i intervencijama te su prilagođene EUROSTAT-ovoj klasifikaciji politika tržišta rada: (1) Potpore za zapošljavanje, (2) Potpore za usavršavanje, (3) Potpore za samozapošljavanje, (4) Obrazovanje i osposobljavanje, (5) Javni rad, (6) Potpora za očuvanje radnih mjesta, (7) Stalni sezonac (Hrvatski zavod za zapošljavanje, 2020:11). Plan za

<sup>1</sup> RH je reformske prioritete utvrdila u odnosu na tri cilja: održivi gospodarski rast i razvoj, povezivanje obrazovanja s tržištem rada i održivost javnih financija. Ostvarivanju navedenih ciljeva doprinijet će provedba 25 mjera ekonomske politike grupiranih u 10 reformskih prioriteta. (Nacionalni program reformi strana 7.)

<sup>2</sup> Za postizanje nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020., RH je utvrdila 10 mjera, u pet područja: zapošljavanje, istraživanje i razvoj, klimatske promjene i energetska održivost, obrazovanje te smanjenje siromaštva i socijalne isključenost

2021. godinu je putem mjera aktivne politike zapošljavanja uključiti 38.000 korisnika za što je namijenjeno 1.3 mlrd kuna poticaja (Hrvatski zavod za zapošljavanje, 2021).

### 3. MJERA SAMOZAPOŠLJAVANJA – POTPORA RAZVOJU PODUZETNIŠTVA U VUKOVARSKO-SRIJEMSKOJ ŽUPANIJI

Mjera samozapošljavanja među popularnijim je mjerama aktivne politike te je tako tijekom 2019. godine, na razini RH, najviše korisnika bilo uključeno upravo u navedenu mjeru, 15.069 osoba ili 22,5% ukupnog broja korisnika mjera i 11,71% ukupnog broja nezaposlenih. Na razini VSŽ u navedenoj godini također je najveći broj korisnika unutar promatranog razdoblja, 2013. – 2020., uključen u mjeru samozapošljavanja, 235 korisnika što je 3,54 % ukupnog broja nezaposlenih osoba i 11,92% od ukupnog broja korisnika mjera u 2019. godini. Od 2013. do 2020. godine, prema podacima Upravnog odjela za gospodarstvo i održivi razvoj VSŽ, registrirano je 2.052 obrta dok je prema podacima Hrvatske gospodarske komore, registrirano 1.214 tvrtki dakle, ukupno 3.266 poslovna subjekta. Slijedom navedenog, udjel broja poslovnih subjekata koji su registrirani uz potporu za samozapošljavanje, njih 1.028, u odnosu na ukupan broj registriranih poslovnih subjekata u navedenom razdoblju na razini VSŽ je 31,4%. Dakle, nešto više od jedne trećine poslovnih subjekata registrirano je uz potporu za samozapošljavanje što je prikazano u Tablici 1.

Tablica 1. Broj registriranih poslovnih subjekata po godina

Godina	Broj novootvorenih poslovnih subjekata uz potporu HZZ *	Broj novoregistriranih obrta **	Broj novoregistriranih tvrtki ***
2013.	187	361	173
2014.	92	274	121
2015.	82	195	116
2016.	57	202	142
2017.	96	227	137
2018.	146	224	139
2019.	235	308	114
2020.	133	261	272
<b>Ukupno:</b>	<b>1028</b>	<b>2052</b>	<b>1214</b>

Izvor: \*Hrvatski zavod za zapošljavanje, \*\*Upravni odjel za gospodarstvo i održivi razvoj VSŽ, \*\*\*Hrvatska gospodarska komora

Dok se ukupan broj korisnika mjera na razini VSŽ od 2013. do 2020. godine prosječno godišnje smanjivao po stopi od 7,77%, ukupan broj korisnika samozapošljavanja u istom razdoblju se prosječno godišnje povećavao po stopi od 3,19%. U istom razdoblju, na razini RH, broj korisnika mjera se prosječno godišnje smanjivao po stopi od 2,08% dok je broj korisnika samozapošljavanja rastao po prosječnoj godišnjoj stopi od 9,66%. Tijekom promatranog razdoblja od 2013. godine do danas mjera samozapošljavanja doživjela je u odnosu na ostale mjere aktivne politike najveće promjene u pogledu iznosa potpore, trajanju, obvezama korisnika, prihvatljivim i neprihvatljivim troškovima, broju osoba koje se mogu samozaposliti te vrstama gospodarskih subjekata koji mogu koristiti navedenu potporu. Jedina konstanta

navedene mjere su korisnici naime, tijekom cijelog razdoblja transformacije korisnici mogu biti isključivo nezaposlene osobe prijavljene u evidenciju HZZ-a. Osim toga, stalna je i obveza zadržavanja poslovnog subjekta u radu u kojem je samozaposlena osoba obavezna biti u statusu osiguranika u sustavu mirovinskog osiguranja u punom radnom vremenu temeljem registrirane djelatnosti u razdoblju za koje je dodijeljena potpora. U nastavku je pregled najznačajnijih promjena tijekom godina od kojih su neke značajno utjecale na povećanje odnosno smanjenje broja korisnika mjere samozapošljavanja u pojedinoj godini. Mjera samozapošljavanja od 2014. godine postaje potpora male vrijednosti, koja je usklađena s Uredbom komisije (EK) 1407/2013. o potporama male vrijednosti prema kojoj se državnim potporom male vrijednosti smatra svaka potpora pojedinom poduzetniku, čiji ukupni iznos ne prelazi 200.000,00 eura u kunsjoj protuvrijednosti u razdoblju od tri fiskalne godine. Prema statistikama Zavoda, upravo 2014. godine zabilježen je porast u korištenju potpora za samozapošljavanje od 23,3% u odnosu na godinu prije, što potvrđuje činjenicu da se sve više nezaposlenih osoba u razdoblju visoke nezaposlenosti i pomanjkanja radnih mjesta odlučuje za pokretanje vlastitog posla. Tome je pripomogla i činjenica da su nezaposlene osobe od tada potporu mogle iskoristiti za niz različitih troškova potrebnih za pokretanje poduzetništva, počevši od troškova registracije poslovnog subjekta pa sve do opreme, edukacije, zakupa poslovnog prostora, izrade web stranice i slično. Od 2014. do 2016. godine potpora za samozapošljavanje dobiva i podmjere koje su usmjerene na samozapošljavanje žena u vlastitom sezonskom obrtu, a u 2015. godini dodana je i podmjera namijenjena samozapošljavanju mladih u zelenom gospodarstvu. Promjene su se događale i u definiranju rokova za dostavu dokaza o namjenskom utrošku sredstava sukladno troškovniku po dostavi insturmenata osiguranja naplate od strane poslodavca, pa je tako u 2014. i 2015. godini rok bio 90 dana od dana isplate potpore dok je u 2016. godini taj rok produžen na 180 dana. Od 2017. godine rok za dostavu dokaza o utrošku sredstava sukladno troškovniku dostavljenom uz poslovni plan produžen je sa 180 dana u 2016. godini na najkasnije do zadnjeg dana isteka ugovornih obveza. U 2017. godini uvode se pojmovi prihvatljivih i neprihvatljivih troškova financiranja. Daljnji napredak u pružanju potpore poduzetnicima, osnovanim uz potporu samozapošljavanja HZZ-a, nastavlja se 2018. godini kada se uvodi mogućnost proširenja poslovanja u okviru kojeg se nezaposlenim osobama u svrhu udruživanja s poslovnim subjektom koji je već ostvario potporu za samozapošljavanje i čije su ugovorne obveze istekle te je dokazao da je ispunio sve obveze prema Zavodu, omogućava udruživanje koje predstavlja proširenje djelatnosti poslovnog subjekta. U 2019. godini uvodi se u potpori za samozapošljavanje i mogućnost korištenja mjere stručnog osposobljavanja na radnom mjestu uz već postojeću mogućnost korištenja mjere SOR. Osim toga, u 2019. redefinirani su cilj i korisnici mjere proširenje poslovanja. Tako je cilj mjere proširenje poslovanja u 2019. godini sa financijske podrške nezaposlenim osobama, koje odluče pokrenuti vlastiti posao udruživanjem, prebačen na financijsku podršku korisnicima potpore za samozapošljavanje koji proširuju postojeće poslovanje. Slijedom navedenog, ciljana skupina mjere u 2019. godini je postao poslovni subjekt – bivši korisnik potpore za samozapošljavanje umjesto nezaposlene osobe, čime je ispravljen nesklad između definiranja ciljane skupine i stvarnog nositelja ugovornih obveza. Naime, iako je u navedenim godinama ciljana skupina različito definirana i u 2018. i u 2019. godini formalno-pravni nositelj navedene mjere proširenja bio je poslovni subjekt koji je koristio samozapošljavanje dok je nezaposlena osoba bila uključena u mjeru proširenja poslovanja kao zaposlenik i nije imala nikave ugovorne

obveze vezano uz pravdanje troškova i ispunjavanje ostalih ugovornih obveza. Rezultati provedbe mjere samozapošljavanja u 2019. godini pokazuju da se broj korisnika navedene potpore u 2019. u odnosu na 2016. godinu, na razini RH, povećao za 273%. U 2020. godini potpora za samozapošljavanje doživjela je nekoliko izmjena, tako je ukidanjem mjere stručnog osposobljavanja za rad ukinuta i mogućnost njenog korištenja u mjeri samozapošljavanja, a istovremeno je uvedena nova ciljana skupina Hrvatski povratnici iz EU zemalja, koja uslijed pojave pandemije nije uspjela zaživjeti. Posebno značajna izmjena dogodila se u definiranju intenziteta potpore, koja se u 2020. godini dodjeljuje prema području u kojem osoba ima prebivalište i otvara poslovni subjekt s ciljem poticanja samozapošljavanja na područjima koja imaju manji indeks razvijenosti s ciljem ujednačavanja gospodarskog razvoja svih područja RH, posebno onih ratom pogođenih. Tako se prema Odluci o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 131/2017), potpore za samozapošljavanje dodjeljuju prema stupnju razvijenosti jedinica lokalne samouprave koje su razvrstane u tri skupine, a prema kojima potpora za samozapošljavanje za skupinu I-IV stupnja razvijenosti iznosi do 100.000 kn, za skupinu V-VI stupnja razvijenosti iznosi do 85.000 kuna te za skupinu VII-VIII stupnja razvijenosti iznosi do 75.000 kn. Najopsežnije promjene dogodile su se 2021. godini. Naime, napušteno je dodjeljivanje sredstava prema stupnju razvijenosti, a navedeno je ostalo samo kao kriterij za bodovanje, dakle ne više kao kriterij za visinu dodijeljene potpore. Iznosi potpore u 2021. godini određuju se prema budućoj djelatnosti poslovnog subjekta sukladno NKD 2007 za četiri skupine korisnika: do 55.000, do 75.000 do 1000.000 i do 130.000 kuna. S obzirom na navedene promjene u dodjeli potpore definirane su neprihvatljive djelatnosti za koje nije moguće ostvariti potporu za samozapošljavanje. Osim navedenog, važna promjena napravljena je i u trajanju mjere odnosno u duljini ugovornih obveza samozaposlene osobe koje su sa 12 povećane na 24 mjeseca. Promjene su nastale i u prihvatljivim troškovima, tako se potpora za samozapošljavanje u 2021. dodjeljuje primjenom fiksnog i varijabilnog iznosa. Fiksni iznos potpore sastavni je dio poslovnog plana i korisnik potpore nema obvezu pravljanja navedene stavke, a određen je za inicijalne troškove registracije poslovnog subjekta, troškove rada jedne zaposlene osobe na puno radno vrijeme te uobičajene tekuće troškove za prvih nekoliko mjeseci poslovanja kao što su trošak knjigovodstva, zakup poslovnog prostora, obvezne članarine, administrativni troškovi i troškovi sitnog inventara, troškovi izrade mrežne stranice i oglašavanja i slično (Hrvatski zavod za zapošljavanje, 2020). Maksimalan iznos fiksnih troškova dodjeljuje se u visini od 40.000 kuna za obrte s paušalnim oporezivanjem i od 50.000 kuna za sve ostale vrste poslovnih subjekata. Varijabilni iznosi razlikuju se ovisno o djelatnostima za koje se dodjeljuje potpora, a prihvatljivi troškovi su razvrstani u 8 kategorija. Vrlo važna promjena u 2021. godini odnosi se na uvođenje obveze ostvarivanja ukupnog prometa od obavljanja djelatnosti u razdoblju od najmanje 50% dodijeljenog iznosa potpore. Kako potpora za samozapošljavanje u 2021. traje dvije godine uvedeno je praćenje korisnika po završetku mjere, nakon 24 mjeseca te u prvom 12-mjesečnom razdoblju, kada korisnik treba dostaviti svu dokumentaciju kojom dokazuje namjenski utrošak sredstava potpore prema troškovniku. Osim ovih sadržajno promjena same potpore za samozapošljavanje, tijekom pandemije dogodio se i velik iskorak HZZ-a prema korisnicima u smislu on-line pristupa većini usluga koje nudi HZZ, kao što su prijava u evidenciju nezaposlenih osoba i podnošenje zahtjeva za novčanu naknadu s pripadajućom dokumentacijom. Posebno je u tom razdoblju, kada su bili onemogućeni kontakti, značajno bilo donošenje potpore za očuvanje radnih mjesta i uvođenje



on-line podnošenja zahtjeva s pripadajućom dokumentacijom za istu. Navedena potpora Vlade RH gospodarstvu ne bi mogla biti provedena bez informatizacije HZZ-a i informatički podržanog upravljanja procesom predaje i obrade zahtjeva te isplate sredstava za više od 500.000 radnika. Na platformi on-line komunikacije s poslodavcima za potrebe provedbe mjere za očuvanje radnih mjesta u 2021. godini i za ostale mjere je omogućeno podnošenje zahtjeva s pripadajućom dokumentacijom te se od početka 2021. zahtjevi za sve mjere aktivne politike zapošljavanja podnose on-line. Poslovni plan, kao temeljni dokument u mjeri samozapošljavanja, dobio je novo sučelje, koje vodi potencijalnog korisnika kroz postupak razrade poduzetničke ideje, a uvedene su i on-line radionice sa svim potrebnim informacijama za potencijalne korisnike potpore za samozapošljavanje. Od 2014. do 2021. godine iznos potpore za samozapošljavanje povećan je za 5,2 puta odnosno sa 25.000 na 130.000 kuna čime je zakonodavac pokazao da navedena potpora ima značajno mjesto u kreiranju mjera aktivne politike za zapošljavanje.

#### **4. ANALIZA KORIŠTENJA POTPORE ZA SAMOZAPOŠLJAVANJE PODRUČNOG UREDA VUKOVAR ZA RAZDOBLJE OD 2013. DO 2018. GODINE.**

U nastavku rada bit će prikazana analiza korištenja potpore za samozapošljavanje u Hrvatskom zavodu za zapošljavanje PU Vukovar. Potpora za samozapošljavanje specifična je i po načinu odobravanja zahtjeva za korištenja iste. Naime, ona se jedina među mjerama aktivne politike zapošljavanja temelji na principu ocjenjivanja, čime se postupak dodjele potpore za samozapošljavanje pokušao maksimalno objektivizirati. Kako bi zahtjev bio prihvatljiv za ocjenjivanje potrebno je prije ocjenjivanja zadovoljiti dva osnovna preduvjeta i to da je tražena dokumentacija potpuna i da je troškovnik u skladu s popisom prihvatljivih troškova. Svaki zahtjev se ocjenjuje po principu bodovanja na način da su različitim elementima pridruženi unaprijed određeni rasponi bodova. Trenutno je u 2021. godini potrebno za pozitivnu ocjenu zahtjeva ostvariti minimalno 65 od 100 bodova, dok je do 2019. godini minimalno bilo potrebno 16 od 26 bodova, a 2020. godine 18 od 26 bodova (osim za područja od posebnog interesa gdje je i nadalje trebalo 16 od 26 bodova). Elementi za ocjenjivanje zahtjeva za ostvarivanje potpore za samozapošljavanje su se tijekom godina minimalno mijenjali, a naglasak je uvijek bio na bodovanju radnog iskustva, obrazovanja, poduzetničkog iskustva, potpunosti poslovnog plana, konkurentnosti, održivosti, inovativnosti te procjeni prihoda i troškova. U 2021. godini elementi za ocjenjivanje zahtjeva su redefinirani te su uz već navedene elemente za ocjenjivanje dodane i ocjene za sudjelovanje na pripremnim radionicama/savjetovanju Hrvatskog zavoda za zapošljavanje i bodovi prema indeksu razvijenosti jedinice lokalne samouprave u kojoj se poslovni subjekt osniva te za ulaganje u nedostajuće djelatnosti. Analizom korištenja potpore za samozapošljavanje u PU Vukovar bit će prikazan: udjel pozitivnih i negativnih ocjena zahtjeva, djelatnosti poslovnog subjekta, spol korisnika, dob korisnika te duljina poslovanja nakon isteka ugovornih obveza. Tijekom razdoblja od 2013. do 2018. godine na području VSŽ podnijeto je 958 zahtjeva za potporu za samozapošljavanje od čega je 660, 68,89% riješeno pozitivno.<sup>3</sup> U istom razdoblju ukupno je u PU Vukovar za potporu za samozapošljavanje

<sup>3</sup> Na razini Vukovarsko-srijemske županije Hrvatski zavod za zapošljavanje ima dva područna ureda: PU Vukovar i PU Vinkovci.

podnijeto 306 zahtjeva od čega je 200 odnosno, 65,36% riješeno pozitivno. Od 2013. do 2018. godine u PU Vukovar zabilježen je prosječan godišnji pad broja registriranih poslovnih subjekata kroz samozapošljavanje od 2% dok je na razini VSŽ zabilježen pad od 4,83%.

Tablica 2. Pregled broja zahtjeva i aktivnih/neaktivnih poslovnih subjekata

Godina	Broj zahtjeva		Broj odobrenih zahtjeva		Broj aktivnih poslovnih subjekata na dan 31.12.2020		Broj neaktivnih poslovnih subjekata na dan 31.12.2020	
	PU Vukovar	VSŽ	PU Vukovar	VSŽ	PU Vukovar	VSŽ	PU Vukovar	VSŽ
2013.	64	229	52	187	15	59	37	128
2014.	50	176	30	92	11	35	19	57
2015.	37	122	27	82	12	42	15	40
2016.	32	92	17	57	6	25	11	32
2017.	50	132	27	96	18	59	9	37
2018.	73	207	47	146	36	106	11	40
<b>UKUPNO:</b>	<b>306</b>	<b>958</b>	<b>200</b>	<b>660</b>	<b>98</b>	<b>326</b>	<b>102</b>	<b>334</b>

Izvor: Vlastiti izračuni autora

Promatrajući poslovne subjekte koji su osnovani uz potporu za samozapošljavanje na dan 31.12.2020. godine vidljivo je da je na razini VSŽ aktivno 49,39% poslovnih subjekata dok ih je 50,61% neaktivno, a gotovo ista situacija bilježi se i na razini PU Vukovar, 49% aktivnih i 51% neaktivnih. Značajno je za primijetiti da je najviše poslovnih subjekata koji su još uvijek aktivni na kraju 2020. godine registrirano 2018. godine, njih 106 odnosno, 32,5% od ukupnog broja aktivnih koji su registrirani u promatranom razdoblju. Promatramo li broj zahtjeva za potporu za samozapošljavanje vidljiv je pad od 2013. do 2016. godine. Uzrok je vjerojatno s jedne strane nedovoljno poticajan iznos sredstava od 25.000 kuna, koja je korisnik mogao dobiti kroz potporu za samozapošljavanje i obveza koje je morao preuzeti, s druge strane. No, kako potpora nadalje kroz godine raste tako se povećava i broj korisnika iste. Tako od 2017. godine broj podnijetih zahtjeva raste, i to za 68% u odnosu na 2016. godinu, dok u 2018. godini u odnosu na 2017. broj podnijetih zahtjeva raste za daljnjih 52%. Upravo su 2017. i 2018. godine povećani iznosi potpore za samozapošljavanje sa do 25.000 kuna u 2016. godini na do 35.000 kuna u 2017. godini te nadalje u 2018. godini na do 55.000 kuna što bi mogao biti razlog povećanog interesa nezaposlenih osoba za korištenje potpore za samozapošljavanje. Svako povećanje potpore omogućava poduzetnicima bolju startnu poziciju jer što su sredstva koja dobiju veća to više sredstava mogu uložiti u kvalitetnije početno opremanje poslovnog subjekta i time ostvariti veću konkurentnost na tržištu. Prema pravnom obliku poslovnih subjekata registriranih uz potporu najveći udjel, čak 84% imaju obrti, a zatim j.d.o.o. s 9% udjela u ukupnom broju pozitivno ocijenjenih zahtjeva za samozapošljavanje.

Tablica 3. Broj registriranih poslovnih subjekata prema pravnom obliku  
od 2013. do 2018. godine

<b>Pravni oblik</b>	<b>Broj registriranih poslovnih subjekata</b>
d.o.o.	9
j.d.o.o.	18
obrt	168
samostalna djelatnost	4
ustanova	1
<b>UKUPNO:</b>	<b>200</b>

Izvor: Vlastiti izračuni autora

Promtrano prema registriranoj djelatnosti poslovnih subjekata, najzastupljenija je djelatnost trgovine, popravka motornih vozila i motocikala s udjelom od 23%, slijede ostale uslužne djelatnosti sa udjelom od 18% te djelatnost pružanja smještaja te priprema i usluživanje hrane s 11,5% i građevina s 11%.

Tablica 4. Broj registriranih poslovnih subjekata uz potporu za samozapošljavanje  
od 2013. do 2018. godine

<b>Djelatnost</b>	<b>Broj registriranih poslovnih subjekata</b>
Admininstrativne i pomoćne uslužne djelatnosti	9
Djelatnost pružanja smještaja te priprema i usluživanje hrane	23
Djelatnost zdravstvene zaštite i socijalne skrbi	3
Građevina	22
Informacije i komunikacije	6
Ostale uslužne djelatnosti	36
Prerađivačka industrija	21
Prijevoz i skladištenje	10
Stručne , znanstvene i tehničke djelatnosti	20
Trgovina, popravak motornih vozila i motocikala	46
Umjetnost, zabava i rekreacija	4
<b>UKUPNO:</b>	<b>200</b>

Izvor: Vlastiti izračuni autora

Jedan od kriterija za bodovanje zahtjeva za potporu za samozapošljavanje je i radno iskustvo što uvelike koristi starijim osobama koje imaju dugogodišnji radni staž. No, mlade osobe najčešće nemaju radnog iskustva ili ga imaju vrlo malo i najčešće je iskustvo koje imaju neverificirano, što im donekle umanjuje priliku za samozapošljavanje zbog manjeg broja bodova koji mogu ostvariti po tom kriteriju. Upravo ovdje leži jedna od prilika za donositelje politika tržišta rada vezano uz unaprijeđenje kriterija potpore za samozapošljavanje. Naime, u cilju povećanja broja mladih poduzetnika potrebno je mladim osobama koje imaju poduzetničku ideju osigurati prethodne edukacije o poduzetništvu kako bi dobili potrebna znanja koja bi im bila korisna za pokretanje i vođenje poslovanja. Vidljivo je da se na poduzetništvo najmanje odlučuju osobe starije od 45 godine, njih 15,5%. Prema informacijama koje HZZ dobiva kroz savjetodavni rad s nezaposlenim osobama, odobe starije od 45 godina

ne odlučuju se na samozapošljavanje najčešće zbog straha od poduzetništva i nesigurnosti koju ono nosi. Odrastanje u sustavu vrijednosti u kojem se nije poticalo poduzetništvo i danas ima posljedice na generacije koje su u njemu odrasle. No, budući je pred tom generacijom 45+ još najmanje 20-tak godina rada potrebno je i ovoj kategoriji pomoći u ostvarivanju poduzetničkih ideja osiguravanjem adekvatne podrške, prvenstveno kroz edukaciju o poduzetništvu, ali i potporu vezano uz osvješćivanje vlastitih potencijala za pokretanje vlastitog posla.

Tablica 5. Broj registriranih poslovnih subjekata prema dobi korisnika od 2013. do 2018. godine

Dob korisnika	Broj registriranih poslovnih subjekata	Postotni udjel
15-29	57	28,50%
30-34	112	56,00%
>45	31	15,50%
UKUPNO:	200	100,00%

Izvor: Vlastiti izračuni autora

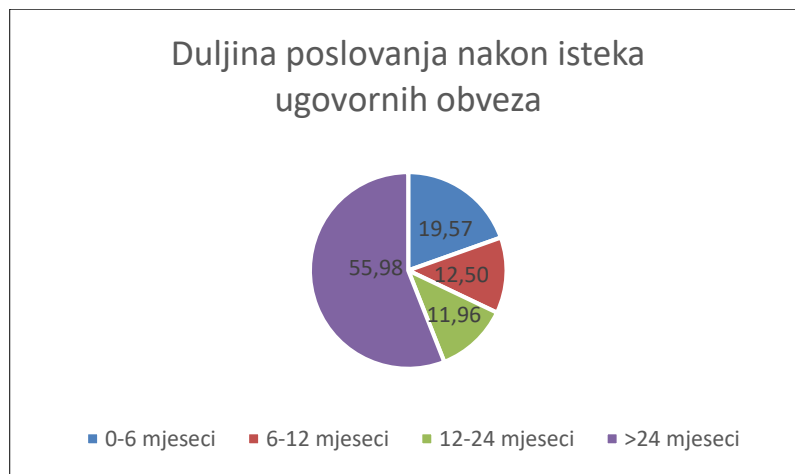
Promatraju li se korisnici potpore za samozapošljavanje prema spolu vidljiv je veći udjel muškaraca, njih 127 ili 63%, dok je žena u promatranom uzorku bilo 73 ili 36%. Iako su žene prepoznate kao teže zapošljiva skupina na tržištu rada u postupku dodjele potpore za samozapošljavanje nije napravljena pozitivna diskriminacija. Zapošljavanje i poduzetništvo žena potiče se u RH kroz različite projekte i programe, a jedna od karakteristika ženskog poduzetništva, kako navodi Turk (1999), jest da je radno mjesto koja otvori žena poduzetnica sigurnije budući su ženska poduzeća manja. Potencijal za unaprijeđenje potpore za samozapošljavanje postoji dakle i u smjeru naglašenijeg poticanja upravo ženskog poduzetništva. Poslovni subjekti analizirani su i s obzirom na činjenicu jesu li poslovno aktivni ili neaktivni na dan 31.12.2020. godine (Tablica 2.) te je utvrđeno je da je na razini VSŽ od 660 odobrenih zahtjeva u razdoblju od 2013. do 2018. godine, 326 ili 49,39% aktivno, a 334 ili 50,61% neaktivno. Na području PU Vukovar zabilježen je isti trend, odnosno od odobrenih 200 zahtjeva u promatranom razdoblju krajem 2020. aktivnih je 98 ili 49% dok je neaktivnih 102 ili 51%. Kada se navedenim omjerima doda da je samo 16 ugovora odnosno, 8% ukupnog broja potpora za samozapošljavanje raskinuto zbog kršenja ugovornih obveza može se zaključiti da se mjera samozapošljavanja koristi sukladno propisanim uvjetima i kriterijima za korištenje iste, budući je 92% poslodavaca ispunilo postavljene kriterije i ugovorne obveze odnosno, opravdalo dobivena sredstva. Daljnjom analizom duljine trajanja poslovanja poslovnih subjekata nakon isteka ugovornih obveza vidljivo je da najveći broj poslovnih subjekata, njih 103 (56%) posluje i 24 mjeseca nakon isteka ugovornih obveza te da ih je samo 36, odnosno 19,57% prestalo poslovati u razdoblju do 6 mjeseci.

Tablica 6. Duljina poslovanja poslovnih subjekata nakon isteka ugovorne obveze po mjeri samozapošljavanja

Duljina poslovanja nakon isteka ugovornih obveza u mjesecima	Broj poslovnih subjekata
0-6	36
6-12	23
12-24	22
>24	103
<b>UKUPNO:</b>	<b>184</b>

Izvor: Vlastiti izračuni autora

Grafikon 1. Duljina poslovanja nakon isteka ugovornih obveza



Izvor: Autor

Nakon 12 mjeseci od isteka ugovornih obveza radilo je 125 poslovnih subjekata ili 68% poslodavaca. Navedeno pokazuje da je potpora za samozapošljavanje iznimno uspješna tim više što je analiza bazirana na stanje na dan 31.12.2021. godine odnosno 3 godine nakon zadnje promatrane godine, 2018. Naime, upravo se razdoblje od tri godine smatra ključnim periodom za opstanak i stabilni nastavak poslovanja poduzetnika početnika. Iz svega navedenog daje se zaključiti da je potpora za samozapošljavanje HZZ-a izvrsna potpora poduzetnicima početnicima, a prema pokazateljima o broju poslodavaca koji su i nakon 12 mjeseci ostali na tržištu te duljini poslovanja nakon isteka ugovornih obveza može se zaključiti da je percepcija o zlouporabi potpora za zapošljavanje i samozapošljavanje neutemeljena.

## 5. ZAKLJUČAK

Na temelju rezultata prikazanih u ovom radu mogu se “razbiti” predrasude o zlouporabi potpore za samozapošljavanje. Naime, prema rezultatima provedene analize potpora za samozapošljavanje u HZZ PU Vukovar u razdoblju od 2013. do 2018. godine vidljivo je da je samo 8% ukupnog broja potpora za samozapošljavanje raskinuto zbog kršenja ugovornih obveza iz čega se može zaključiti da se mjera samozapošljavanja koristila sukladno propisanim uvjetima i kriterijima, budući je 92% poslodavaca ispunilo postavljene kriterije za korištenje navedene potpore i ugovorne obveze odnosno, opravdalo dobivena sredstva. Daljnjom analizom duljine trajanja poslovanja poslovnih subjekata nakon isteka ugovornih obveza

vidljivo je da najveći broj poslovnih subjekata, njih 103, 55,98% posluje i 24 mjeseca nakon isteka ugovornih obveza te da ih je samo 36, 19,57% prestalo poslovati u razdoblju do 6 mjeseci.

Poduzetništvo u Republici Hrvatskoj bi se trebalo razvijati u smjeru daljnjeg približavanja koncepta poduzetništva na razini pojedinca kroz pružanje potpore pojedincu – poduzetniku početniku, na razini poslodavca kroz potporu postojećim poslodavcima i korisnicima potpore za samozapošljavanje i kroz daljnju popularizaciju poduzetništva u društvu. Upravo potpora za samozapošljavanje u nadležnosti HZZ-a djeluje na sva tri navedena područja, pa tako putem dodjele sredstava za realizaciju poduzetničke ideje utječe prvenstveno na pojedinca, pomažući nezaposlenoj osobi koja ima poduzetničku ideju u realizaciji iste. Nadalje, kroz potporu za proširenje poslovanja, kao podmjere potpore za samozapošljavanje, osigurava se daljnja finacijska potpora korisnicima potpore za samozapošljavanje nakon isteka iste, čime se dodatno ojačava pozicija poslovnog subjekta na tržištu i pomaže njegovoj opstojnosti. Također, ujednačavanje procedura, veća dostupnost informacija, lakše i brže dobivanje dozvola te veća promocija navedene mjere putem zajedničkog djelovanja ostalih institucija na tržištu rada može dodatno potaknuti njeno veće korištenje, a time i razvoj poduzetništva.

Izazovi i nadalje ostaju u čestim promjenama definiranja potpore za samozapošljavanje od strane zakonodavca. Iako su te promjene najčešće uvjetovne željom da se mjera unaprijedi, iste predstavljaju velik izazov, kako HZZ-u za kontrolu provedbe, tako i za korisnike prilikom ispunjavanja ugovornih obveza. Potpora za samozapošljavanje namijenjena je svim osobama bez ograničenja staža osiguranja ili radnog iskustva, zanimanja ili kvalifikacije, neovisno o duljini prijave u evidenciji nezaposlenih pa postoji prostor za daljnja unaprijeđenja prema određenim ciljanim skupinama koje imaju otežan pristup tržištu rada, posebno tu mislimo na mlade i žene. Potpora za samozapošljavanje HZZ-a snažna je podrška nezaposlenim osobama u njihovom poduzetničkom pothvatu, kojom se poduzetniku od samog početka realizacije ideje osigurava finacijska i stručna potpora.

## LITERATURA

1. Državni zavod za statistiku (2020), Priopćenje 9.2.7. *Anketa o radnoj snazi*, [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2020/09-02-07\\_01\\_2020.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2020/09-02-07_01_2020.htm) (20.05.2021.)
2. Europska komisija (2010), Priopćenje Komisije Europa 2020., *Strategija za pametan, održiv i uključiv rast*, <https://struktturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/03/Strategija-EUROPA-2020.-hr.pdf> (01.06.2021.)
3. European Commission (2017a) *Annex to the Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the member states*, COM (2017) 677 final, 22 November 2017., [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2017-comm-677\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2017-comm-677_en.pdf) (01.06.2021.)
4. Europska komisija (2020), *Preporuka za Preporuku Vijeća o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2020.*, Bruxelles, 20.5.2020. COM(2020) 511 final, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-croatia\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-croatia_hr.pdf) (01.06.2021.)
5. Hrvatska gospodarska komora, Digitalna komora, <https://digitalnakomora.hr/home> (07.06.2021.)

6. Hrvatski zavod za zapošljavanje (2013) *Nacionalni plan za poticanje zapošljavanja za 2011. i 2012. godinu (primjena do 01. srpnja 2013. godine), Mjere iz nadležnosti Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje, Uvjeti i načini korištenja sredstava za provođenje mjera u 2013. godini.* Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje
7. Hrvatski zavod za zapošljavanje (2014) *Mjere aktivne politike zapošljavanja iz nadležnosti Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje, Uvjeti i načini korištenja sredstava za provođenje mjera u 2015. godini.* Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje
8. Hrvatski zavod za zapošljavanje (2015) *Mjere aktivne politike zapošljavanja iz nadležnosti Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje, Uvjeti i načini korištenja sredstava za provođenje mjera u 2016. godini.* Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje
9. Hrvatski zavod za zapošljavanje (2016) *Mjere aktivne politike zapošljavanja iz nadležnosti Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje, Uvjeti i načini korištenja sredstava za provođenje mjera u 2017. godini.* Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje
10. Hrvatski zavod za zapošljavanje (2017) *Mjere aktivne politike zapošljavanja iz nadležnosti Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje, Uvjeti i načini korištenja sredstava za provođenje mjera u 2018. godini.* Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje
11. Hrvatski zavod za zapošljavanje (2018) *Mjere aktivne politike zapošljavanja iz nadležnosti Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje, Uvjeti i načini korištenja sredstava za provođenje mjera u 2019. godini.* Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje
12. Hrvatski zavod za zapošljavanje (2019) *Mjere aktivne politike zapošljavanja iz nadležnosti Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje, Uvjeti i načini korištenja sredstava za provođenje mjera u 2020. godini.* Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje
13. Hrvatski zavod za zapošljavanje (2020) *Mjere aktivne politike zapošljavanja iz nadležnosti hrvatskog zavoda za zapošljavanje, Uvjeti i načini korištenja sredstava za provođenje mjera u 2021. godini.* <https://mjere.hr/dokumentacija/HZZ-Uvjeti-koristenja-mjera-aktivnog-zaposljavanja-u-2021-2212.pdf> (25.05.2021.)
14. Hrvatski zavod za zapošljavanje (2021), <https://mjere.hr/o-mjerama-aktivnog-zaposljavanja/> (10.06.2021.)
15. Kolar, J., Ivanković, D., Vanek, L. (2017) Upravljanje javnim politikama kroz nove mjere za poticanje zapošljavanja u Hrvatskoj. U: Gongeta, S., et al. (ur.), Zbornik radova sa VII međunarodne konferencije: Razvoj javne uprave, Vukovar, 01.-02.06.2017. Vukovar: Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, str.146-156.
16. Ministarstvo rada i mirovinskog sustava (2019), *Strateški plan Ministarstva rada i mirovinskoga sustava za razdoblje od 2020. –2022.*, <chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fmrosp.gov.hr%2FUserDocsImages%2Fdokumenti%2FGlavno%2520tajni%25C5%25A1tv%2FZPPI%2FStrate%25C5%25A1ki-plan-MRMS-2020.-2022..pdf&clen=1025421&chunk=true> (10.06.2021.)
17. OECD (2020) Inclusive Entrepreneurship Policies, Country Assessment Note, Croatia, <https://www.oecd.org/cfe/smes/Inclusive-Entrepreneurship-Policies-Country-Assessment-Notes.htm> (08.06.2021.)
18. Stevenson, H. H. (1983) *A perspective on entrepreneurship.* Harvard Business School Working Paper, 9-384-131
19. Škrtić, M., Mihić, M. (2011) *Poduzetništvo.* Zagreb: Sinergija

20. Vlada RH (2017) *Smjernice za razvoj i provedbu APZ u RH u razdoblju od 2018.-2020.*  
[https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=6552#\\_Toc500505624](https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=6552#_Toc500505624)  
(10.06.2021.)
21. Vlada RH (2020) *Program Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2020.-2024.,*  
<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Dokumenti%20Vlada/Program%20Vlade%20Republike%20Hrvatske%20za%20mandat%202020.%20-%202024..pdf> (10.06.2021.)
22. Vlada RH (2020) *Nacionalni program reformi za 2020. godinu,*  
<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2020/Travanj/227%20sjednica%20V RH/Novi%20direktorij/227%20-%201.pdf> (01.05.2021.)



**STAVLJANJE ODLUKA NA E OGLASNU PLOČU KROZ PRIZMU  
PARNIČNOG POSTUPKA**

**PLACING DECISIONS ON THE E BOARD THROUGH THE PRISM  
OF CIVIL PROCEEDINGS**

**Alen Lalić, mag. iur., asistent**

Veleučilište u Šibeniku

e-mail: [alalic@vus.hr](mailto:alalic@vus.hr)

**Ivan Rančić, mag. iur., v. pred.**

Veleučilište u Šibeniku

e-mail: [irancic@vus.hr](mailto:irancic@vus.hr)

**Sažetak**

Izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz 2013. godine značajno je izmijenjen način donošenja, objave, izrade i dostave odluka u parničnom postupku. Predmetnim izmjenama i dopunama određeno je da se neće vršiti dostava odluke stranci koja nije nazočila ročištu objave odluke ako je ista bila prethodno obaviještena o ročištu objave odluke. Ne samo da se neće vršiti dostava odluke toj stranci, već će se smatrati da je joj dostavljena odluka samim održavanjem ročišta objave odluke, a predmetna odluka će se staviti na internet stranici e-oglasne ploče suda. Tendencija prema učinkovitosti i digitalizaciji postupka (koja je povećana uslijed COVID 19 pandemije) će izgledno dovesti i do izmjene načina dostava odluka u upravnim i upravnim sudskim postupcima, vjerojatno na raniji opisani način. Cilj predmetnog rada je da se kroz prizmu sudske prakse istraže problemi sa kojim se isti postupci susreću zbog ranijeg propisanog načina dostave odluka. Posebno će se u predmetnom radu referirati na stav Vrhovnog suda RH o neoborivoj presumpciji uredne dostave odluke održavanjem ročišta objave odluke neovisno o tome je li odluka zaista stavljena na e oglasnu ploču suda, a koji može dovesti do ograničavanja ili čak isključivanja prava na žalbu i time ozbiljno narušiti pravičnost samog postupka.

**Ključne riječi:** *dostava, e oglasna ploča, pravo na žalbu, pravičan postupak.*

**Abstract**

Amendments to the Law on Civil Procedure from 2013 significantly changed the manner of making, publishing, drafting and submitting decisions in civil proceedings. The amendments in question stipulate that the decision will not be served on a party who did not attend the hearing of the publication of the decision if it previously attended the hearing at which the main hearing was concluded. Not only will the decision not be served on that party, but it will be considered that the decision was delivered to her by holding a hearing of the decision and the verdict in question will be posted on the website of the court's notice board. The tendency towards efficiency and digitalization of proceedings (which has increased due to the COVID 19 pandemic) is also likely to lead to a change in the manner of delivery of decisions in administrative and administrative court proceedings, probably in the manner described earlier. The aim of this paper is to investigate through the prism of case law the problems that the same

procedures encounter due to the previously prescribed manner of delivery of decisions. In particular, the paper will refer to the position of the Supreme Court of the Republic of Croatia on the irrefutable presumption of orderly delivery of the decision, regardless of whether the judgment was indeed placed on the court's notice board, which may lead to restriction or even exclusion of the right to appeal and thereby seriously undermine the fairness of the proceedings themselves.

**Keywords:** *delivery, e board, right to appeal, fair trial.*

## 1. UVOD

Jedan od temeljnih zahtjeva pravičnosti postupaka jest da se osigura siguran sustav koji će omogućiti stranci da se upozna sa sadržajem pismena, kako bi stranka mogla biti obaviještena o dosadašnjim rezultatima tog postupka, i da bi ista mogla poduzeti kakvu potrebnu procensopravnu radnju. Shodno tome, zakoni koji reguliraju pojedine postupke sadrže brojna i detaljna pravila o dostavi pismena, kako bi primjenivač norme mogao znati na koji način će vršiti dostavu pismena u pojedinom postupku. Poseban naglasak u pravilima dostave je stavljen na dostavu odluka tj. *na postupovnu radnju kojom sud ili tijelo koje vodi postupak izražava svoju volju riješavajući postupovna ili meritorna pitanja u postupku* (Pravni leksikon, 2007, str.910). U pravilu za dostavu takvih pismena u postupcima, zakonodavac predviđa osobnu dostavu stranci u postupka. Naravno, takvo određivanje osobne dostave često može biti predmet zloupotrebe samih stranaka u postupku. Stranka koja je (možda) svjesna da je izgubila predmet pod svaku cijenu izbjegava primiti predmetno pismeno kako bi na taj način osujetila pravomoćnost i konačnost takvog postupka. Isto tako, stranke koje su tužene često izbjegavaju primiti i druga pismena (npr. tužbu, poziv na ročište) kako bi usporili tužitelja u ostavri vanju svog osnovanog zahtjeva, a sve kako bi eventualno od tužitelja ishodovali neku korist (npr. novčanu naknadu). Tako je do nedavno bila uobičajena praksa na području Dalmacije u postupcima ispravke zemljišno knjižnog stanja, da tuženik koji je jedan od (mnogobrojnih) upisanih (ili prednik upisanog) iziskuje od tužitelja (kojem neosporava pravo vlasništva na nekrentini) novčanu naknadu kako bi on primio tužbu, i kasnije presudu u predmetnom postupku. Shodno tome, kao protuteža osobnoj dostavi se često javlja i pitanje samog učinkovitosti postupka. U takvom "sukobu" dvaju zahtjeva, zakonodavac prilikom propisivanja odredbi o pravilima dostave nastoji ostvariti odgovarajući balans. Ravnoteža se stvara na način da će sud, ili tijelo koje vodi postupak poduzeti sve zakonom propisane mjere kako bi se stranci omogućila osobna dostava, ali ako iz okolnosti proizlazi da pismeno nije ipak moguće osobno dostaviti, da će se isto pismeno dostaviti stranci stavljanjem na oglasnu ploču suda ili tijela koje vodi postupak. Izvršavanjem takve radnje, i naravno poštivanjem propisane procedure presumirat će se da je dostava obavljena osobno stranci, i da je omogućena da se upozna sa sadržajem odluke tog tijela ili suda. Povijest izmjena i dopuna postupovnih pravila za sve vrste postupaka je išla, i ide u smjeru proširivanja razloga zbog kojih se odluka može dostaviti stavljanjem na oglasnu ploču suda ili tijela.

Istovremeno sa tom tendencijom, u tijelima i sudovima sve veći značaj imaju informacijske tehnologije koje zamjenjuju neke ranije načine postupanja. Upravo tako dolazi i do izmjena na području samog poimanja oglasne ploče koja umjesto ranije fizičke ploče (koja se nalazila u zgradi tijela ili suda) sada postaje virtualna e-oglasna ploča koje se nalazi na nekoj od internet

domena. U okviru ranije navedenog, posebno su značajne izmjene iz 2013.godine Zakona o parničnom postupku kojim je uvedena e-oglasna ploča suda, te je drugačije uređen način dostavljanja odluka pred prvostupanjskim sudom. Cilj predmetnog rada je da razradi način dostave prvostupanjskih odluka u parničnom postupku prema izmjenama Zakona o parničnom postupku iz 2013.godine. Predmetni rad će se referirati na sporni problem koji se javio prilikom izostanka stavljanja odluke na e-oglasnu ploču suda te stava Vrhovnog suda Republike Hrvatske koji je zauzeo u tom spornom pitanju.

## **2. ZAKON O PARNIČNOM POSTUPKU I STAVLJANJE ODLUKA NA OGLASNU PLOČU**

### **2.1. Zakon o parničnom postupku i izmjene i dopune iz 2013. godine**

Zakon o parničnom postupku<sup>1</sup> predstavlja temeljni Zakon u Republici Hrvatskoj koji regulira pravila postupanja u parničnim postupcima. Republika Hrvatska je jedna od rijetkih zemalja bivše SFRJ koja nije donijela svoj Zakon već je preuzela raniji Zakon, i to Zakonom o preuzimanju Zakona o parničnom postupku<sup>2</sup>. Zakon o parničnom postupku je imao niz značajnih izmjena i dopuna, međutim predmetni rad se neće baviti svim izmjenama i dopunama ZPP-a već isključivo izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz 2013.godine<sup>3</sup>, kao i zadnjim izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz 2019.godine<sup>4</sup> a sve koje su išle u smjeru reguliranja načina dostava prvostupanjskih odluka u parničnim postupcima.

Kada govorimo o odlukama sukladno ZPP-u mislimo na odluke koje sud donosi u obliku presude ili rješenja<sup>5</sup>. Sud kada u postupku ne odlučuje presudom isti (u zakonom propisanim razlozima) odlučuje rješenjem<sup>6</sup>. Ono što je bitno da se na odredbe rješenja supsidijarno primjenjuju odredbe o dostavi presude<sup>7</sup>. Dakle, kada se u predmetnom radu referira na dostavu presude isto se odnosi i na rješenja koja donosi prvostupanjski sud, a kojim rješenjem odlučuje u prvostupanjskom postupku.

Izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz 2013.godine značajno je izmjenjen način donošenja, objave, izrada i dostave presude. Zanimljivo je da prilikom izmjena i dopuna Zakona o parničnom postupku iz 2013. godine nije mijenjao odredbe u glavi ZPP-a namjenjene

---

<sup>1</sup> Zakon o parničnom postupku (Službeni list SFRJ, br. 4/77, 36/77, 36/80, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 26/91, 34/91, 35/91; Narodne novine, br. 53/91, 91/92, 112/99, 117/03, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/2019, u daljnjem tekstu Zakon o parničnom postupku ili ZPP).

<sup>2</sup> Zakon o preuzimanju Zakona o parničnom postupku (Narodne novine br.53/91, u daljnjem tekstu Zakon o preuzimanju ZPP-a)

<sup>3</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku (Narodne novine br.25/13, u daljnjem tekstu ZID ZPP/2013 ili izmjene Zakona o parničnom postupku 2013.godine), objavljen 28.veljače 2013.godine a na snazi od 1.travnja 2013.godine

<sup>4</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku (Narodne novine br.70/19, u daljnjem tekstu ZID ZPP/2019 ili izmjene i dopune Zakona o parničnom postupku iz 2019.godine), objavljen dana 24.srpnja 2019.godine a na snazi od 1.rujna 2019.godine

<sup>5</sup> Čl.129.st.1 ZPP-a

<sup>6</sup> Čl.129.st.3. ZPP-a

<sup>7</sup> Čl.347. ZPP-a

načinu dostave drugih pismena,<sup>8</sup> izuzev odredbe kojom je predviđena mogućnost da javnobilježničku dostavu obavlja i javnobilježnički savjetnik,<sup>9</sup> kao i odredbe kojom je proširio mogućnost dostave sudskih pismena u posebne pretince u prostorijama suda za javnobilježnike, i pravne osobe koji imaju sjedište na području tog suda<sup>10</sup>.

Zapravo, zakonodavac je posebnom odredbom i to čl.74. ZID ZPP/2013 izmjenio i odredio poseban način dostave presude u postupcima pred prvostupanjskim sudom u odnosu na dostavu ostalih pismena u postupku.

S obzirom da je predmetna odredba centralni dio predmetnog rada ista će se radi boljeg razumljevanja prethodno citirati. Prema čl. 74. ZID ZPP/2013 izmjenjen je članak 335. ZPP-a tako da isti glasi: *«(st.1.) Presuda se donosi i objavljuje u ime Republike Hrvatske...(st.2) Kad se glavna rasprava održava pred vijećem, presudu donose predsjednik vijeća i članovi vijeća koji su sudjelovali na ročištu na kojemu je glavna rasprava zaključena... (st.3.) Presudu objavljuje sudac pojedinac, odnosno predsjednik vijeća... (st.4.) Presuda se mora donijeti, objaviti, izraditi i uručiti ili otpremiti, najkasnije u roku od 45 dana od dana zaključenja glavne rasprave... (st.5) Izvornik presude potpisuje sudac pojedinac, odnosno predsjednik vijeća... (st.6.) Ročište na kojem se presuda objavljuje sud je dužan zakazati na ročištu na kojem je glavna rasprava zaključena. Ako jedna od stranaka nije prisustvovala ročištu na kojem je glavna rasprava zaključena, sud će je pismeno obavijestiti o ročištu na kojem se presuda objavljuje. Ročište na kojem se presuda objavljuje održat će se neovisno o tome jesu li stranke o njemu uredno obaviještene, odnosno jesu li pristupile na to ročište... (st.7.) Stranci koja je uredno obaviještena o ročištu na kojem se presuda objavljuje, sud neće dostavljati presudu prema odredbama ovoga Zakona o dostavi pismena... (st.8.) Stranci koja je pristupila na ročište na kojem se presuda objavljuje, sud će na ročištu uručiti ovjereni prijepis presude... (st.9.) Ako stranka nije pristupila na ročište na kojem se presuda objavljuje, a uredno je obaviještena o ročištu, smatrat će se da joj je dostava presude obavljena onoga dana kada je održano ročište na kojem se presuda objavljuje. Ovjereni prijepis presude stranka može preuzeti u sudskoj zgradi... (st.10.) U slučaju iz stavka 9. ovoga članka sud će istaknuti presudu na internetskoj stranici e-oglasna ploča sudova. Presuda mora biti istaknuta na internetskoj stranici e-oglasna ploča sudova osam dana, računajući od dana kada je održano ročište na kojem se presuda objavljuje... (st.11.) Stranci koja nije bila uredno obaviještena o ročištu na kojem se presuda objavljuje, sud će presudu dostaviti prema odredbama ovoga Zakona o dostavi pismena... (st.12.) Sud će na ročištu na kojem je glavna rasprava zaključena, odnosno u obavijesti o ročištu na kojem se presuda objavljuje osobito upozoriti na posljedice iz stavka 7., 9. i 10. ovoga članka... (st.13.) Strankama se uručuje, odnosno dostavlja ovjereni prijepis presude s uputom o pravu na izjavljivanje pravnog lijeka protiv presude.»*

Pregledom ranije citirane odredbe vidljiva je težnja Zakonodavca da ubrza prvostupanjski postupak kada je isti pred zaključivanjem glavne rasprave. Predmetnim izmjenama vidljivo je da prvostupanjski sudac mora donijeti, objaviti, izraditi i uručiti ili otpremiti presudu najkasnije u roku od 45 dana od dana zaključenja glavne rasprave. Međutim, nije vidljivo kakva bi bila

---

<sup>8</sup> Glava jedanaesta odredbe čl. 133-150 ZPP-a

<sup>9</sup> Čl.16. ZID ZPP/2013

<sup>10</sup> Čl.17. ZID ZPP/2013

sankcija ukoliko se prvostupanjski sud ne bi držao predmetnog roka. Prema metodologiji ocjenjivanja obnašanja sudačke dužnosti<sup>11</sup> propust predmetnog roka predstavlja neuredno obavljanje sudačke dužnosti<sup>12</sup>. Međutim, nije jasno kakav bi propust takvog roka mogao utjecati na pravilnost konkretnog prvostupanjskog postupka. Prema mišljenju autora očigledno se radi o instrukcijskom roku koji ne utječe sam po sebi na pravilnost postupka, već se eventualni propust roka kasnije sucu može uzeti u obzir prilikom ocjenjivanja njegovog rada. Isto tako, predmetnom izmjenom određena je i obveza prvostupanjskog suda da prilikom zaključenja glavna rasprave obavezno zakaže i ročište objave presude, a ona stranka koja je prisustavala tom zadnjem ročištu glavne rasprave se smatra obaviještena o ročištu objave presude, te se neće posebno obaviještavati. S druge strane, ukoliko stranka nije bila nazočna na zadnjem ročištu glavne rasprave, sud će je pisano obavijestiti o ročištu objave presude. Tedencija ka učinkovitosti postupka je još veća što je predmetnim izmjenama određeno da će se ročište objave presude održati neovisno o tome jesu li stranke prisustovale tom ročištu objave, i jesu li uopće o tom ročištu bile uredno obaviještene.

Izmjena o načinu dostave presude se očituje u tome da je ZID/ZPP 2013 odredio dva načina dostave presude ovisno o tome je li stranka uredno obaviještena o ročištu objave presude, ili nije. Ukoliko je stranka bila uredno obaviještena o ročištu objave presude (bilo da je bila nazočna na ročištu na kojem je zaključena glavna rasprava ili je o tome pisano obaviještena) istoj stranci se neće dostavljati presuda primjenom pravila o dostavi pismena. Ne samo to, Zakonodavac je otišao korak dalje te odredio da će se u toj situaciji, smatrati da je ista presuda dostavljena održavanjem ročište objave odluke. S druge strane, onoj stranci koja nije bila uredno obaviještena o ročištu objave presude ipak će se dostaviti presuda prema odredbama o dostavi pismena. Stranci koja je pristupila ročištu objave presude će se uručiti ovjeren prijepis presude. Međutim, ukoliko stranka nije pristupila ročištu objave presude, a uredno je obaviještena o ročištu tada joj se neće dostaviti presuda, jer se ista smatra obaviještena održavanjem samog ročišta objave, ali će se presuda (zauzvrat) staviti na e-oglasnu ploču suda koja mora ostati na toj ploči osam dana od dana održavanja samog ročišta objave.

Dakle, vidljiva je tednecija zakonodvca da se što prije donese presuda pred prvostupanjskim sudom tim što se određuje održavanje ročišta objave odluke neovisno o prisutnosti i urednoj dostavi stranaka. Isto tako, zakonodavac je i odredio presumpciju uredne dostave onoj stranci koja je obaviještena o ročištu objave odluke a njena faktična nepristutnost iako je uredno obaviještena ima za posljedicu da joj se ne dostavlja ovjereni preslik presude već se predmetna presuda stavlja na e-oglasnu ploču suda. U pogledu same e-oglasne ploče suda, izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku 2013. godine uvedena je virtualna e-oglasna ploča suda koja je zamijenila raniju fizičku ploču i to u pogledu dostavljanja presuda u prvostupanjskom postupku. Međutim, e-oglasna ploča nije odmah “zaživila” stupanjem na snagu izmjena i dopuna Zakona o parničnom postupku iz 2013. godine. Da je tome tako vidljivo je iz prijelaznih i završnih odredbi ZID ZPP/2013 i to članka 98. a u kojem je predviđeno da će Ministar nadležan za poslove pravosuđa svojom odlukom potvrditi da su ispunjeni uvjeti za isticanje na e-oglasnu ploču suda. Ne samo to već je i slijedećem stavku predmetnog članka i

<sup>11</sup> Metodologija ocjenjivanja obnašanja sudačke dužnosti (Narodne novine br. 125/2019, u daljnjem tekstu Metodologija ocjenjivanja)

<sup>12</sup> Čl.6.st.3. Medologije ocjenjivanja

određeno da će se presuda za onu stranku koja je bila uredno obaviještena o ročištu objave presude ( a nije pristupila) dostaviti primjenom pravila o dostavi pismena. Odlukom Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske od dana 20.listopada 2014.godine<sup>13</sup> utvrđeno je da su na Općinskim sudovima i Trgovačkim sudovima u RH-a ispunjeni uvjeti za isticanje odluka na e-oglasnu ploču suda te je od tog trenutka zaživjela e-oglasna ploča te su sudovi bili od trenutka obvezni postupati u cijelosti prema odredbi članka 74 ZID/ZPP 2013 o donošenju, objavi, izradi i samoj dostavi presude. Međutim, Ministarstvo pravosuđa je otišlo korak dalje te novom odlukom<sup>14</sup> odredilo uvođenje dostave putem e-oglasne ploče suda i sviju drugih pismena koji su prema postupovnim propisima objavljuju na oglasnoj ploči suda.

## **2.2. Zakon o parničnom postupku i izmjene i dopune iz 2019. godine**

Izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz 2019.godine nije izvršena nikakva značajna izmjena odredbe o načinu donošenja, objave, izrada i same dostave presude osim što je dana mogućnost sudu da na ročištu objave odluke uputi prisutnu stranku da može preuzeti ovjereni preslik presude u sudskoj pisarnici.<sup>15</sup> Shodno tome, odredba o dostavi presude pred prvostupanjskom sudom nije doživjela nikakve (značajne) izmjene zadnjim izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz 2019.godine.

## **3. NESTAVLJANJE ODLUKE NA E-OGLASNU PLOČU SUDA**

Presjekom ranije navedene (revidirane) odredbe o dostavi presude pred prvostupanjskim sudom, ono što je sporno prema predmetnoj odredbi jest koje su posljedice za pravilnost postupka ukoliko prvostupanjski sud ne stavi presudu na e-oglasnu ploču suda ako je isti bio dužan prema predmetnoj odredbi? Naime, suci koji vode prvostupanjske postupke često su “prenatrpani” brojem neriješenih predmeta, te često se ne mogu pridržavati roka od 45 dana u kojem bi trebali izraditi i dostaviti presudu. U nedostatku nikakvih sankcija za propust predmetnog roka prvostupanjski suci ponekad (ako ne i često) donose presudu nakon proteka roka od 45 dana, a bez da su odgodili ročište objave odluke.

Predmetni propust suci riješavaju time što istu presudu ne stavljaju na e-oglasnu ploču (jer nemaju što staviti na oglasnu ploču u trenutku objave odluke) već istu dostavljaju klasičnim putem tj. primjenom pravila o dostavi pismena. U toj situaciji sporno je i kada bi rok za žalbu na predmetnu presudu trebao teći. tj. da li se rok za žalbu računa od dana održavanja samog

---

<sup>13</sup> Odluka Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske, Klasa: 011-01/14-01/94, Ur.broj: 514-04-14-01, od dana 20.listopada 2014.godine, dostupna na:

<https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Dodaci%20uz%20vijesti/e-Oglasna%20plo%C4%8Da/Odluka%20ministra.pdf> (pristup 24.lipnja 2021.godine)

<sup>14</sup> Odluka Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske, Klasa: 710-01/14-01/451, Urbroj: Ur.broj: 514-03-01-01-03-14-03, od dana 28.listopada 2014.godine, dostupna na:

<https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Dodaci%20uz%20vijesti/e-Oglasna%20plo%C4%8Da/Uvo%C4%91enje%20e-Oglasne%20plo%C4%8De%20sudova.pdf> (pristup dana 29.lipnja 2021.godine)

<sup>15</sup> Čl.57 ZID/ZPP 2019

ročišta objave odluke, ili od dana kada je prvi put stranka stvarno bila upoznata sa predmetnom odlukom?

Neki autori smatraju da je *stavljanje odluke na e oglasnu ploču suda konstitutivan element dostave presude* (Borić Ž., 2015, Str. 3) gdje je *neisticanje presude na e oglasnu ploču suda oborena procesnopravna pretpostavka obavljanje dostave presude* (Borić. Ž., 2015, Str.2.). Iz takvog mišljenja autora stvara se zaključak da ukoliko sud nije stavio presudu na oglasnu ploču suda izostavljen je njen konstitutivan element, koji ima za posljedicu obaranje presumpcije o urednoj dostavi održavanjem ročišta objave presude. Shodno tome, stvara se zaključak da rok za žalbu u tim situacijama teče od dana kada je stranci dostavljena presuda primjenom pravila drugih odredbi o dostavi pismena, a ne kada je održano ročište objave odluke jer je od tog trenutka zaista i bila u mogućnosti da se upozna sa presudom. Međutim, Vrhovni sud Republike Hrvatske je zauzeo potpuno suprotno shvaćanje. Predmetno pitanje se postavilo pred Vrhovnim sudom RH-a u postupku pod poslovnim brojem Revr-1400/2016. U predmetnom postupku sporno je bilo da li je li sud prvog stupnja, donoseći pobijano rješenje kojim je, kao nepravovremenu odbacio tužiteljevu žalbu podnesenu protiv prvostupanjske presude, pravilno primijenio odredbe čl. 335. st. 9. ZPP odnosno čl. 98. st. 1. I 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz 2013.godine. U predmetnom postupku nesporno je da je stranka bila uredno obaviještena o ročištu objave odluke, te da ista nije pristupila ročištu objave odluke. Međutim, nesporno je u predmetnom postupku i da presuda nikada nije stavljena na e-oglasnu ploču suda, već je ista dostavljena stranci primjenom pravila o dostavi pismena.

U predmetnom postupku Vrhovni sud RH-a je donio odluku dana 26.travnja 2017.godine u kojem je zauzeo shvaćanje da: *“...Zakonodavac u čl. 335. st. 10. ZPP propisuje da će sud istaknuti presudu, koju je objavio na ročištu na koje uredno pozvana stranka nije pristupila, na internetskoj stranici e-oglasna ploča sudova te da presuda na toj stranici mora biti istaknuta 8 dana, računajući od dana kada je održano ročište na kojem se presuda objavljuje. Međutim, zakonodavac u odredbi čl. 335. st. 10. ZPP ne dovodi u vezu isticanje objavljene presude na internetskoj stranici e-oglasna ploča sudova sa presumpcijom izvršene dostave prvostupanjske presude stranci iz čl. 335. st. 9. ZPP. Zato ovaj revizijski sud ocjenjuje da je pravilan zaključak i pravno shvaćanje drugostupanjskog suda da se u takvoj situaciji, sukladno mjerodavnoj odredbi čl. 335. st. 9. ZPP rok za žalbu protiv prvostupanjske presude stranci, koja je bila uredno obaviještena o ročištu za objavu presude, ali nije pristupila na ročište na kojem je presuda bila objavljena, računa se od idućeg dana nakon dana objave. Ovaj sud također prihvaća kao pravilan zaključak drugostupanjskog suda da iz odredbe čl. 335. st. 9. ZPP proizlazi da se radi o neoborivoj presumpciji dostave prvostupanjske presude, prema kojoj se smatra da je dostava prvostupanjske presude obavljena stranci, koja je bila uredno obaviještena o ročištu za objavu presude, ali nije pristupila na ročište na kojem je presuda bila objavljena, onoga dana kada je održano ročište na kojem je presuda objavljena...”*

Presjekom predmetne odluke proizlazi da Vrhovni sud RH-a zauzima stajalište da stavljanje presude na e - oglasnu ploču suda nije konstitutivan element za presumpciju urednosti dostave presude održavanjem ročišta objave presude. Ne samo to, već da se u slučaju stranke koja je uredno obaviještena o ročištu objave neoborivo presumira da je obaviještena o presudi održavanjem samog ročišta objave odluke, opet neovisno o stavljanju presude na e-oglasnu ploču suda. Predmetno mišljenje Vrhovni sud RH-a je u revizijskim postupcima opet ponovio

i u drugim predmetima, primjerice u predmetima posl.br. Revd-2831/20-2 od dana 25. studenog 2020. godine, Rev-1122/14 od 21. veljače 2018. godine i Rev-528/2016 od 28. svibnja 2019. godine. Shodno tome, stvara se zaključak da Vrhovni sud RH-a nije promijenio svoje mišljenje, te da je zauzeo jedinstveni stav o predmetnom pitanju.

#### **4. PRAVIČNOST POSTUPKA I PRAVO NA ŽALBU**

Vrhovni sud RH-a u ranijoj citiranoj odluci svoje tumačenje opravdava činjenicom da nigdje u izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz 2013. godine nije izričito propisano da je stavljanje presude na e-oglasnu ploču konstitutivan element presumpcije urednosti dostave presude održavanjem samog ročišta objave presude.

Međutim, takvo tumačenje je prema mišljenju autora protivno cilju zbog kojeg je uvedena i e-oglasna ploča i načinu na koji je izmjenjena dostava presuda pred prvostupanjskim sudom. Nesporna je tendencija zakonodavca ka učinkovitosti postupka, i to u fazi postupka donošenja prvostupanjske presude. Rješenje ka ubrzavanju postupka se očituje u tome što se određuje održavanje ročišta objave odluke neovisno o urednosti dostave, te presumpcije o urednoj dostavi održavanjem samog ročišta za objave odluke, za one stranke koje su uredno obaviješteni o ročištu objave odluke. Međutim, zakonodavac je očigledno stvorio (iako to nije izričito propisao) odgovarajući “balans” da se presuda mora ipak staviti na e-oglasnu ploču suda. Upravo je to obavijest samim strankama postupka da ukoliko nisu pristupili ročištu objave presude iako su znale za predmetno ročište, da se sadržajem predmetne presude mogu upoznati pregledom iste na e-oglasnoj ploči suda kojoj mogu pristupiti ali da računaju da rok za žalbu teče od dana održavanja ročišta objave odluke. U prilog toj tvrdnji idu i same prijelazne i završne odredbe izmjenjena i dopuna Zakona o parničnom postupku iz 2013.godine. Naime, kao što je gore u radu navedeno prema prijelaznim i završnim odredbama ZID/ZPP 2013 je bilo predviđeno da će Ministar nadležan za poslove pravosuđa svojom odlukom utvrditi da su ispunjeni uvjeti za isticanje presude na e-oglasnu ploču suda. Nadalje, određeno je i da u tom razdoblju (između stupanja na snagu ZID/ZPP 2013 i odluke nadležnog Ministra) da se onoj stranci koja je obaviještena o ročištu objave presude, presuda dostaviti primjenom drugih pravila o dostavi pismena. Zašto je zakonodavac odredio dostavu presude primjenom drugih pravila o dostavi pismena dok ne zaživi e-oglasna ploča ako ista ploča nije konstitutivan element urednosti dostave održavanjem ročišta objave presude kao što tvrdi Vrhovni sud RH-a? Očigledno jer je zakonodavac smatrao da je ipak konstitutivan element presumpcije uredne dostave održavanjem ročišta objave da se i ta presuda stavi na e-oglasnu ploču suda. Problem je još veći što takvo tumačenje Vrhovnog suda RH-a može ozbiljno ugroziti pravičnost samog postupka, te ograničiti pa čak i isključiti pravo stranke na žalbu. Njegovo restriktivno i pogrešno tumačenje stvara zaključak da prvostupanjski sud nije dužan staviti odluku na e oglasnu ploču suda te da zbog toga neće nikakve posljedice nastupiti (barem što se tiče pravilnosti samog postupka). Takvo tumačenje VSRH-a s druge strane stvara zaključak prvostupanjskom sudu da se ne mora pridržavati roka od 45 dana u kojem je dužan izraditi presudu, jer neće nastupiti nikakve posljedice. Prenatrpanost prvostupanjskih sudaca sa neriješenim predmetima često dovodi i do toga da isti sud ne izradi presudu u roku od 45 dana, ali s obzirom da isti nije dužan staviti odluku na e-oglasnu ploču suda stvara se mogućnost da taj sud održi ročište objave odluke, a da nije izradio odluku u postupku. Jer na koji način bi se onda provjeravalo da li je



sud izradio odluku u momentu održavanja ročišta objave odluke? Zašto u takvoj situaciji sud dostavlja presudu stranci primjenom pravila o dostavi pismena iako to nije propisano prema ZPP-u? Očigledno je zašto isti nije stavio odluku na e - oglasnu ploču jer isti nije sastavio odluku u momentu održavanja ročišta objave odluke. Upravo je i to stranka isticala u predmetu posl.br. Revr 2831/2020 pred Vrhovnim sudom RH-a. Međutim, Vrhovni sud RH-a smatra da ništa nije sporno u takvom postupanju prvostupanjškog suda jer je održano ročište objave odluke. U takvoj situaciji moguće je da odluka bude sastavljena nakon proteka roka od 15 dana od dana održavanja ročišta objave odluke, a iz čega bi se stvorio zaključak prema mišljenju Vrhovnog suda Republike Hrvatske da je presuda postala pravomoćna iako nije ni sastavljena?!

## **5. ZAKLJUČAK**

Izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz 2013.godine značajno je izmjenjen način dostave odluke u prvostupanjškim postupcima. Zakonodavac je odredio presumpciju uredne dostave održavanjem ročišta objave odluke za onu stranku koja je uredno obaviještena o samom ročištu objave odluke. U takvoj situaciji zakonom je određeno i da sud nenazočnoj urednoj obaviještenoj stranci neće dostavljati odluku primjenom pravila o dostavi pismena već da se ista odluka staviti na e - oglasnu ploču suda. Upravo je stavljanje odluke na e-oglasnu ploču sporno u pogledu same presumpcije uredne dostave tj. da li je stavljanje presude na e-oglasnu ploču konstitutivan element presumpcije urednosti dostave održavanjem ročišta objave presude. Prema mišljenju Vrhovnog suda Republike Hrvatske stavljanje odluke na e oglasnu ploču nije konstitutivan element za urednost dostave održavanjem ročišta objave odluke. Vrhovni sud Republike Hrvatske opravdava to činjenicom da nigdje nije izričito propisano da je stavljanje odluke na e - oglasnu ploču suda uvjet za presumpciju urednosti dostave, te da se održavanjem ročišta objave odluke neoborivo presumira da je odluka dostavljena onoj stranci koja je obaviještena o ročištu objave odluke održavanjem ročište objave odluke. Takvo tumačenje dovodi u pitanje kakva je onda uopće svrha odredbe ZPP-a da se stavi odluka na e - oglasnu ploču suda ukoliko stranka nije pristupila ročištu objave odluke, a uredno je obaviještena. S druge strane, životne okolnosti nam ukazuju da prvostupanjški sud održi ročište objave odluke a da nije niti izradio odluku. Kako isti prema mišljenju Vrhovnog suda nije dužan staviti odluku na e oglasnu ploču suda postavlja se pitanje na koji način će se provjeriti da li je sud izradio odluku u momentu donošenja odluke. Nadalje, takvo tumačenje može dovesti i do paradoksalnog zaključka da na onu odluku koja je sastavljena nakon održavanja ročišta objave odluke (što je životno moguće) rok za žalbu teče od momenta kada je održano ročište objave odluke (iako odluka možda ne postoji) što može dovesti do ograničavanja, ili čak i isključivanja prava na žalbu. U takvoj situaciji potrebno je ili da se izmjeni mišljenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske u kojem bi se zauzelo mišljenje da je stavljanje odluke na e-oglasnu ploču konstitutivan element za presumpciju urednosti dostave održavanjem ročište objave odluke ili da se u istom smjeru jasno izmjene odredbe Zakona o parničnom postupku.

## LITERATURA

1. Pravni Leksikon (2007.), Leksiografski zavod Mirsolave Krleže, Zagreb
2. Uzelać A., Batković M., Mileković E.(2018.), Dostava preko sudske oglasne ploče mogućnosti i ograničenja, Zbornik radova s IV. međunarodnog savjetovanja Aktualnosti građanskog procesnog prava - nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća: Split, / urednici Dinka Šago ... - Split: Pravni fakultet, 2018, str. 455-468.
3. Odluka Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske, Klasa: 011-01/14-01/94, Ur.broj: 514-04-14-01, od dana 20. listopada 2014. godine, dostupna na:  
<https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Dodaci%20uz%20vijesti/e-Oglasna%20plo%C4%8Da/Odluka%20ministra.pdf> (pristup 24.lipnja 2021.godine)
4. Odluka Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske, Klasa: 710-01/14-01/451, Ur.broj: 514-03-01-01-03-14-03, od dana 28.listopada 2014.godine, dostupna na:  
<https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Dodaci%20uz%20vijesti/e-Oglasna%20plo%C4%8Da/Uvo%C4%91enje%20e-Oglasne%20plo%C4%8De%20sudova.pdf> (pristup dana 29.lipnja 2021.godine)
5. Borić, Ž. (2017), dostave presude u parničnom postupku, Informator, br. 6470,  
<https://informator.hr/strucni-clanci/dostava-presude-u-parnicnom-postupku> (pristup dana 30.lipnja 2021. godine).
6. Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske u predmetu posl.br. Revr-1400/16-2 od dana 26.travnja 2017.godine
7. Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske u predmetu posl.br. Revd-2831/20-2 od dana 25.studenog 2020. godine
8. Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske u predmetu posl.br.Rev-1122/14 od 21. veljače 2018. godine

## AGILNOST ORGANIZACIJA KAO FAKTOR USPEHA U KRIZNIM SITUACIJAMA: ULOGA DIGITALNIH TEHNOLOGIJA I LIDERA

### ORGANIZATIONAL AGILITY AS SUCCESS FACTOR IN CRISIS SITUATIONS: THE ROLE OF DIGITAL TECHNOLOGIES AND LEADERS

**prof. dr Čedomir Ljubojević**

Visoka škola modernog biznisa, Beograd

e-mail: [cedomir.ljubojevic@mbs.edu.rs](mailto:cedomir.ljubojevic@mbs.edu.rs)

**doc. dr Jelena Lukić Nikolić**

Visoka škola modernog biznisa, Beograd

e-mail: [jelena.lukic@mbs.edu.rs](mailto:jelena.lukic@mbs.edu.rs)

#### **Sažetak**

Agilnost, kao važna karakteristika savremenih organizacija, predstavlja neophodan faktor za opstanak i uspeh, posebno u kriznim situacijama. Jedna od kriznih situacija sa kojom su se suočile sve organizacije početkom 2020. godine izazvana je pandemijom Covid-19 koja je donela značajnu pretnju po zdravlje ljudi. Lideri organizacija su morali brzo da odreaguju i da pronađu načine kako da zaštite zdravlje svojih zaposlenih i da nastave poslovanje u izmenjenim okolnostima. Jednom rečju, lideri i organizacije su morali da postanu agilni preko noći. Organizaciona agilnost podrazumeva sposobnost brzog prilagođavanja organizacije internom i eksternom okruženju, na pozitivan i efikasan način. Agilne organizacije su one koje se stalno prilagođavaju promenama iz okruženja sa ciljem da opstanu i razvijaju se, ali uz poštovanje svojih osnovnih vrednosti i načela. Značajnu podršku i potporu za agilnost u kriznim uslovima izazvanim pandemijom Covid-19, lideri su pronašli u savremenim digitalnim tehnologijama i alatima. Ove tehnologije su omogućile zaposlenima rad od kuće, fleksibilnost radnog vremena, rad u smenama, efikasnu komunikaciju i donošenje odluka u realnom vremenu.

**Ključne riječi:** *agilnost, digitalna transformacija, liderstvo, organizaciono ponašanje, komunikacija.*

#### **Abstract**

Agility, as a valuable characteristic of modern organizations, is a necessary factor for survival and success, especially in crisis situations. One of the crisis situations faced by all organizations at the beginning of 2020 was caused by the Covid-19 pandemic, which brought a significant threat to human health. Leaders had to react quickly and find new ways to protect the health of their employees and to continue doing business in the completely changed circumstances. In a word, leaders and organizations had to become agile overnight. Organizational agility refers to the ability of organization to quickly adapt to the internal and external environment, in a positive and efficient way. Agile organizations are those that are constantly adapting to changes in the environment in order to survive and develop, but with respect of their core values and principles. Significant lever and support for agility in crisis conditions caused by the Covid-19 pandemic, leaders have found in modern digital technologies and tools. These technologies

have enabled employees to work from home, flexibility of working hours, work in shifts, efficient communication and real-time decision-making.

**Keywords:** *agility, digital transformation, leadership, organizational behavior, communication.*

## 1. UVOD

Disrupcija, turbulentnost, stalne promene, intenzivna konkurencija, inovacije i digitalna tehnologija su ključne reči koje definišu i opisuju svet u kojem živimo i radimo (Brett, 2019). Neočekivane promene u okruženju utiču na kontinuiranu promenu organizacija i načina njihovog funkcionisanja i poslovanja. Primarni cilj svih organizacija jeste da steknu i održe konkurentsku prednost u dugom roku (Petković, Orelj i Lukić, 2014). Samim tim, organizacije imaju za cilj da postanu agilne i fleksibilne kako bi izbegle sindrom „dinosaurusa”, odnosno kako bi izbegle opasnost da postanu previše krute, rigidne i nefleksibilne na promene u okruženju (Lawler i Galbraith, 1994; Lazarević i Lukić, 2015). Kontinuirane i česte promene su poslednje dve decenije postale uobičajena pojava za sve organizacije, lidere i zaposlene. Organizacije koje žele da opstanu i da se razvijaju moraju da steknu sposobnosti koje će im omogućiti da budu agilne, dinamične i fleksibilne (Aydinliyim i Wirtenberg, 2018). Izvesno je da će period koji dolazi biti još neizvesniji, turbulentniji i dinamičniji i da će sve jačim intenzitetom nametati organizacijama i liderima zahtev i potrebu da budu agilni (Holbeche, 2019). Agilnost podrazumeva brzinu i uspeh sa kojima organizacija, lideri i zaposleni identifikuju šanse i opasnosti iz okruženja i reaguju na njih. Međutim, agilnost se ne odnosi samo na reakciju i prilagođavanje novonastalim okolnostima, već podrazumeva i aktivno traganje za mogućnostima i šansama kako bi se organizacija unapred pripremila za buduće okolnosti (Fairhurst i Yost, 2018).

Jedan od najizraženijih i najprisutnijih trendova u organizacijama jeste nastojanje da se iskoriste sve mogućnosti koje donose nova tehnološka dostignuća (Imperatori, 2017). Ključni izazov za savremene organizacije i lidere u eri digitalnih tehnologija jeste kako da prilagode svoj način funkcionisanja i poslovanja (Petković i Lukić, 2013). Ovo pitanje posebno dolazi do izražaja u kriznim situacijama. Jedna od kriznih situacija sa kojom su se suočile sve organizacije početkom 2020. godine jeste pandemija Covid-19 koja je u velikoj meri ugrozila zdravlje zaposlenih. Pojedini autori smatraju da je posle Drugog svetskog rata, pandemija Covid-19 najveći izazov sa kojim se čovečanstvo suočilo (Al-Omouh i sar., 2020).

Cilj ovog rada jeste da ukaže na ulogu i značaj digitalnih tehnologija i lidera u kriznim situacijama i da pokaže kako su digitalne tehnologije i lideri uticali na agilnost organizacija tokom pandemije Covid-19.

## 2. DIGITALNE TEHNOLOGIJE

Zahvaljujući razvoju i masovnoj primeni digitalnih tehnologija stvoreni su uslovi za digitalnu ekonomiju, koja se još naziva nova ekonomija, ekonomija znanja, mrežna ekonomija, a čije su osnovne karakteristike znanje, informacije i inovacije (Ljubojević i Dejanović, 2017). Digitalne tehnologije predstavljaju sredstvo za generisanje, prikupljanje, obradu, prenos i čuvanje

informacija i omogućavaju razvoj novih proizvoda, usluga, poslovnih modela, organizacionih formi i inovacija (Bharadwaj i sar., 2013; Fichman i sar., 2014; Porter i Heppelmann, 2014; Stone, 2019). Mnogi lideri savremenih organizacija su shvatili da su im digitalne tehnologije neophodne za opstanak i dalji razvoj. Iz tog razloga, lideri organizacija u sve većoj meri zasnivaju poslovne procese na digitalnim tehnologijama i njihovim ključnim prednostima (Kohnke, 2017). Pored toga, lideri organizacija koje žele da ostanu konkurentne shvatili su da moraju brzo, na kreativan, efikasan i efektivan način da počnu da primenjuju digitalne tehnologije (Andriole, Cox i Khin, 2018).

Postoje različiti stavovi u pogledu tehnologija koje su pokrenule procese digitalne transformacije. Međutim, pregledom literature, moguće je identifikovati da su na proces digitalne transformacije dominantno uticale (Chalons i Dufft, 2017; Lukić, Salkić i Ostojić, 2018):

- Mobilne tehnologije – pristup informacijama, interakcija u realnom vremenu, sa bilo kog mesta u bilo koje vreme;
- Društvene mreže koje su omogućile interakciju sa kupcima, partnerima, javnošću;
- Analitika i big data – proces donošenja odluka u realnom vremenu i poslovni modeli zasnovani na podacima;
- Računarstvo u oblaku koje garantuje fleksibilan pristup aplikacijama i podacima pod razumnim finansijskim uslovima;
- Umreženi uređaji (engl. *Internet of Things*) koji nude neograničene mogućnosti za interakciju povezivanjem različitih uređaja pomoću posebnih senzora;
- Veštačka inteligencija;
- Blokčejn tehnologija.

Sve digitalne tehnologije podstiču lidere da se fokusiraju na aktivnosti povezane sa kupcima, proizvodima, procesima sa ciljem da se optimizuju ključne aktivnosti i da se identifikuju nove poslovne mogućnosti i šanse (Lukić, 2017). Digitalna era ima ogroman uticaj na sve sfere života i rada i izvesno je da će taj uticaj postojati i u budućnosti, čak u većoj meri i sa većim intenzitetom (Bankewitz, Aberg i Teuchert, 2016). Lideri svih organizacija, a posebno organizacija iz javnog sektora, će nesumnjivo i u budućnosti biti suočeni sa uticajima digitalizacije i moraće da se prilagode novom okruženju i uslovima poslovanja ukoliko žele da opstanu na tržištu.

### 3. DIGITALNA TRANSFORMACIJA ORGANIZACIJA

Digitalna transformacija nastaje kada se digitalna tehnologija primenjuje sa ciljem da radikalno promeni način na koji organizacije funkcionišu i stiču konkurentsku prednost (Rojik, 2018). Kupovina tehnologije predstavlja samo jedan deo veoma složenog i vremenski zahtevnog projekta digitalne transformacije koji obuhvata celokupnu organizaciju i način njenog poslovanja (Schallmo i Williams, 2018). Digitalna transformacija podrazumeva promenu načina poslovanja organizacije i preobražaj njenog poslovnog modela primenom savremenih tehnologija, softvera i alata (Lukić i Maksimović Sekulić, 2020).

Transformisanje ključnih poslovnih procesa u organizaciji kroz prihvatanje digitalnih tehnologija predstavlja složen i izazovan projekat (Stone, 2019). Organizacijama najčešće nedostaju resursi, talenti i lideri koji će moći da pokrenu, usmere i uspešno vode ovaj vid transformacije (Kane i sar., 2016). Pored toga, potrebno je da se realno sagledaju raspoloživa infrastruktura, oprema i poslovni procesi (Davenport i Westerman, 2018).

U praksi postoji mnogo primera organizacija koje nisu uspele da uhvate korak sa digitalnim tehnologijama i mnogo lidera koji nisu na pravi način shvatili implikacije digitalnih tehnologija na strategiju (Hess et al., 2016). Sa druge strane, ukoliko se digitalna transformacija uspešno sprovede, ključni rezultati koje organizacije mogu da očekuju su (Herbert, 2017):

- Povećan prihod: veće učešće na tržištu, prodor na nova tržišta, niži troškovi privlačenja i zadržavanja kupaca;
- Povećana konkurentska prednost: bolji proizvodi i/ili usluge u odnosu na konkurente ili inovativni proizvodi i usluge;
- Sposobnost da se uradi više sa manje resursa: povećana efikasnost, koordinacija, mogućnost da se iskoriste sve prednosti.

Postoji konsenzus između teoretičara i konsultanata da digitalna transformacija treba da bude sastavni deo svake poslovne strategije (Schallmo i Williams, 2018). Međutim, zbog svoje složenosti, projekti digitalne transformacije treba da se odvijaju korak po korak, po određenim fazama i etapama (Scheer, 2017). Sam proces digitalne transformacije često počinje malim koracima, u određenim poslovnim funkcijama i ukoliko su rezultati dobri dolazi do većih promena (Herbert, 2017). Ovakav pristup se često smatra neadekvatnim jer nije obuhvaćena cela organizacija i nisu sagledani svi ciljevi. Iz tog razloga, često se dešava da ambiciozni digitalni projekti koji obuhvataju samo određeni deo organizacije bez jedinstvene digitalne strategije na nivou cele organizacije doživljavaju neuspeh (Chalons i Dufft, 2017). Digitalna transformacija će doživeti neuspeh ukoliko postoje nepovezana razmišljanja, kanali komunikacije, procesi, tehnologije. Zaposleni treba da komuniciraju i razmenjuju informacije i znanja na svakodnevnom nivou (Stone, 2019).

Ključna strategijska pitanja koja lideri postavljaju u procesu digitalne transformacije su (Schreckling i Steiger, 2017: 18):

- Da li smo proces digitalizacije ugradili u sve elemente našeg strategijskog planiranja (da li kontinuirano analiziramo naše tržište - nove konkurente, nove digitalizovane proizvode i usluge, nove digitalizovane poslovne modele)?
- Koliko dobro možemo da sagledamo gde se dešavaju promene i gde digitalizacija ima najveći uticaj?
- Da li je digitalizacija na vrhu naše strategijske agende i u centru naše organizacione strategije?
- Da li smo stavili akcenat na potrebu za digitalnom transformacijom i jasno preneli viziju?
- Šta je prioritet naših digitalnih inicijativa? Da li je to poboljšanje iskustva kupaca ili poboljšan proces odlučivanja, inovacija, saradnje zaposlenih, dobavljača, poslovnih partnera?

- Da li planiramo i pratimo vrednosti naših digitalnih inicijativa i da li izdvajamo dovoljno sredstava za njih?
- Kako pozicioniramo naš biznis u širem ekosistemu – mreži kompanija, institucija, kupaca?
- Da li digitalne poslove vodimo odvojeno ili ih integrišemo u postojeću organizacionu strategiju?

Odgovori na ova pitanja će u velikoj meri pomoći liderima da uspešno implementiraju digitalne tehnologije i da uspešno sprovedu organizacione promene.

Jedan od značajnih projekata koji je pokrenut u gradu Bostonu podrazumevao je razvoj specijalizovane mobilne aplikacije pod nazivom *Citizens Connect* koja je omogućavala da stanovnici ovog grada u realnom vremenu, direktno sa lica mesta, prijave gradskoj vlasti određene probleme i poteškoće. Na taj način, digitalne tehnologije su omogućile agilnost cele gradske uprave i aktivno učešće građana u procesu rešavanja problema (Ljubojević i Lukić, 2020).

Značajnu ulogu u procesu implementacije digitalne tehnologije imaju angažovani lideri koji svojim radom, trudom, zalaganjem, optimizmom i energijom pozitivno utiču na stepen prihvatanja ove tehnologije. Angažovani lideri su puni elana i uvek spremni da daju sve od sebe za uspeh organizacionih projekata i procesa transformacije (Lukić Nikolić, 2021).

#### **4. AGILNOST KAO NEOPHODAN FAKTOR ZA OPSTANAK I USPEH U KRIZNIM SITUACIJAMA**

Krizne situacije u velikoj meri utiču na poslovanje i funkcionisanje organizacija. Bez obzira na prirodu i uzrok, svaka kriza uvek pomera organizaciju iz uobičajenog koloseka i zahteva od nje da se brzo prilagodi nastalim okolnostima kako bi opstala. Neke organizacije su od svog osnivanja agilne, dok druge moraju da prođu kroz organizacionu transformaciju da bi stekle karakteristike i sposobnosti koje će ih učiniti agilnim (Brosseau i sar., 2019). Međutim, lideri svih organizacija su svesni da u današnjim uslovima poslovanja, agilnost više nije izbor, već sposobnost koja je neophodna i presudna za opstanak. Mnogi lideri su pokrenuli velike digitalne projekte sa ciljem da njihove organizacije postanu agilne, ali još uvek nisu ugradili digitalni i agilni mentalni sklop u organizaciju. Da bi u tome uspeali, neophodno je da sagledaju i razumeju ključne razlike koje postoje između industrijskog i digitalnog doba. Te razlike su prikazane u tabeli 1.

Tabela 1. Ključne razlike između industrijskog i digitalnog doba (izvor: prilagođeno prema Filos, E. (2006). Smart Organizations in the Digital Age. In Mezgar, I. (Ed.). Integration of ICT in Smart Organizations (pp. 1-39), Idea Group Publishing, str. 2.)

	<b>Industrijsko doba</b>	<b>Digitalno doba</b>
<b>Okruženje</b>	Stabilnost, predvidljivost promena, vrednost se kreira pomoću „retkih resursa”, jednostavni poslovi, masovna proizvodnja, tradicionalna znanja i veštine, jednostavni procesi i proizvodi.	Dinamičnost, neizvesnost, vrednost se kreira pomoću „podataka”, složeni poslovi, elektronska znanja i veštine, prilagođavanje proizvoda i usluga, proizvodi i usluge sa dodatom vrednošću.
<b>Aktiva</b>	Vidljiva (lako merljiva)	Nevidljiva (teško merljiva)
<b>Organizacija</b>	Efikasnost, hijerarhija, lanac komandovanja i kontrole, autoritet, vertikalna komunikacija. Vrednosti: kontrola	Učenje, znanje, umrežavanje, koordinacija, kompetentnost, horizontalna komunikacija Vrednosti: poverenje i integritet

Karakteristike digitalnog doba zahtevaju od organizacija da budu agilne jer agilnost dovodi do brojnih pozitivnih efekata zahvaljujući kojima organizacije mogu dalje da rastu i da se razvijaju. Agilne organizacije imaju brojne prednosti (Wyman, 2018):

- Brži i bolji odgovor na promene u okruženju;
- Efikasnija i jednostavnija organizaciona struktura;
- Stalno učenje, sticanje novih i deljenje postojećeg znanja;
- Fokusiranost na klijente;
- Delegirani autoritet i brže odluke;
- Sloboda da se predlože nove ideje i projekti;
- Jasna vizija i misija;
- Zaposleni se ponašaju kao interni preduzetnici;
- Sklonost ka timskom radu.

Pored navedenih prednosti agilnih organizacija, u praksi postoje određene pogrešne pretpostavke u pogledu agilnosti. Tri ključne zablude u praksi su da (Cooke, 2012):

- 1) Agilnost ne zahteva planiranje. Agilni pristup ne zagovara dugoročne rigidne planove u kojima će se predvideti sve što može da se desi tokom projekta. Međutim, agilni pristup koristi inkrementalno planiranje tokom celog projekta i prilagođavanje planova shodno rezultatima po iteracijama (sprintevima).
- 2) Agilnost ne zahteva dokumentovanje. Agilni pristupi su zasnovani na svakodnevnim sastancima koji se održavaju uživo. Međutim, agilni pristup podrazumeva jasnu i kompletnu dokumentaciju poslovnih pravila, procedura, standarda.
- 3) Agilnim projektima se ne upravlja. U agilnim projektima ne postoje titule i hijerarhija, već odluke ravnopravno donose svi članovi projektnih timova. Projektni timovi su samoorganizujući i samomotivišući. Iako ne postoje formalni sistemi strogog nadzora i kontrole, periodično se vrši evaluacija ostvarenih rezultata po sprintevima.



Agilni lideri poseduju nekoliko važnih karakteristika: transparentnost, iskrenost, otvorenost, saradljivost, osnaživanje zaposlenih, pouzdanost, odgovornost, savesnost, usmerenost na budućnost, aktivno slušanje sagovornika, stalno učenje, izdržljivost (rezilijentnost) u teškim situacijama i slično. Lideri moraju biti spremni da se prilagođavaju i da budu uzor zaposlenima. Ovo posebno dolazi do izražaja u kriznim uslovima, kao što je pandemija Covid-19.

Ključni izazov koji je pandemija Covid-19 nametnula pred sve organizacije jeste kako da zaštite zdravlje svojih zaposlenih. U kratkom roku, lideri organizacija su morali da reorganizuju način poslovanja i funkcionisanja, odnosno da osposobe organizacije da budu agilne. Mere koje su preduzete odnosile su se na ograničavanje broja zaposlenih po kancelarijama, fizičko udaljavanje radnih stolova, pojačane higijenske mere, prelazak na rad od kuće (kada je to bilo moguće s obzirom na prirodu posla), rad po smenama, fleksibilno radno vreme. Većina ovih aktivnosti je bila moguća upravo zahvaljujući savremenim digitalnim tehnologijama koje su omogućile da se uspostave efikasni kanali komunikacije, razmena informacija i donošenje odluka u realnom vremenu, održavanje redovnih sastanaka i izveštavanje. Samim tim, sve one organizacije koje su agilne imale su neophodne preduslove da opstanu u uslovima koje je nametnula pandemija Covid-19. I ne samo da opstanu, već da rastu i da se razvijaju.

## 5. ZAKLJUČAK

Kriza sa kojom se početkom 2020. godine suočio ceo svet izazvana je pandemijom Covid-19 koja je u velikoj meri ugrozila zdravlje ljudi. Više nego ikada ranije, lideri su postali svesni da organizacije moraju da postanu agilne i da u kratkom vremenskom roku reorganizuju svoj način funkcionisanja i poslovanja kako bi zaštitile zdravlje zaposlenih. Digitalne tehnologije i alati, kao i efektivno liderstvo, su u velikoj meri doprineli stvaranju agilnih organizacija. Organizaciona agilnost predstavlja sposobnost organizacije da bude fleksibilna, adaptivna i inovativna u stalno menjajućem okruženju. Agilnost se odnosi na sposobnost organizacija da brzo odgovore na nove šanse i prilike i da na fleksibilan način modifikuju poslovanje uvažavajući svoje ključne vrednosti i norme.

## LITERATURA

1. Andriole, S., Cox, T., & Khin, K. (2018). *The Innovator's Imperative. Rapid Technology Adoption for Digital Transformation*. Boca Raton: CRC Press. Taylor & Francis Group.
2. Al-Omouh, K. S., Simon-Moya, V., & Sendra-Garcia, J. (2020). „The impact of social capital and collaborative knowledge creation on e-business proactiveness and organizational agility in responding to the COVID-19 crisis.” *Journal of Innovation & Knowledge*, 5(4), 279-288.
3. Aydinliyim, L., & Wirtenberg, J. (2018). „Reimagining the Twenty-First-Century Employment Relationship: Aligning Human Resources and Corporate Social Responsibility Through Employment Policies and Practices.” In: Berger, L. & Berger, D. (Eds.) *The Talent Management Handbook* (pp.358 - 370). New York: McGraw Hill.
4. Bankewitz, M., Aberg, C., & Teuchert, C. (2016). „Digitalization and Boards of Directors: A New Era of Corporate Governance?” *Business and Management Research*, 5(2), 58-69.

5. Bharadwaj, A., El Sawy, O., Pavlou, P., & Venkatraman, N. (2013). „Digital business strategy: Toward a next generation of insights.” *MIS Quarterly*, 37(2), 471-482.
6. Brosseau, D., Ebrahim, S., Handscomb, S., & Thaker, S. (2019). „The Journey to an Agile Organization.” McKinsey & Company, dostupno na: <https://www.ifsskillnet.ie/wp-content/uploads/2019/05/The-journey-to-an-agile-organization-final-1.pdf>, pristupljeno 13.03.2021.
7. Brett, J. (2019). „Evolving Digital Leadership: How to Be a Digital Leader in Tomorrow’s Disruptive World.” New South Wales: Apress.
8. Chalons, C., & Dufft, N. (2017). „The Role of IT as an Enabler of Digital Transformation”. In: F. Abolhassan (Ed.). *The Drivers of Digital Transformation. Why There’s No Way Around the Cloud* (pp. 1-13). Switzerland: Springer.
9. Cooke, J. L. (2012). „Everything you want to know about Agile. How to get Agile results in a less-than-agile organization.” Cambridgeshire: IT Governance Publishing.
10. Davenport, T., & Westerman, G. (2018). „Why so many high-profile digital transformations fail.” *Harvard Business Review*, March, 2-5.
11. Fairhurst, D., & Yost, A. (2018). „Driving Competitive Advantage Through Nontraditional Approaches to Engagement Surveys.” In: Berger, L. & Berger D. (Eds.) *The Talent Management Handbook* (pp. 302-310). New York: McGraw Hill.
12. Fichman, R., Dos Santos, B., & Zheng, Z. (2014). „Digital Innovation as a Fundamental and Powerful Concept in the Information Systems Curriculum.” *MIS Quarterly*, 38(2), 329-353.
13. Filos, E. (2006). „Smart Organizations in the Digital Age.” In: Mezgar, I. (Ed.). *Integration of ICT in Smart Organizations* (pp. 1-39), Idea Group Publishing.
14. Hess, T., Matt, C., Benljan, A., & Wiesbock, F. (2016). „Options for Formulating a Digital Transformation Strategy.” *MIS Quarterly Executive*, 15/2, 123-139.
15. Herbert, L. (2017). „Digital Transformation. Build your Organizations Future for the Innovation Age. Bloomsbury Publishing Plc.
16. Holbeche, L. (2019). „Designing sustainably agile and resilient organizations.” *Systems Research and Behavioral Science*, 36(5), 668-677.
17. Imperatori, B. (2017). „Engagement and Disengagement at Work. Drivers and Organizational Practices to Sustain Employee Passion and Performance.” Springer.
18. Kane, G., Palmer, D., Nguyen Phillips, A., Kiron, D., & Buckley, N. (2016). „Aligning the Organization for Its Digital Future.” Research Report: Mit Sloan Management Review in collaboration with Deloitte University Press.
19. Kohnke, O. (2017). „It’s Not Just About Technology: The People Side of Digitization.” In: G. Oswald, & M. Kleinemeier (Eds.). *Shaping the Digital Enterprise. Trends and Use Cases in Digital Innovation and Transformation* (pp. 69-92). Springer International Publishing.
20. Lazarević, S., & Lukić, J. (2015). „Building Smart Organization Throught Learning and Development of Employees.” In: Grozdanić R., Jovančević D. (Eds.) *Creative Education for Employment Growth* (pp. 256-268), monography from The Fourth International Conference Employment, Education and Entrepreneurship, Belgrade, 14-16. October 2015.
21. Lawler, E., & Galbraith, J. (1994). „Avoiding the corporate dinosaur syndrome.” *Organizational Dynamics*, 23(2), 5-17.

22. Lukić, J. (2017). „The Impact of Big Data Technologies on Competitive Advantage of Companies.” *Facta Universitates: Series Economics and Organization*, 14(3), 255-264.
23. Lukić, J., Salkić, H., & Ostojić, B. (2018). „New Job Positions and Recruitment of Employees Shaped by Blockchain Technologies”. Četvrta međunarodna naučno-stručna konferencija *Liderstvo i menadžment: integrisane politike istraživanja i inovacija – LIMEN 2018* (Zbornik radova), Srbija, Beograd, Hotel Moskva, str. 314-320.
24. Lukić, J., & Maksimović Sekulić, N. (2020). „Liderska uloga odbora direktora u procesu organizacione transformacije izazvane digitalnim tehnologijama.” 10. Međunarodna konferencija „Razvoj javne uprave“, Hrvatska, Vukovar: Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, str. 144-151.
25. Lukić Nikolić, J. (2021). *Angažovanost zaposlenih sa organizacionim ponašanjem i menadžmentom ljudskih resursa*. Beograd: Visoka škola modernog biznisa.
26. Ljubojević, Č., & Dejanović, A. (2017). *Menadžment i marketing usluga*. Beograd: Visoka škola modernog biznisa.
27. Ljubojević, Č., & Lukić, J. (2020). „Građani u ulozi lidera u procesu socijalnih inovacija.” 10. Međunarodna konferencija „Razvoj javne uprave“, Hrvatska, Vukovar: Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, str. 152-160.
28. Petković, M., & Lukić J. (2013). „Uticaj informacione tehnologije na dizajn organizacije: primer organizacije u zdravstvu.” *Sociologija*, 55(3), 439-460.
29. Petković, M., Orelj, A., & Lukić, J. (2014). „Managing employees in a virtual enterprise.” *Singidunum University International Scientific Conference – Impact of Internet on Business Activities in Serbia and Worldwide*, 25-26.04.2014. Belgrade, University of Singidunum, pp. 227-232.
30. Porter, M., & Heppelmann, J. (2014). „How Smart, Connected Products Are Transforming Competition.” *Harvard Business Review*, 92(11), 64-88.
31. Rojik, A. (2018). „Introduction: Board Are Striving to Keep Pace with Digital Transformation and Cybersecurity Imperatives.” *2018 Cyber Governance Survey: BDO Center for Corporate Governance and Financial Reporting*.
32. Schallmo, D., & Williams, C. (2018). „Digital Transformation Now! Guiding the Successful Digitalization of Your Business Model.” Switzerland: Springer.
33. Schreckling, E., & Steiger, C. (2017). „Digitalize or Drown.” In: G. Oswald, & M. Kleinemeier (Eds.). *Shaping the Digital Enterprise. Trends and Use Cases in Digital Innovation and Transformation* (pp. 3-28). Springer International Publishing.
34. Scheer, A.-W. (2017). „Theses on Digitalization.” In: F. Abolhassan (Ed.). *The Drivers of Digital Transformation. Why There’s No Way Around the Cloud* (pp. 33-45). Switzerland: Springer.
35. Stone, S. M. (2019). „Digitally Deaf. Why Organizations Struggle with Digital Transformation.” Springer.
36. Wyman, O. (2018). „Organizational Agility. Why large corporations often struggle to adopt the inventions created by their innovation units and how to improve success rates in a rapidly changing environment.” IESE Business School.

**ULOGA INSTITUCIONALNIH POTPORA U RAZVOJU PODUZETNIŠTVA  
ŽENA VUKOVARSKO-SRIJEMSKE ŽUPANIJE**

**THE ROLE OF INSTITUTIONAL SUPPORT IN THE DEVELOPMENT OF  
WOMEN'S ENTREPRENEURSHIP IN VUKOVAR-SRIJEM COUNTY**

**dr. sc. Mira Majstorović, pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

e-mail: [mmajstorovic@vevu.hr](mailto:mmajstorovic@vevu.hr)

**dr. sc. Ivana Ivančić**

2i premium brand d.o.o. Vinkovci

e-mail: [2ipremiumbrand@gmail.com](mailto:2ipremiumbrand@gmail.com)

**dr. sc. Nada Milas Bosanac**

Muzej „Belišće“, Belišće

e-mail: [nada.milas.bosanac@belisce.hr](mailto:nada.milas.bosanac@belisce.hr)

**Sažetak**

Žensko poduzetništvo izvor je ekonomske neovisnosti žena i ima važnu ulogu u razvoju nacionalnog gospodarstva. Žene ulaze u svijet poduzetništva pokretane istim motivima ulaska koji pokreću i muškarce, a to su: želja za postignućem, zadovoljstvo poslom i neovisnost. Često se susreću s poteškoćama u svojim poduzetničkim aktivnostima, a uzrok tome leži u društvenoj percepciji o ženama, njihovim društvenim ulogama i odgovornostima te rodno neravnomjerno raspoređenim odnosima moći. Analiza poduzetničkih aktivnosti u Vukovarsko-srijemskoj županiji ukazuje na dominaciju muškaraca u vlasničkoj strukturi društava u gotovo svim djelatnostima. Muškarci zapošljavaju više djelatnika, ostvaruju veće prihode i raspolažu većom imovinom od žena poduzetnica. Za razvoj poduzetničkih aktivnosti žena važna je podrška poduzetničkih potpornih institucija koje su usmjerene na stvaranje kvalitetnog i korisnički orijentiranog poslovnog okruženja, posebno u uvjetima ekonomske neizvjesnosti uzrokovane pandemijom COVID-19. Razvojne agencije zadužene su za operativnu provedbu mjera za razvoj gospodarstva i poduzetništva, poticanje i privlačenje investicija te realizaciju projekata poticanja gospodarskog razvitka i poduzetništva. U radu se istražuje institucionalna potpora poduzetništvu žena Vukovarsko-srijemske županije provedbom programa županijske i lokalnih razvojnih agencija, kako bi se umanjio nedostatak znanja, infrastrukture i financijskih sredstava potrebnih za razvoj njihovih poduzetničkih aktivnosti.

**Ključne riječi:** *poduzetnička aktivnost žena, institucionalne potpore, razvojne agencije, Vukovarsko-srijemska županija.*

**Abstract**

Women's entrepreneurship is a source of women's economic independence and plays an important role in the development of the national economy. Women enter the world of entrepreneurship driven by the same motives of entry that drive men and these motives are: the desire to achieve, satisfaction with the job and independence. They often face difficulties in

their entrepreneurial activities and the reason is the social perception of women, their social roles and responsibilities and gender unequal power relations. The analysis of entrepreneurial activities in the County of Vukovar-Srijem indicates the dominance of men in the ownership structure of companies in almost all activities. Men employ more employees, earn higher incomes and have more assets than women entrepreneurs. The support of entrepreneurial support institutions aimed at creating a quality and user-oriented business environment is important for the development of women's entrepreneurial activities, especially in the conditions of economic uncertainty caused by the COVID-19 pandemic. Development agencies are in charge of the operational implementation of measures for the development of the economy and entrepreneurship, the encouragement and attraction of investments and the implementation of projects to encourage economic development and entrepreneurship. Development agencies are responsible for the operational implementation of measures for the development of economy and entrepreneurship, promoting and attracting investments and implementation of projects to encourage economic development and entrepreneurship.

**Keywords:** *women's entrepreneurial activity, institutional support, development agencies, Vukovar-Srijem county.*

## 1. UVOD

Poduzetništvo podrazumijeva sve poduzetnikove djelatnosti usmjerene na ulaganje i kombinaciju inputa, širenje na nova tržišta, stvaranje novih proizvoda, novih potrošača i novih tehnologija, a naglašeno je vezano za prijelom vremena, uvjete neizvjesnosti, krize i promjene u okolini (Jelavić i Ravlić, 1995:60). Definiranje ženskog poduzetništva temelji se na rodnoj određenosti pa se slijedom toga može reći kako je to poduzetnička aktivnost žena. Svaka poduzetnička aktivnost planirana je i namjerna (Krueger i suradnici, 2000) pa tako i žene ulaze u svijet poduzetništva pokretane istim motivima ulaska koji pokreću i muškarce, kao što su želja za postignućem, zadovoljstvo poslom i neovisnost (Škrtić i Mikić, 2011: 302.). U svojim poduzetničkim aktivnostima žene se često susreću s poteškoćama koje proizlaze iz njihove društvene uloge i odgovornosti te rodno neravnomjerno raspoređenih odnosa moći. Uzroci jaza u poduzetničkoj aktivnosti žena i muškaraca u Europskoj uniji su: ograničeni pristup financijskim resursima, tehnologiji, informacijama, edukaciji, slaba poslovnu umreženost te neusklađenost poslovnog i obiteljskog aspekta života u kojem još uvijek dominira uloga žene (European Commission, 2010). *Akcijski plan za poduzetništvo 2020.* (European Commission, 2010:3) temeljni je plan iz 2010. godine za zajedničku akciju oslobađanja europskog poduzetničkog potencijala, uklanjanje postojećih prepreka i revoluciju u poduzetničkoj kulturi. Njime su definirana tri prioritetna područja djelovanja: razvoj poduzetničkog obrazovanja, kreiranje povoljnog poslovnog okruženja, isticanje uzornih poduzetnika i dohvaćanje specifičnih skupina, mladih i žena.

Malo i srednje poduzetništvo značajno doprinose lokalnom razvoju u Republici Hrvatskoj te sve više poprimaju atribute dinamičnog gospodarskog sektora, omogućavajući socijalnu stabilnost i doprinoseći lokalnim proračunima. Sve veći značaj lokalnog razvoja rezultira postupnim prenošenjem fiskalnih ovlasti sa središnje države na niže razine vlasti s ciljem osiguranja što uspješnijeg poduzetništva, zadovoljavanja lokalnih interesa i potreba lokalnog stanovništva (Buble i Kružić, 2006). S obzirom na ograničenja uvjetovana globalnom

pandemijom, poduzetničke potporne institucije prilagođavaju se novoj stvarnosti i imaju važnu ulogu u pružanju potpora razvoju poduzetničkih aktivnosti žena putem odgovarajućih poticaja.

Razvojne agencije zadužene su za operativnu provedbu mjera za razvoj gospodarstva i poduzetništva, poticanje i privlačenje investicija te realizaciju projekata poticanja gospodarskog razvitka i poduzetništva. U radu se, uz analizu poduzetničkih aktivnosti žena u Republici Hrvatskoj, istražuje institucionalna potpora Vukovarsko-srijemske županije provedbom programa županijske i lokalnih razvojnih agencija, kako bi se umanjio nedostatak znanja, infrastrukture i financijskih sredstava potrebnih za razvoj ženskog poduzetništva.

## **2. PODUZETNIČKA AKTIVNOST ŽENA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Na poduzetničku aktivnost bitno utječu demografska obilježja kao što su spol, dob, radno iskustvo i podrijetlo te je manje vjerojatno da će novo poduzeće osnovati žena nego muškarac (Mazzarol i suradnici, 1999). Za razumijevanje ženskog poduzetništva važno je znati koji su to ključni razlozi zbog kojih žene kreću u poduzetnički pothvat. U vezi toga može se postaviti i pitanje utječu li na poduzetničke namjere u značajnijoj mjeri osobine ličnosti ili ekosustav u okviru kojeg se želi poslovati. U ostvarivanju poduzetničkih namjera jedan od najvažnijih izvora socijalne potpore je obitelj, a obiteljski resursi, norme i vrijednosti utječu na stvaranje novih poduzetnika. Dakle, potpora obitelji je od iznimne važnosti, a posebice kada je u pitanju poduzetnička aktivnost žena (Edelman i suradnici, 2016).

Pokretanje poduzetničke aktivnosti podrazumijeva korištenje novih ideja i kreativnosti u rješavanju novih problema te inovativnih pristupa u kreiranju strategija i poslovnih metoda. Nisku razinu samozapošljavanja i poduzetničke aktivnosti žena prate problemi niske financijske pismenosti, nedostatak poslovnih vještina i ograničen pristup financijskim izvorima kada i pokrenu svoj poslovni pothvat.

Žensko poduzetništvo važan je izvor ekonomske neovisnosti koji ženama pruža priliku za pokretanje i vođenje vlastitog poduzeća. Istraživanja usmjerena na fenomen poduzetničke aktivnosti žena posljednjih godina u Republici Hrvatskoj ukazuju na prisutan trend rasta broja poduzetnica, ali i na značajne strukturne i ekonomske prepreke koje se kroz javne politike trebaju prebroditi (Ivanković i suradnici, 2016).

Republika Hrvatska je imala, zaključno s 2020. godinom, već dva ciklusa strategija usmjerenih na razvoj ženskog poduzetništva kojima su se trebale otkloniti prepreke uspješnom uključivanju žena u svijet poduzetništva. Strategijom razvoja poduzetništva žena u Republici Hrvatskoj 2014. do 2020. (Narodne novine br. 77/2014) postavljeni su strateški ciljevi čija je realizacija trebala doprinijeti dugoročnim promjenama vrijednosnog sustava, smanjenju rodne neuravnoteženosti u različitim područjima poslovnog života te povećanju broja žena koje se upuštaju u samostalno poslovanje. Poboljšanje usklađenosti i umreženosti javnih politika cilj je kojim se želio ojačati rad Međuresorne radne skupine i koordinacije, utvrditi mehanizme za praćenje provedbe, utvrditi početno stanje temeljem raspoloživih pokazatelja, razvijati statističku osnovicu i veze među izvorima informacija o poduzetništvu žena te djelovati u poticajnom okruženju. Poboljšanje sustavne podrške poduzetništvu žena cilj je kojim se htjela osigurati potpora poduzetnosti žena, razvijati poslovno umrežavanje, jačati postojeće i razvijati

nove modele obrazovanja i osposobljavanja, poboljšati pristup žena povoljnim oblicima financiranja, razvijati nove oblike financiranja i korištenje EU sredstava, fondova i financijskih instrumenata. Uvođenje poduzetništva žena u cjelokupnu institucionalnu infrastrukturu strateški je cilj kojim se istaknula važnost savjetovanja i mentorstva na regionalnoj razini, podrška poduzetništvu žena kroz potpurnu infrastrukturu i pružanje stručne potpore za poduzetničke projekte žena. Promocija poduzetništva žena bio je cilj vezan uz komunikacijske aktivnosti i promociju mreža i razvoja poduzetništva žena.

U provedbi Strategije razvoja poduzetništva žena u Republici Hrvatskoj 2014. do 2020. (Narodne novine br. 77/2014) većinu rizika za ostvarenje cilja jačanja ženskog poduzetništva može se povezati s čimbenicima koji dolaze iz društvenog okruženja, a čine ih sustav vrijednosti i nedostatak kapaciteta suradnje. Rizici su: društveno neprepoznavanje poduzetnički aktivnih žena kao generatora novih zapošljavanja i nove vrijednosti; nedostatna suradnja između tijela državne i lokalne uprave/samouprave, poslovnog sektora, akademske zajednice i civilnog sektora u promoviranju ženskog poduzetništva kao ljudskog prava i važnog resursa ekonomskog razvoja; nedostatna povezanost između nositelja različitih aktivnosti za razvoj poduzetničkog kapaciteta na državnoj i lokalnoj razini. Izostanak većeg učinka navedene strategije u prevladavanju jaza u poduzetničkoj aktivnosti žena i muškaraca ukazuje na ukorijenjenost prepreka za razvoj poduzetništva žena u Republici Hrvatskoj.

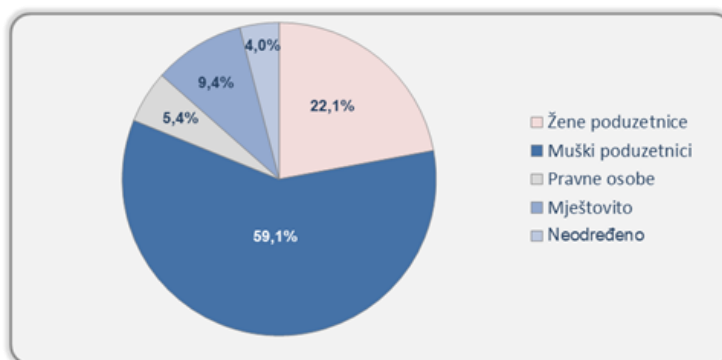
Hrvatski sabor je u veljači 2021. donio Nacionalnu razvojnu strategiju Republike Hrvatske do 2030. godine (Narodne novine br. 13/2021) u kojoj se kao strateški cilj određuje povećanje konkurentnosti hrvatskog gospodarstva koje se želi postići unaprjeđenjem procesa i postupaka s kojima se poduzetništvo susreće u radu s javnim tijelima te podrškom razvoju konkurentnog, tehnološki naprednog i izvozno orijentiranog gospodarstva temeljenog na znanju, inovacijama i primjeni naprednih tehnologija. Ostvarivanje postavljenog strateškog cilja uključivat će optimizaciju procesa s kojima se poduzetništvo svakodnevno susreće u radu s javnim tijelima.

Uključivanjem Republike Hrvatske 2002. u *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM), omogućen je bolji način praćenja promjena u poduzetničkoj aktivnosti žena u Hrvatskoj, ali i usporedbi sa svijetom, korištenjem standardiziranog istraživačkog pristupa. GEM istraživanje (CEPOR, 2020) omogućava analizu razlike u aktivnosti pokretanja poslovnog pothvata između žena i muškaraca. Istraživanje za Hrvatsku 2019. godine (CEPOR, 2020) pokazuje blagu tendenciju smanjivanja razlike u poduzetničkoj aktivnosti između muškaraca i žena, no još uvijek više muškaraca pokreće svoj poslovni pothvat nego što to čine žene. Aktivnost muškaraca je 1,63 puta veća u odnosu na aktivnost žena, što je na istoj razini kao i u zemljama Europske unije uključenima u GEM istraživanje. Prema navedenom istraživanju može se zaključiti da još uvijek postoji nedovoljno iskorišten potencijal poduzetničkog djelovanja žena za ostvarivanje gospodarskog rasta i kreiranje radnih mjesta, a da razlika u poduzetničkoj aktivnosti žena i muškaraca ne proizlazi iz razlika u motivaciji ili iz razlika u uočavanju prilika, nego je rezultat kombinacije majčinstva, organizacije obiteljskog života i kulturološkog konteksta.

Analiza vlasničke strukture trgovačkih društava u Republici Hrvatskoj prema rodnom kriteriju (Financijska agencija, 2020a), pokazuje da udio žena poduzetnica, vlasnica odnosno osnivačica trgovačkih društava, u razdoblju od 2011. do 2019. godine lagano raste, uz iznimku 2015.

godine kada je udio bio manji (18,3%) u odnosu na 2014. godinu (20,4%). Udio društava u kojima su isključivo žene osnivači kretao se od 18,0% u 2011. godini do 22,1% u 2019. godini. Ako se broju trgovačkih društava u isključivo ženskom vlasništvu pridoda i broj društava u miješanom vlasništvu, u kojima je uz druge skupine jedan od vlasnika žena ili više njih, udio ženskog poduzetništva je još i veći. U razdoblju od 2011. do 2019. godine, udio se ženskog poduzetništva (žene osnivačice i mješoviti osnivači) u ukupnom broju trgovačkih društava kretao od najmanjeg udjela od 28,8% (2015.) do najvećeg udjela od 33,1% (2016).

Grafikon 1. Vlasnička struktura trgovačkih društava u 2019. godini u RH, prema rodnom kriteriju (Izvor: Financijska agencija, 2020.)



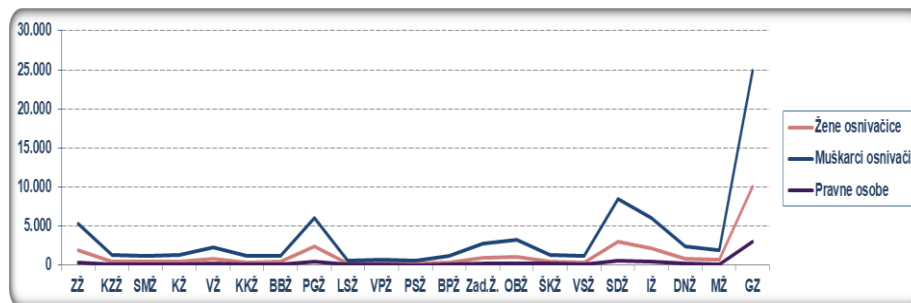
Kako je prikazano na grafikonu 1, u 2019. godini, 28.100 društava ili 22,1% bilo je isključivo u vlasništvu žena, s tim da su u još 11.998 društava žene suvlasnice s muškarcima i/ili pravim osobama, što udio ženskog poduzetništva u ukupnom broju društava diže na 31,5%. Od ukupno 127.258 društava, 59,1% je isključivo u vlasništvu muškaraca, 5,4% je u vlasništvu pravnih osoba, 9,4% je u mješovitom vlasništvu, dok za 4,0% ili 5.143 trgovačka društva, prema dostupnim podacima, nije moguće odrediti kojoj skupini pripadaju.

Prema vlasničkom udjelu, promatrano po područjima djelatnosti, žene poduzetnice prevladavaju u području ostalih uslužnih djelatnosti (S), s 58,4% udjela u ukupnom broju poduzetnika područja, dok je udio muškaraca kao vlasnika 33,3%. U tom području djelatnosti kod 4.325 poduzetnika bilo je 11.071 zaposlenih, od čega je kod 2.524 društava koja su u vlasništvu žena bilo 4.599 zaposlenih, dok je kod 1.441 društva koja su u vlasništvu muškaraca bilo 3.668 zaposlenih. Nominalno, najviše je žena poduzetnica u području stručnih, znanstvenih i tehničkih djelatnosti (M). Njih 6.271 ostvarilo je prihode u iznosu od 3,5 milijardi kuna. Od 20.348 društava u toj djelatnosti, u 30,8% vlasnice su žene, a u još 2.242 trgovačkih društava žene vlasništvo dijele s muškarcima i/ili s pravnim osobama kao osnivačima društva. Kod poduzetnika u oba spomenuta skupa (žene osnivačice i mješoviti osnivači, ukupno 8.513 poduzetnika) bilo je ukupno 21.152 zaposlenih koji su ostvarili ukupan prihod u iznosu od 8,4 milijarde kuna, od ukupno 32,6 milijardi kuna koliko su u 2019. godini ostvarila sva društva u području stručnih, znanstvenih i tehničkih djelatnosti (M). Poduzetnice u području trgovine (G) ostvarile su najveći prihod, u iznosu od 12,2 milijarde kuna. Slijede poduzetnice u prerađivačkoj industriji (C) s ostvarenih 5,3 milijarde kuna prihoda te građevinarstvu (F) s ostvarenih 3,7 milijardi kuna prihoda. Najveći prihod po zaposlenom (879,2 tis. kn) ostvarile su poduzetnice u području trgovine (G), a najveću dobit po zaposlenom (63,1 tis. kn) ostvarile su poduzetnice u području djelatnosti opskrbe električnom energijom, plinom, parom i klimatizacija (D). Može



se zaključiti da je još uvijek veći udio žena u vlasništvu u uslužnim djelatnostima, dok je u ostalim djelatnostima koje su pretežito proizvodnoga karaktera udio žena i muškaraca u vlasništvu društava daleko veći na strani muškaraca kao vlasnika.

Grafikon 2. Vlasnička struktura trgovačkih društava u RH po županijama, prema rodnom kriteriju, u 2019. (Izvor: Financijska agencija, 2020.)



Promatra li se vlasnička strukturu prema rodnom kriteriju po županijama u 2019. godini (grafikon 2), udio trgovačkih društava koja su isključivo u vlasništvu žena je najveći u Bjelovarsko-bilogorskoj županiji (24,9%). Udio žena poduzetnica najniži je u Virovitičko-podravskoj županiji (18,9%) u kojoj sjedište ima ukupno 1.027 trgovačkih društava, a od toga su u 194 društva vlasnice žene, dok je 663 društava ili 64,6% u vlasništvu muškaraca.

Analiza podataka iz godišnjih financijskih izvještaja prema vlasničkoj strukturi društava i rodnom kriteriju (Financijska agencija, 2020) pokazala je kako, unatoč poticajima razvoju ženskoga poduzetništva i srednjoročnim strategijama razvoja, biznis još uvijek pretežno pripada muškome dijelu stanovništva.

Kako je svrha ovoga rada istražiti potpore poduzetništvu žena Vukovarsko-srijemske županije, nastavno slijedi kratak osvrt na rezultate poslovanja poduzetnika županije u 2019. godini (Financijska agencija, 2020b). Poduzetnici Vukovarsko-srijemske županije, njih 2.180 u 2019. godini, imali su 20.139 zaposlenih, što je u odnosu na prethodnu godinu povećanje broja zaposlenih za 2.297 ili 12,9%. Poduzetnici Županije ostvarili su u 2019. godini ukupne prihode u iznosu od 19,6 milijardi kuna (rast od 3,7%), ukupne rashode od 18,8 milijardi kuna (rast od 4,2%), dobit razdoblja u iznosu od 923,9 milijuna kuna (rast od 12,2%), gubitak razdoblja od 319,2 milijuna kuna (rast od 176,6%) te neto dobit od 604,6 milijuna kuna (pad od 14,6%). Prosječna mjesečna neto plaća zaposlenih kod poduzetnika sa sjedištem u Vukovarsko-srijemskoj županiji u 2019. godini iznosila je 4.417 kuna, što je 4,6% više u odnosu na 2018. godinu (4.224 kune), ali i 24,0% manje u odnosu na prosječnu mjesečnu neto plaću zaposlenih kod poduzetnika na razini RH (5.815 kuna). Prema pokazatelju produktivnosti rada, mjerenim odnosom ukupnih prihoda i broja zaposlenih, Vukovarsko-srijemska županija je na 2. mjestu, prema pokazatelju produktivnosti rada mjerenim odnosom neto dobiti i broja zaposlenih je na 6. mjestu, a prema ekonomičnosti poslovanja na 12. mjestu. U odnosu na druge županije na 16. je mjestu prema broju poduzetnika, na 12. prema broju zaposlenih kod poduzetnika, na 8. mjestu prema iskazanim ukupnim prihodima te na 11. mjestu prema ostvarenoj neto dobiti.

### 3. PODUZETNIČKE POTPORNE INSTITUCIJE I RAZVOJ ŽENSKOG PODUZETNIŠTVA

Prema Zakonu o unapređenju poduzetničke infrastrukture (Narodne novine, 93/13, 114/13, 41/14, 57/18) poduzetničke potporne institucije su dio ukupne poduzetničke infrastrukture. One su gospodarski subjekti usmjereni na stvaranje kvalitetnog, korisnički orijentiranog poduzetničkog okruženja u Republici Hrvatskoj i provode programe usmjerene na razvoj poduzetništva. Poduzetničke potporne institucije su razvojne agencije, poduzetnički centri, poslovni inkubatori, poduzetnički akceleratori, poslovni parkovi, znanstveno-tehnološki parkovi i centri kompetencija. Razvojne agencije registrirane su pravne osobe zadužene za operativno provođenje mjera za razvoj gospodarstva i poduzetništva, poticanje i privlačenje investicija te iniciranje i realizaciju projekata poticanja gospodarskog razvitka i poduzetništva. Mogu biti županijske – osnovane od strane jedinice područne (regionalne) samouprave, lokalne – osnovane od strane jedinice lokalne samouprave i za određene djelatnosti – npr. Energetska razvojna agencija, osnovane od strane jedinice lokalne i/ili regionalne samouprave.

Za razvoj ženskog poduzetništva Republike Hrvatske važno je spomenuti potpore Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR). U 2018. godini putem *Programa kreditiranja ženskog poduzetništva "Žene poduzetnice"* odobreno je 37 kredita za poduzetnice u ukupnom iznosu od približno 18,3 milijuna kuna. Cilj ovog programa bio je poticanje osnivanja i razvoja poslovanja malih i srednjih poduzeća koja su u većinskom vlasništvu žena. Iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova u 2018. godini, preko Hrvatske agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije HAMAG-BICRO, sufinancirani su projekti 544 poduzeća koja su u većinskom vlasništvu žena, što predstavlja povećanje broja od 29% u odnosu na 2017. godinu (CEPOR, 2019). U 2019. godini putem *Kreditnog programa „Mladi, žene, početnici“* odobreno je od strane HBOR-a 43 kredita za poduzetnice u ukupnom iznosu 21.006.719 kuna, što predstavlja porast ukupno alociranih sredstava u odnosu na 2018. godinu (CEPOR, 2020).

Uz navedene potpore, značajne su one regionalnih i lokalnih poduzetničkih potpornih institucija. U Vukovarsko-srijemskoj županiji status regionalnog koordinatora i poduzetničke potporne institucije koja koordinira radom svih razvojnih dionika i pruža pomoć javnom i privatnom sektoru ima Razvojna agencija Vukovarsko-srijemske županije. Osnovana je 2017. godine kao javna ustanova od strane Vukovarsko-srijemske županije te je s djelovanjem započela početkom 2018. godine. Kao poduzetničko-potporna institucija pruža pomoć mikro, malim, srednjim i velikim poduzetnicima na području Vukovarsko-srijemske županije te je na taj način uključena aktivno i u potpore ženama poduzetnicama u pokretanju i ostvarivanju njihovih poduzetničkih aktivnosti. Osim nje, na području Županije djeluju i lokalne razvojne agencije i to u: Vinkovcima, Vukovaru, Otoku, Tovarniku i Drenovcima.

Prema objavljenim podacima (Izvešće o radu Razvojne agencije Vukovarsko-srijemske županije za razdoblje od 01.01. do 31.12.2020. godine, 2021.) Razvojna agencija Vukovarsko-srijemske županije je tijekom 2020. godine prijavila 36 projekata ukupne vrijednosti 29.897.231.97 kn te provodila i sudjelovala u provedbi 27 projekata od kojih su za ekonomsku aktivnost žena značajni projekti kojima se pruža potpora ženama u njihovom zapošljavanju u lokalnoj zajednici. Razvojna agencija Vukovarsko-srijemske županije aktivno sudjeluje u usmjeravanju raspoloživih europskih sredstava u razvoj regionalnog poduzetništva.

Iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF) za razdoblje 2014. do 2020. godine Republici Hrvatskoj je bilo na raspolaganju ukupno 10,7 milijardi eura odnosno 81,56 milijardi kn, a kroz provedbu projekta Slavonija, Baranja i Srijem za slavonske županije iz fondova EU osigurano je 18,75 milijardi kn (2,5 milijardi eura). Sredstva su bila namijenjena i za ulaganje u poduzetništvo. Vukovarsko-srijemska županija se po ukupnom iznosu ugovorenih sredstava nalazi na 7. mjestu, a ukupno ugovorena bespovratna sredstva u županiji od listopada 2016. do kolovoza 2020. iznose 2.877.171.212,00 kn (Informacija o stanju gospodarstva Vukovarsko-srijemske županije u 2019. godini, 2020).

Jedan od značajnih projekata proveden je u razdoblju od rujna 2016. do ožujka 2019. godine, a za glavni cilj je imao unapređenje konkurentnosti malog i srednjeg poduzetništva u Posavini i Vukovarsko-srijemskoj županiji. Pod nazivom *ESI fondovima do održivog razvoja Vukovarsko-srijemske županije*, projekt je bio ukupne vrijednosti 1.475.452,75 kn, a nositelj mu je bila Agencija za razvoj Vukovarsko-srijemske županije Hrast d.o.o., danas Razvojna agencija Vukovarsko-srijemske županije. Ovim projektom potaknula se suradnja između potpornih institucija iz prekograničnog područja, ali i suradnja između poduzeća i to kroz organizaciju zajedničkih seminara, edukativnih radionica, konferencija i sličnih aktivnosti razmjene iskustava i primjera dobre prakse.

Od 14.05.2018. do 14.11.2020. Razvojna agencija Vukovarsko-srijemske županije kao nositelj, s partnerima: HGK - Županijskom komorom Vukovar, Agencijom za razvoj i investicije grada Vinkovaca VIA d.o.o., VURA – Razvojnou agencijom Vukovar d.o.o., Lokalnom agencijom za razvoj VJEVERICA d.o.o. Drenovci, Hrvatskim zavod za zapošljavanje Područnim uredom Vukovar i Područnim uredom Vinkovci, provela je projekt u vrijednosti 1.997.544,86 kn kojim se nezaposlenim osobama u Vukovarsko-srijemskoj županiji putem različitih projektnih aktivnosti podigla svijest o prednostima poduzetništva. U cilju osnaživanja i motiviranja nezaposlenih za aktivaciju i ulazak u svijet rada organizirane su edukativno-informativne radionice „Poduzetništvom do posla“ s posebnim naglaskom na promociji i jačanju svijesti o poduzetništvu i samozapošljavanju.

#### 4. ZAKLJUČAK

Globalna ekonomska kriza, nastala posljedično uslijed globalne pandemije, stvorila je nove i promijenjene ekonomske okolnosti u kojima poduzetničke aktivnosti predstavljaju temeljnu pretpostavku za oporavak nacionalnih gospodarstava. Nove obrasce djelovanja preuzete iz globalnog okruženja primjenjuju i žene u Republici Hrvatskoj te se po pitanju poduzetničkih aktivnosti sve više razvijaju i djeluju. Međutim, za intenzivniji razvoj ženskog poduzetništva u Republici Hrvatskoj potrebno je mijenjati percepciju i stavove društva prema ženama u poduzetništvu, poticati i hrabriti žene za samostalno obavljanje poduzetničkih aktivnosti, pružati veće i raznovrsnije potpore, intenzivirati koordinaciju i suradnju među nositeljima provedbe javnih politika te provoditi ostale programe koji doprinose razvoju poduzetništva žena što će konačno utjecati na rast i razvoj ukupnoga nacionalnog gospodarstva. Brojne institucije uključene su u razvoj poduzetništva žena u Republici Hrvatskoj. Počevši od samoga vrha, na subjekte u poduzetništvu svojim djelovanjem usmjereni su Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije te Ministarstvo

rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska obrtnička komora i Hrvatska udruga poslodavaca. Ostale institucije koje pružaju potporu poduzetnicama su razvojne agencije, poduzetnički centri i inkubatori, asocijacije i udruge, gradski i županijski odjeli za gospodarstvo, tehnološki parkovi i obrazovne institucije. Javne politike u novim uvjetima iznimno su važne za poduzetnice, a institucionalna potpora na državnoj, županijskoj i lokalnoj razini potrebna je kako bi im se umanjio nedostatak znanja, financijskih resursa i infrastrukture te kako bi u prvim godinama svoga poduzetničkog pothvata mogle postati konkurentne i opstati na tržištu.

## LITERATURA

1. Buble, M., Kružić, D. (2006), Poduzetništvo: realnost sadašnjosti i izazov budućnosti, Zagreb: RRiF – plus
2. CEPOR (2019), Izvješće o malim i srednjim poduzećima u Hrvatskoj – 2019. uključujući dio rezultata GEM – Global Entrepreneurship Monitor istraživanja za Hrvatsku za 2018. godinu, <http://www.cepor.hr/wp-content/uploads/2015/03/SME-REPORT-2019-HR-WEB.pdf> (12.02.2021)
3. CEPOR (2020), Izvješće o malim i srednjim poduzećima u Hrvatskoj – 2020. uključujući dio rezultata GEM – Global Entrepreneurship Monitor istraživanja za Hrvatsku za 2019. godinu, <http://www.cepor.hr/wp-content/uploads/2021/01/Izvjescje-2020-HR-web.pdf> (18.02.2021)
4. Edelman, L. F. i suradnici (2016) „The impact of family support on young entrepreneurs' start-up activities“, Journal of Business Venturing, Volume 31, 428–448.
5. European Commission (2010), Entrepreneurship 2020 Action Plan, Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0795:FIN:en:PDF> (17.01.2021)
6. Financijska agencija (2020a), Analiza udjela žena poduzetnica u vlasničkoj strukturi trgovačkih društava, <https://www.fina.hr/-/analiza-udjela-zena-poduzetnica-u-vlasnickoj-strukturi-trgovackih-drustava-razdoblje-od-2011.-do-2019> (19.01.2021)
7. Financijska agencija (2020b), Rezultati poslovanja poduzetnika Vukovarsko-srijemske županije u 2019. <https://www.fina.hr/-/rezultati-poslovanja-poduzetnika-vukovarsko-srijemske-zupanije-u-2019> (19.01.2021)
8. Ivanković, D., Kulenović, Ž., Sudarić, Ž. (2016) „Žensko poduzetništvo i poduzetnička aktivnost žena u Republici Hrvatskoj“, U: International scientific conference (ERAZ 2016) Knowledge based sustainable economic development : proceedings, Beograd: Association of Economists and Managers of the Balkans, 576-582.
9. Izvješće o radu Razvojne agencije Vukovarsko-srijemske županije za razdoblje od 01.01. – 31.12.2020. godine, (2021) [https://www.ra-vs-z.hr/wp-content/uploads/2021/05/izvjescje\\_o\\_rad\\_u\\_za\\_2020\\_godinu.pdf](https://www.ra-vs-z.hr/wp-content/uploads/2021/05/izvjescje_o_rad_u_za_2020_godinu.pdf) (24.03.2021)
10. Jelavić A., Ravlić, P. (1995), Ekonomika poduzeća, Split: Ekonomski fakultet
11. Krueger, N., Reilly, A. L., Carsrud, A. (2000) „Competing models of entrepreneurial intentions“, Journal of business venturing, Volume 15, 411-432.
12. Mazzarol, T. i suradnici (1999) „Factors Influencing Small Business Start-ups“, International Journal of Entrepreneurial Behaviour and Research, Volume 5, 48-63.

13. Narodne novine br. 13/2021, Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021\\_02\\_13\\_230.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_02_13_230.html) (24.05.2021)
14. Narodne novine br. 77/2014, Strategija razvoja poduzetništva žena u Republici Hrvatskoj 2014. do 2020., [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014\\_06\\_77\\_1452.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_06_77_1452.html) (22.01.2021)
15. Škrtić, M., Mikić. M. (2011), Poduzetništvo, Zagreb: Sinergija
16. VUSZ (2020), INFORMACIJA o stanju gospodarstva Vukovarsko-srijemske županije u 2019. godini, Vukovar, [http://www.vusz.hr/Cms\\_Data/Contents/VSZ/Folders/dokumenti/upravni2/~contents/ZTU2BVU5FV2GVETD/informacija-o-stanju--gospodarstva-vs--u-2019.-godini.pdf](http://www.vusz.hr/Cms_Data/Contents/VSZ/Folders/dokumenti/upravni2/~contents/ZTU2BVU5FV2GVETD/informacija-o-stanju--gospodarstva-vs--u-2019.-godini.pdf) (28.01.2021)
17. Zakon o unapređenju poduzetničke infrastrukture (Narodne novine, 93/13, 114/13, 41/14, 57/18), <https://www.zakon.hr/z/652/Zakon-o-unapre%C4%91enju-poduzetni%C4%8Dke-infrastrukture> (18.01.2021)

**ULOGA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE U UPRAVLJANJU  
KRIZNOM SITUACIJOM IZAZVANOM KORONAVIRUSOM**

**ROLE OF LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT IN MANAGING A  
CORONAVIRUS CRISIS**

**dr. sc. Antun Marinac, v. pred.**

Veleučilište u Požegi

e-mail: [amarinac@vup.hr](mailto:amarinac@vup.hr)

**dr. sc. Mirela Mezak Matijević, prof. v. š.**

Veleučilište u Požegi

e-mail: [mmezakmatijevic@vup.hr](mailto:mmezakmatijevic@vup.hr)

**dr. sc. Dragana Bjelić Gaćeša, prof. v. š.**

Veleučilište u Požegi

e-mail: [dbjelic@vup.hr](mailto:dbjelic@vup.hr)

**Sažetak**

Cilj istraživanja je sagledati ulogu lokalnih i regionalnih vlasti u upravljanju izvanrednim okolnostima izazvanim koronavirusom, u sklopu europskog višerazinskog upravljanja. U radu se polazi od temeljne hipoteze kako su lokalna i regionalna tijela locirana na prvoj crti upravljanja u izvanrednim okolnostima izazvanim koronavirusom. Primjenom komparativne metode analiziraju se najteže pogođene regije u državama članicama Europske unije (EU) te se pri tome navode primjeri dobre prakse. Od ostalih metoda koriste se: normativistička metoda, sekundarna istraživanja, metoda analize te statistička i povijesna metoda. U radu se posebice razmatra mogućnost pomoći regijama iz sredstava europske kohezijske politike namijenjenoj smanjivanju regionalnih nejednakosti teritorija EU. Europski odbor regija, u svom izvješću: "Godišnji regionalni i lokalni barometar EU" potvrđuje kako lokalne i regionalne vlasti predstavljaju najpouzdaniju razinu upravljanja u EU (52 %) te imaju povjerenje većine Europljana. Nameće se temeljni zaključak kako lokalne i regionalne vlasti, u sklopu europskog višerazinskog upravljanja predstavljaju prvu i najsigurniju razinu upravljanja za prevladavanje posljedica krize uzrokovane koronavirusom. To se temelji na činjenici što su one u poziciji donošenja vlastitih odluka i poduzimanja vlastitih mjera te provođenja politika o kojima se odlučuje na drugim razinama.

**Ključne riječi:** *donošenje odluka, koronavirus, lokalna i regionalna samouprava, regije, višerazinsko upravljanje.*

**Abstract**

The aim of the research is to examine the role of local and regional authorities in managing coronavirus emergencies, within the framework of European Multilevel Governance. The paper presents the basic hypothesis that local and regional authorities are located on the first line of management in coronavirus-induced emergencies. Using a comparative method, the most severely affected regions in the Member States of the European Union (EU) are analyzed and

examples of good practice are provided. Other methods used in the paper are: normative method, secondary research, analysis method and statistical and historical method. In particular, the paper considers the possibility of assisting regions from European cohesion policy funds aimed at reducing regional inequalities in the EU territories. The European Committee of the Regions in its report: The EU Annual Regional and Local Barometer, confirms that local and regional authorities are the most reliable level of governance in the EU (52%) and are trusted by most Europeans. The fundamental conclusion is that local and regional authorities, within the framework of European Multilevel Governance, represent the first and safest level of governance for overcoming the consequences of the coronavirus crisis. The conclusion is made on the basis of facts that local and regional authorities are in a position to make their own decisions and adopt their own measures and implement policies that are decided at other levels.

**Keywords:** *decision making, coronavirus, local and regional self-government, regions, multilevel governance.*

## 1. UVOD

Kronološki gledano, objavom kineskih vlasti o oboljelima od *respiratornih* komplikacija, u gradu Wuhan, u provincija Hubei u Kini, 31. prosinca 2019. godine prvi puta su službeno potvrđeni zdravstveni problemi uzrokovani novim koronavirusom COVID-19 (SARS—CoV-2 - *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus-2*). Za njega je karakteristično brzo i lako širenje s čovjeka na čovjeka na temelju bliskog kontakta s bolesnikom. Najčešći put njegova prijenosa je kapljičnim putem, naročito prilikom kihanja i kašljanja, kao i indirektno putem kontaminiranih ruku izlučevinama oboljele osobe. Uslijed brzine širenja virusa i velikog broja nepoznanica s njim u vezi, Svjetska zdravstvena organizacija 30. siječnja 2020. godine proglašava epidemiju COVID-19 kao javnozdravstvenu prijetnju od međunarodnog značaja koja prerasta u pandemiju.

Na razini Europske unije (dalje: EU), 28. veljače 2020. godine održan je izvanredni sastanak Vijeća EU za zdravstvo. Na njemu su usvojeni zaključci o bolesti COVID-19, prema kojima je Europska komisija pozvana na: nastavak koordinacije vezane za procjenu rizika te smjernica i savjeta o putovanjima, povećanja pripravnosti u slučaju eskalacije koronavirusa, aktiviranje postojećeg mehanizma financiranja za potporu pripravnosti država članica te pojačanje potpore Odboru za zdravstvenu sigurnost (Kronologija – aktivnosti Vijeća u vezi s bolešću COVID-19, URL, pristup: 24.06.2021.).

Poput velike većine država svijeta, niti Republika Hrvatska nije ostala pošteđena od ovog virusa. U tom kontekstu, dana 13. ožujka 2020. godine donesena je Odluka o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 na cjelokupnom hrvatskom teritoriju. Na temelju toga poduzete su brojne mjere (posebice zabrana okupljanja na jednom mjestu više ljudi) u cilju sprečavanja širenja virusa protiv kojega nema cjepiva niti pouzdane terapije za njegovo liječenje.

Pandemija izazvana koronavirusom predstavlja jednu od najtežih kriza u povijesti Europe. Stoga je potrebna suradnja svih razina vlasti (od lokalne do europske) u sklopu višerazinskog upravljanja Europskom unijom.

## **2. UPRAVLJANJE IZVANREDNIM OKOLNOSTIMA IZAZVANIM KORONAVIRUSOM U SKLOPU EUROPSKOG VIŠERAZINSKOG UPRAVLJANJA**

Definicija višerazinskog upravljanja sadržana je u „Rezoluciji Odbora regija o Povelji o višerazinskom upravljanju u Europi“ prema kojoj ono predstavlja usklađeno djelovanje:

- EU,
- država članica i
- regionalnih i lokalnih vlasti, u skladu s načelima supsidijarnosti, proporcionalnosti i partnerstva.

Rezolucija, pri tome naglašava podijeljenost između raznih razina upravljanja brojnih nadležnosti i odgovornosti u EU. To prepoznaje potrebu za zajedničkim partnerskim radom<sup>1</sup>, primjerice, u cilju upravljanja kriznom situacijom izazvanom koronavirusom. U promatranom slučaju upravljanja kriznom situacijom izazvanom koronavirusom, pod višerazinskim upravljanjem podrazumijeva se da kod realizacije tih ciljeva djeluju više razina vlasti, u sklopu određenog teritorija (EU, države članice te lokalne i regionalne vlasti).

Bijela knjiga o europskoj vladavini također potvrđuje zasnovanosti EU na višerazinskom upravljanju. Prema njoj, svaki dionik pomoću vlastitih sposobnosti može doprinijeti uspjehu vlastite zadaće<sup>2</sup>, primjerice u rješavanju izazova borbe protiv koronavirusa. U tom slučaju polazi se od zahtijeva za usklađenim djelovanjem EU, države članica, regionalnih i lokalnih vlasti te civilnog društva.

Značaj višerazinskog upravljanja pogotovo je važan za istrebljenje koronavirusa. To je moguće postići samo intenzivnom i neprekidnom suradnjom i djelovanjem spomenutih dionika, u cilju rješavanja pandemije izazvane koronavirusom.

Zbog pandemije izazvane koronavirusom, vlade država članica EU donijele su odgovarajuće mjere koje imaju utjecaj na slobode građana. Stoga je potreba uravnoteženost na više razina u cilju očuvanja demokracije, vladavine prava i povjerenja u institucije te se istovremeno pokušala obuzdati pandemija. U vremenu koronavirusa javlja se prilika za jačanjem lokalne demokracije i zajedničkog promišljanja o temeljnim vrijednostima EU.

## **3. LOKALE I REGIONALNE VLASTI – NAJPOUZDANIJA RAZINA UPRAVLJANJA**

„Lokalna i regionalna samouprava postaje sve značajnija razina upravljanja na nacionalnoj razini, a njihov utjecaj znatno je ojačao i na europskoj razini“. Ovdje je važno istaknuti činjenicu kako se „oko tri četvrtine cjelokupnog zakonodavstva EU provodi na lokalnoj i regionalnoj razini zemalja članica“ (Dowling, 2003:3).

---

<sup>1</sup> Rezolucija Odbora regija o Povelji o višerazinskom upravljanju u Europi, (2014/C 174/01), Službeni list EU, 7.6.2014.

<sup>2</sup> White Paper on European Governance *Commission of the European Communities*, COM (2001) 428, Brussels, 25.7.2001., str. 4. i 24.



Prema Aghu, „osnaženi procesi regionalizacije, povezani s procesima europeizacije, rezultirali su da regije postavljaju zahtjeve za stjecanjem većih ovlasti“ (Ágh, 2003:115). S tim u svezi, Ivan Koprić naglašava kako se „u kontekstu utjecaja EU na lokalnu i regionalnu samoupravu može govoriti i o europeizaciji samouprave, s bitnim ključnim mehanizmima: kohezijskom politikom EU, Odborom regija kao promicateljem interesa lokalne ili regionalne razine u državama članicama te mrežom lokalnih i regionalnih jedinica“ (Koprić, 2012:219-221). Europeizacija samouprave potvrđuje se i: participiranjem lokalnih i regionalnih jedinica u političkom odlučivanju na europskoj razini i samim time jačanjem njihovog položaja na nacionalnoj razini, ulogom lokalnih i regionalnih jedinica u poticanju društveno-gospodarskog razvoja na europskoj razini, odredbama Lisabonskog ugovora, Kongresom lokalnih i regionalnih vlasti (CLARE), Skupštinom europskih regija te Vijećem europskih općina i regija (CEMR).

Lisabonskim ugovorom koji se sastoji od Ugovora o Europskoj uniji (dalje: UEU) i Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje: UEU) ojačan je položaj regionalne samouprave i regija u političkom sustavu EU:

- priznavanjem općeg načela lokalne i regionalne samouprave u europskom kontekstu (članak 4., stavak 2. UEU),
- proširenjem načela supsidijarnosti na lokalnu i regionalnu razinu (članak 5., stavak 3. UEU) te
- postojanjem Odbora regija (članci 305.-307. UFEU) koji ima sve veći značaj, budući je Lisabonskim ugovorom uključen u proces donošenja odluka.

Radi se o savjetodavnom tijelu koje ima utjecaj na donošenje odluka na razini EU kojima se zadire u lokalne i regionalne interese pri donošenju novog europskog zakonodavstva, dajući mišljenja, kad su to dužni zatražiti Europski parlament, Vijeće EU, ili Komisija ili pak na vlastitu inicijativu. Napose, ova institucija je bliža europskim građanima od drugih europskih institucija<sup>3</sup>.

Rezolucija Europskog odbora regija o temi „Godišnji regionalni i lokalni barometar 2020. – Lokalne i regionalne vlasti suočavaju se s COVID-om 19 i rade na oporavku“ potvrđuje sljedeće:

- „lokalna i regionalna tijela imaju odgovornost po pitanju ključnih aspekata mjera protiv širenja bolesti te mjera koje se odnose na zdravstvenu skrb, socijalne usluge i gospodarski razvoj, što spada u nadležnosti koje su u državama članicama podijeljene između različitih razina upravljanja“;
- „učinak krize uzrokovane koronavirusom ima izraženu teritorijalnu dimenziju koja snažno utječe na upravljanje krizama“;
- „subnacionalne vlasti imaju važnu ulogu u upravljanju krizom izazvanom koronavirusom, donoseći vlastite odluke i poduzimajući vlastite mjere, ali i provodeći politike o kojima se odlučuje na drugim razinama upravljanja“ te

<sup>3</sup> Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union C 202/1, 7.6.2016.

- „lokalne i regionalne vlasti predstavljaju najpouzdaniju razinu upravljanja u EU (52 %) i imaju povjerenje većine Europljana“<sup>4</sup>.

Po pitanju europeizacije samouprave važna je i „Rezolucija Europskog parlamenta o ulozi regionalnih i lokalnih vlasti u europskim integracijama“ kojom Europski parlament naglašava kako lokalne i regionalne vlasti mogu odigrati značajnu ulogu u približavanju politika EU građanima<sup>5</sup>.

Očigledno je kako je pandemija izazvana koronavirusom znatno narušila financijsko stanje lokalnih i regionalnih jedinica. To ima za posljedicu dovođenja u pitanje njihove sposobnosti za pružanjem neophodnih javnih usluga. Stoga je neupitno kako su lokalnim i regionalnim vlastima potrebno iznaći rješenja da se javne usluge kao i lokalna ulaganja smatraju ključnima za izgradnju održivih gospodarstava i društava. Pandemija koronavirusa narušila je i jedinstveno tržište koje je pod pritiskom zbog narušenog slobodnog kretanja ljudi, robe i usluga što znatno utječe na život svih građana EU-a, a posebno onih koji žive u pograničnim regijama.

U Republici Hrvatskoj, temeljem Zakona o sustavu civilne zaštite osnivaju se stožeri civilne zaštite na državnoj razini, razini područne (regionalne) i razini lokalne samouprave kao stručno, operativno i koordinativno tijelo za provođenje mjera i aktivnosti civilne zaštite u velikim nesrećama i katastrofama (čl. 21. st. 1. i 2.)<sup>6</sup>. Pojedine odluke, Nacionalni stožer donosi za područje čitave države, dok neke donosi za područje pojedine županije na prijedlog županijskih stožera civilne zaštite. Osim toga, pojedine mjere mogu se donositi samo za područje određenog grada ili općine na prijedlog stožera jedinica područne (regionalne) ili lokalne samouprave (Ofak, 2021:467).

#### **4. POMOĆ REGIJAMA IZ SREDSTAVA EUROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE**

Kohezijska politika EU kao instrument smanjivanja regionalnih nejednakosti na teritoriju EU doprinijela je povećanju pomoći europskim regijama zbog koronavirusa. U ožujku 2020. godine, na razini EU donesene su mjere za brzo osiguranje financijskih sredstava iz kohezijskih fondova. U tom kontekstu, usvojeni su zakonodavni akti za brzo osiguranje sredstava iz Višerazinskog financijskog okvira (u daljnjem tekstu: VFO). Time su promijenjena pravila za europske fondove kao odgovor na koronavirus. Uz to je na razini EU izmijenjeno i područje primjene Fonda solidarnosti EU-a, čime su uz prirodne katastrofe uključena i izvanredna stanja u području javnog zdravstva<sup>7</sup>.

Po pitanju kreiranja kohezijske politike za razdoblje 2021.-2027., situacija se prilično zaoštrila oko usvajanja VFO za razdoblje od 2021. do 2027. godine. Vezano za to potrebno je podsjetiti kako je rasprava o VFO trajala gotovo dvije godine. Tako dugo razdoblje donošenja VFO

---

<sup>4</sup> Resolution of the European Committee of the Regions on the 2020 Annual Regional and Local Barometer – Local and regional authorities facing COVID-19 and building the recovery, COR 2020/03956, OJ C 440, 18.12.2020, p. 1-3.

<sup>5</sup> *European Parliament resolution of 16 February 2017 on delayed implementation of ESI Funds operational programmes – impact on cohesion policy and the way forward (2016/3008(RSP))*

<sup>6</sup> Zakon o sustavu civilne zaštite, Narodne novine br. 82/15, 118/18, 31/20, 20/21.

<sup>7</sup> Kronologija – aktivnosti Vijeća u vezi s bolešću COVID-19, dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/coronavirus/timeline/>, pristup: 24.06.2021.

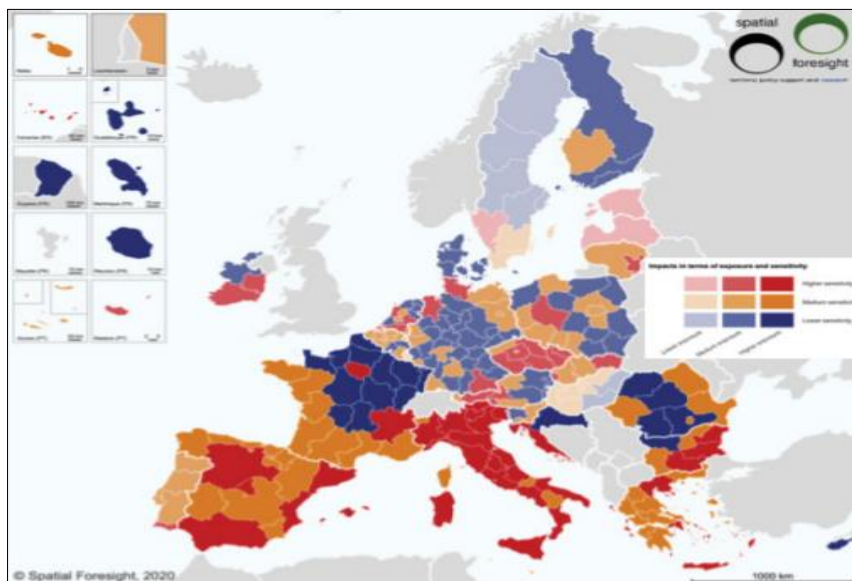
uzrokovalo je i to što je u travnju 2020. godine predložena izrada Fonda za oporavak od posljedica pandemije COVID – 19 (za najteže pogođene regije i gospodarske sektore u EU-u), što je bilo povezano s usvajanjem VFO (Marinac, 2020:209).

U lipnju 2021. godine (u trenutku pisanja ovog rada), u Europskom parlamentu postignut je politički dogovor o zakonodavnom paketu europske kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027. godine u visini od 373 milijarde eura. Paket su potpisala oba suzakonodavca (Europski parlament i Vijeće Europske unije). Time je napravljen završni korak u zakonodavnom postupku u kohezijskoj politici čime, zakonodavstvo o kohezijskoj politici stupa na snagu 1. srpnja 2021. Nove mjere usmjerene na bržu upotrebu financijskih sredstava kohezijske politike za sobom mogu povući rizik od veće centralizacije na nacionalnim razinama država članica. Stoga je svaku preraspodjelu sredstava i promjena programa kohezijske politike potrebno provoditi u skladno načelima supsidijarnosti, partnerstva i višerazinskog upravljanja. Pri tome je osobito potrebno da lokalne i regionalne vlasti u potpunosti sudjeluju u donošenju odluka.

Autori smatraju da bi kriterije za dobivanje sredstava pomoći iz europskih i investicijskih fondova trebalo prilagoditi različitim regijama i temeljiti ih na određenim parametrima utemeljenim na različitim razinama njihove izloženosti koronavirusu i ranjivosti tim virusom. To bi posebice uključivalo gubitak BDP-a, ovisnost o turizmu, prekograničnu trgovinu i promet te udio samozaposlenih osoba u gospodarstvu.

## 5. NAJTEŽE POGOĐENE EUROPSKE REGIJE

Europske regije s najvećim udjelom starijih osoba (iznad 65 godina starosti) posebno su teško pogođene izbijanjem pandemije koronavirusa, a te osobe su najizložnije riziku od zaraze virusom. Stoga je potrebno razmatranje i primjena najboljih praksi u području učinkovite zaštite starijih osoba. To se može odnositi, primjerice na pronalazke modela u olakšavanju njihovog pristupa liječenju na daljinu.



Slika 1. Najteže pogođene regije na teritoriju EU  
(Izvor: EU annual regional and local barometer, str. 36.)

Na gornjoj slici, crvenom bojom prikazane su najjače pogođene regije, među kojima se izdvajaju:

- francuske regije: Île-de-France, Provansa-Alpe-Azurna obala i Korzika;
- španjolske regije: Andaluzija, Kastilja i León, Madrid i Valencija,
- većina talijanskih regija (oko 90 posto u Italiji koncentrirano je u bogatim sjevernim regijama Lombardije, Venetu i Emiliji Romagni),
- obalne županije Hrvatske,
- istočne regije Bugarske,
- grčke regije (Središnja Makedonija i Kreta),
- okrug Ida-Virumaa u Estoniji te
- češke regija Tahovo, na čijim ulicama je vladala zagrobna tišina, a tuga se nadvila nad cijelim tim krajem.

Na temelju provedene zajedničke ankete Odbora regija i OECD-a, na uzorku od 300 općina i regija može se zaključiti kako više od polovine podnacionalnih vlasti osjeća prilično velik učinak na subnacionalne financije u 2020. godini (33% njih osjeća umjeren učinak). Također se može zaključiti kako će se bez odgovarajuće potpore, stanje pogoršati za veliku većinu regionalnih i lokalnih vlasti EU-a tijekom 2021. pa čak i 2022. godine. Posebna pogođenost je gradova. To se očituje u činjenici što 78 % ispitanika koji predstavljaju velike općine (s više od 250 000 stanovnika) smatraju kako pandemija COVID-a 19 snažno utječe na njihove financije i djelovanje. S tim u svezi, može se uočiti kako njih 83 % očekuje smanjenje poreznih prihoda, uključujući i 53 % ispitanika koji očekuju znatno smanjenje<sup>8</sup>.

Primjere dobre prakse hrvatskih područja potvrdio je Europski odbor regija u svom godišnjem izvješću "Godišnji lokalni i regionalni barometar". Prvi primjer je Grad Rijeka koja je uvela čitav niz pomoći kako poduzetnicima tako i građanima u vrijeme lockdowna. Ovaj grad je u cilju pomoći poduzetnicima donio Odluku o izuzeću od plaćanja zakupnine gradskih poslovnih prostora i od plaćanja komunalne naknade za poduzeća i porezne obveznike koji su bili prisiljeni obustaviti rad. Onima kojima je bilo dopušteno poslovanje, Rijeka je ponudila popuste i izuzeća ovisno o padu prometa koji su zabilježili. Uz to, u izvješću se ističe i kako je Rijeka odgodila naplatu usluge odvoza otpada te odgodila rok za podnošenje prijave poreza na kuću za odmor. Nakon odluke hrvatske vlade o odgodi plaćanja poreza na dohodak, Rijeka je odgodila i plaćanje prireza, koji je velik izvor prihoda lokalnih vlasti. Grad Rijeka i gradsko društvo Crvenog križa istaknuti su i kao primjer dobre prakse u organizaciji dostave hrane i lijekova starijim i bolesnim građanima. Na riječkom području, uslijedile su donacije zaštitnih maski, vizira i novca za pomoć građanima i institucijama od brojnih pojedinaca, nevladinih organizacija i poduzeća. U izvješću Europskog odbora regija ističe se i Virovitičko-podravska županija koja je subvencionirala troškove zakupa najmoprimcima u poduzetničkim inkubatorima u županiji, zatim Istarska županija, u kojoj su učenici osnovnih i srednjih škola, zajedno sa školskim osobljem, pomogli u proizvodnji zaštitnih vizira za medicinsko osoblje koristeći 3D pisalice koji su na raspolaganju školama. Kao zadnji primjer dobre prakse, Grad

---

<sup>8</sup> Godišnji regionalni i lokalni barometar - koliko je pandemija COVID-a koštala regije, gradove i sela EU-a, Europski odbor regija, 2020., dostupno na: <https://cor.europa.eu/en/our-work/EURegionalBarometerDocs/Teaser/4370-Barometer%20teaser%20hr.pdf>, pristup: 27.06.2021.

Varaždin izdvojio je resurse i organizirao volontere za dostavu hrane i lijekova, dajući prednost najranjivijim skupinama stanovništva<sup>9</sup>.

## 6. ZAKLJUČAK

Kako je već naznačeno na samom početku u radu se pošlo od temeljne hipoteze da su lokalna i regionalna tijela locirana na prvoj crti upravljanja u izvanrednim okolnostima izazvanim koronavirusom. Provjerom navedene pretpostavke kroz teorijski dio rada može se zaključiti kako lokalna i regionalna samouprava, u sklopu europskog višerazinskog upravljanja predstavlja prvu i najsigurniju razinu upravljanja za prevladavanje posljedica krize uzrokovane koronavirusom. Iz toga slijedi kako su lokalna i regionalna tijela locirana na prvoj liniji upravljanja krizom. Ta spoznaja utemeljena je na činjenici što su one u poziciji donošenja vlastitih odluka i poduzimanja vlastitih mjera te provođenja politika o kojima se odlučuje na drugim razinama.

Obzirom na činjenicu da su lokalne i regionalne vlasti zbog svojih odgovornosti najbliže građanima, one su locirane na prvoj crti obrane od krize uzrokovane koronavirusom. Stoga je od izuzetnog značaja da su one reagirajući što je moguće brže i kvalitetnije zaustavile širenje koronavirusa i ublažile utjecaj pandemije na području njihove zajednice.

Mehanizam za oporavak od posljedica koronavirusa ne smije biti „teritorijalno neosjetljiv“. To znači da se subnacionalnim vlastima mora omogućiti aktivno sudjelovanje u pripremanju nacionalnih planova. S druge strane, one moraju svoje regionalne i lokalne planove obnove donositi sukladno nacionalnim planovima i planovima na razini EU-a, u skladu s načelima partnerstva i supsidijarnosti.

Što se tiče primjera dobre prakse, Rijeka, Varaždin, Istra i Virovitičko-podravska županija kao lokalne i regionalne jedinice predstavljaju pozitivne primjere u borbi protiv koronavirusa u Europi.

## LITERATURA

1. Ágh, A. 2003 *Anticipatory and Adaptive Europeanization in Hungary*“, Hungarian, Centre for Democracy Studies, Budapest
2. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union C 202/1, 7.6.2016.
3. Dowling, J. 2003 *The Rise of regionalism in the European Union*“, International Boundary Studies, AR/5090, London: Kings College
4. EU annual regional and local barometer, European Committee of the Regions, Full Report, Brussels, October 2020.
5. *European Parliament resolution of 16 February 2017 on delayed implementation of ESI Funds operational programmes – impact on cohesion policy and the way forward (2016/3008(RSP))*

<sup>9</sup> EU annual regional and local barometer, European Committee of the Regions, Full Report, Brussels, October 2020.

6. Godišnji regionalni i lokalni barometar - koliko je pandemija COVID-a koštala regije, gradove i sela EU-a, Europski odbor regija, 2020., dostupno na: <https://cor.europa.eu/en/our-work/EURegionalBarometerDocs/Teaser/4370-Barometer%20teaser%20hr.pdf>, pristup: 27.06.2021.
7. Koprić, I., Musa A., Lalić Novak, G. 2012 Europski upravni prostor, Institut za javnu upravu, Zagreb.
8. Kronologija – aktivnosti Vijeća u vezi s bolešću COVID-19, dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/coronavirus/timeline/>, pristup: 24.06.2021.
9. Marinac, A. 2020 Oblikovanje europske kohezijske politike ujednačavanja regionalnih nejednakosti, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Osijek,
10. Ofak, L. 2021 Pravna priroda mjera usmjerenih na suzbijanje pandemije COVID-a 19, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, 2/2021, str. 459-475.
11. Resolution of the European Committee of the Regions on the 2020 Annual Regional and Local Barometer – Local and regional authorities facing COVID-19 and building the recovery, COR 2020/03956, OJ C 440, 18.12.2020, p. 1-3.
12. Rezolucija Odbora regija o Povelji o višerazinskom upravljanju u Europi, (2014/C 174/01), Službeni list EU, 7.6.2014.
13. White Paper on European Governance *Commission of the European Communities*, COM (2001) 428, Brussels, 25.7.2001., str. 4. i 24.
14. Zakon o sustavu civilne zaštite, Narodne novine br. 82/15, 118/18, 31/20, 20/21.

**REORGANIZACIJOM FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE  
DO FINANCIJSKE STABILNOSTI OPĆINA I GRADOVA**

**REORGANISING THE FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA  
TO THE FINANCIAL STABILITY OF MUNICIPALITIES AND CITIES**

**doc. dr. sc. Drago Martinović**

Uprava civilne zaštite Županije Zapadnohercegovačke, Grude (BiH)

e-mail: [drago.martinovic1@gmail.com](mailto:drago.martinovic1@gmail.com)

**Sažetak**

Jedan od ključnih elemenata samoupravnosti jedinica lokalne samouprave je materijalno-financijski prema kojemu jedinice lokalne samouprave trebaju posjedovati materijalna i financijska sredstva za provođenje svojih nadležnosti. Prihod od neizravnih poreza, ponajprije porez na dodanu vrijednost, je najvažniji porezni prihod koji ostvaruju općine i gradovi u Bosni i Hercegovini. Porez na dodanu vrijednost je porez na krajnju potrošnju, koji plaćaju svi građani i pravne osobe. U radu je prikazana analiza i usporedbe proračuna, odnosno poreznih prihoda gradova i općina u entitetima Bosne i Hercegovine: Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj. Imajući u vidu rezultate analize poreznih prihoda od neizravnih poreza općina i gradova i složenosti ustroja Bosne i Hercegovine posebice jednog od entiteta Federacije Bosne i Hercegovine došlo se do zaključka da je neophodna reorganizacija istog, a ponajprije s ciljem osiguranja financijskih sredstava jedinicama lokalne samouprave u funkciji njihovog razvoja i financiranja provođenja propisanih nadležnosti.

**Ključne riječi:** *Federacija Bosne i Hercegovine, Republika Srpska, porez, općine, gradovi.*

**Abstract**

One of the key elements of the self-governance of local self-government units is materially-financial, which requires local self-government units to have material and financial resources for implementation of their competences. The income from indirect taxes, in particular value added tax is the most important tax revenue generated by municipalities and cities in Bosnia and Herzegovina. Value added tax is a final consumption tax, which is paid by all citizens and legal persons. This study presents an analysis and comparison of the budget, i.e. the tax revenue of the cities and municipalities in the entities of Bosnia and Herzegovina: The Federation of Bosnia and Herzegovina and The Republic of Srpska. In view of the results of the analysis of the tax revenues from indirect taxes of municipalities and cities and the complexity of the structure of Bosnia and Herzegovina, in particular one of the entities of the Federation of Bosnia and Herzegovina, it has been concluded that it is necessary to reorganise it, in particular with a view to providing local self-government units with financial resources in order to develop them and finance the implementation of the prescribed competences.

**Keywords:** *Federation of Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska, tax, municipalities, cities.*

## 1. UVOD

Ustavne reforme i reorganizacija Bosne i Hercegovine su teme koje dugi niz godina zaokupljaju cjelokupnu javnost u Bosni i Hercegovini. Lokalna samouprava je osnovna političko-administrativna jedinica i temelj svakoga društva, pa tako i ustavne reforme i reorganizacija Bosne i Hercegovine trebaju započeti upravo na tom mjestu, odnosno reformom javne uprave. Razina razvijenosti lokalne samouprave je pokazatelj razvijenosti demokracije svakog društva. Stoga je jedan od temeljnih ciljeva ovoga rada shvatiti važnost razvijenosti i financijske stabilnosti općina i gradova kao mjesta najbližih građanima gdje oni ostvaruju više od 70% svojih interesa, potreba i očekivanja.

Bosna i Hercegovina je složena država s dva različita sustava lokalne samouprave u entitetima Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federaciji BiH) i Republici Srpskoj i zasebnoj jedinici lokalne samouprave Brčko distriktu BiH. Također, imamo i dvije različite teritorijalne organizacije u Bosni i Hercegovini i to u Republici Srpskoj s tri, a u Federaciji BiH s četiri razine vlasti. Upravo ta jedna razina više čini preglomaznu javnu upravu u Federaciji BiH i ima veoma loše implikacije na položaj lokalne samouprave, posebice u financijskom aspektu, što se dalje odražava na njenu učinkovitost i funkcionalnost. Stoga će u sklopu rada biti prezentirani rezultati analize i usporedbe proračuna jedinica lokalne samouprave u Federaciji BiH i Republici Srpskoj, s posebnim osvrtom na najveći prihod koji ostvaruju jedinice lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, a to je prihod od neizravnih poreza. Hipoteza koju ćemo potvrditi u ovom radu glasi: Reorganizacijom Federacije BiH na tri razine vlasti do financijske stabilnosti općina i gradova, ali i stabilnosti same države Bosne i Hercegovine.

Lokalna samouprava je najniža razina vlasti za čije je funkcioniranje i provođenje propisanih nadležnosti neophodno posjedovanje materijalnih i financijskih sredstava kao ključnih elemenata samoupravnosti jedinica lokalne samouprave. Financiranje jedinica lokalne samouprave propisano je Zakonom o načelima lokalne samouprave u Federaciji BiH i Zakonom o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj. Prema ovim zakonima jedinice lokalne samouprave imaju vlastite prihode (porezi koje sami određuju, lokalne pristojbe i naknade, prihodi od koncesija, proračunskih korisnika ...), te druge prihode, transfere i grantove od viših razina vlasti, ali najvažniji prihod, porezni prihod koji ostvaruju općine i gradovi je prihod od neizravnih poreza.

Upravo su najvažniji prihodi jedinica lokalne samouprave, porezni prihodi koje ostvaruju od neizravnih poreza, te proračuni jedinica lokalne samouprave u funkciji njihovog razvoja, predmet istraživanja u ovom radu.

## 2. LOKALNA SAMOUPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI

Bosna i Hercegovina je 1992. godine kada je postala samostalna i nezavisna država imala 109 općina i Grad Sarajevo. Daytonskim mirovnim sporazumom iz 1995. godine uspostavljeno je novo unutarnje uređenje Bosne i Hercegovine prema kojem se Bosna i Hercegovina sastoji od dva entiteta Federacije BiH i Republike Srpske i od 2000. godine Brčko distrikta BiH.<sup>1</sup> Brčko

---

<sup>1</sup> Amandman I. na Ustav Bosne i Hercegovine, 7.7.2009. (30.11.2012.), Službeni glasnik BiH, broj: 25/09



distrikt BiH je jedinica lokalne samouprave s vlastitim institucijama, zakonima i propisima i s ovlaštenjima i statusom konačno propisanim odlukama Arbitražnog tribunala za spor u vezi s međuentitetskom linijom razgraničenja u oblasti Brčkog. Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu Vlada, a sudsku vlast vrše sudovi Brčko distrikta BiH. Republika Srpska se sastoji od 55 općina i devet gradova: Banja Luka, Istočno Sarajevo, Bijeljina, Trebinje, Prijedor, Doboje, Zvornik, Gradiška i Derventa. U sastavu Grada Istočno Sarajevo je šest općina: Istočna Ilidža, Istočno Novo Sarajevo, Pale, Sokolac, Istočni Stari Grad i Trnovo. Federacija BiH se sastoji od 10 županija/kantona u kojima se nalaze 64 općine i 16 gradova. Gradovi u Federaciji BiH su: Sarajevo, Mostar, Široki Brijeg, Zenica, Tuzla, Goražde, Livno, Ljubuški, Čapljina, Gradačac, Visoko, Gračanica, Srebrenik, Živinice, Bihać i Cazin. U sastavu Grada Sarajeva su općine Stari Grad, Novo Sarajevo, Novi Grad i Centar. Odlukom Visokog predstavnika iz 2004. godine, odnosno člankom 7. stavak 1. Statuta<sup>2</sup> Grada Mostara propisano je da se u gradu formira šest gradskih područja koje odgovaraju bivšim gradskim općinama.

Složenost ustroja Bosne i Hercegovine<sup>3</sup> vidljiva je kroz različite sustave lokalne samouprave u Republici Srpskoj i u Federaciji BiH, s veoma kompliciranim uređenjem, jedinstvenim u Europi, a vjerojatno i u svijetu. Kao takva ima elemente federacije ali i konfederacije, centralizacije, ali i decentralizacije. O složenosti države govori i podatak da Bosna i Hercegovina ima 13 ustava, 14 vlada i parlamenata (skupština), kao i 140 ministara i ministarstava. U Federaciji BiH je 11 vlada, a u Republici Srpskoj jedna.

S teorijskog stanovišta u jednoj državi mogu postojati različiti sistemi lokalne samouprave. Problemi se pojavljuju na empirijskoj ravni, a ispoljavaju se u tome što lokalna samouprava loše funkcionira u oba entiteta, što se na objektivnoj ravni iskazuje kroz nekvalitetno zadovoljavanje lokalnih potreba, a na subjektivnoj ravni ispoljava kroz nezadovoljstvo građana. Razlike u sistemima lokalne samouprave u entitetima Bosne i Hercegovine nisu nastale kao rezultat povijesnih ili kulturnih razlika, još manje su proistekle iz različitih teorijskih shvatanja lokalne samouprave – one su posljedica političkih okolnosti (Zlokapa i Damjanović, 2008, 93).

Za razliku od drugih postkomunističkih zemalja Bosna i Hercegovina, uslijed četverogodišnjeg rata, nije mijenjala zatečenu teritorijalnu organizaciju općina kao jedinica lokalne samouprave, kao ni ustavni i zakonski tretman lokalne samouprave. Neznatna promjena teritorijalne organizacije jedinica lokalne samouprave izvršena je uz liniju međuentitetskog razgraničenja: formiran je jedan broj novih općina, ali u pravilu bez poštivanja osnovnih kriterija u obrazovanju jedinice lokalne samouprave (Pejanović, 2005: 218). U posljednjih 10-ak godina u Bosni i Hercegovini status grada dobilo je preko 20 općina. Prema Ivaniševiću S. (2009: 670, 706) u Bosni i Hercegovini je lokalna samouprava organizirana kao jednostupanjska s monotipskim uređenjem. Prema ovom autoru postoje četiri tipa organizacije lokalne samouprave: jednostupanjski, dvostupanjski, mješoviti ili segmentirani i trostupanjski. Kao glavni faktori koji uvjetuju izbor jednog od tih okvira u pojedinoj zemlji utvrđeni su: veličina

<sup>2</sup> Gradski Službeni glasnik Grada Mostara, broj: 4/04 i Službeni glasnik Grada Mostara, broj: 8/09 i 15/10

<sup>3</sup> Prema provedenom istraživanju po jednom uposlenom u administraciji jedinica lokalne samouprave u BiH je od 170 do 669 stanovnika. U isto vrijeme težnje razvijenih zemalja EU u kontekstu funkcionalnosti i učinkovitosti administrativnog aparata su da po jednom uposlenom u administraciji ide 1.000 do 1.500 stanovnika. "Centri civilnih inicijativa", [www.cci.ba](http://www.cci.ba) (14. 4. 2021.)

lokalnih jedinica, njihovo monotipsko ili politipsko uređenje, veličina države izražena brojem stanovnika, te oblik društvenog uređenja (federacije, unitarne države). Prema Zakonu o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine „Lokalna se samouprava organizira i ostvaruje u općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave, a izvršavaju je tijela jedinice lokalne samouprave i građani, sukladno ustavu, zakonu i statutu jedinice lokalne samouprave”<sup>4</sup> „Općina<sup>5</sup> je jedinica lokalne samouprave koja je, temeljem ispunjavanja propisanih kriterija, uspostavljena zakonom”. Prema istom Zakonu „Grad<sup>6</sup> je jedinica lokalne samouprave koja predstavlja urbanu, infrastrukturnu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva. Grad se, osim ustavom, uspostavlja federalnim zakonom, temeljem sporazuma o udruživanju dviju ili više općina, odnosno Odluke Općinskoga vijeća, općine koja ispunjava propisane kriterije, a koja ima najmanje 30.000 stanovnika, odnosno u čijem gradskom središtu kao zaokruženom urbanom području živi najmanje 10.000 stanovnika. Grad u smislu ovoga Zakona predstavlja sjedište županije/kantona i u slučaju neispunjavanja prethodno nabrojanih uvjeta za dobivanje statusa grada. Izuzetno gradom se može proglasiti općina od posebnog povijesnog i kulturnog značaja.”

Prema rezultatima popisa stanovništva u Bosni i Hercegovini<sup>7</sup> iz listopada 2013. godine, Bosna i Hercegovina ima 3.531.159 stanovnika (Federacija BiH 2.219.220, Republika Srpska 1.228.423 i Brčko distrikt BiH 83.516 stanovnika). Ako se uzme u obzir podatak o 143<sup>8</sup> jedinice lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, prosječan broj stanovnika po općini i gradu u Bosni i Hercegovini je 24.693 stanovnika. Prosječan broj stanovnika u općini/gradu u Federaciji BiH je 28.091, a u Republici Srpskoj 19.498 stanovnika. Četiri općine koje imaju do 400 stanovnika (Istočni Drvar, Istočni Mostar, Kupres i Petrovac) su općine koje se nalaze u Republici Srpskoj i koje su nastale nakon Daytonskog sporazuma, a nalaze se na međuentitetskoj liniji razgraničenja. Osim navedene četiri još 23 općine imaju do 5.000 stanovnika. Bosna i Hercegovina zauzima površinu 51.209 km<sup>2</sup>.

Prema socioekonomskim pokazateljima<sup>9</sup> po općinama i gradovima u Federaciji BiH za 2019. godinu, te podacima Vlade<sup>10</sup> Republike Srpske za 2020. godinu od 42 općine/grada koje, prema rezultatima popisa stanovništva iz 2013. godine, imaju do 10.000 stanovnika zanimljivo je da ih čak 33 spada u kategoriju nerazvijenih i izrazito nerazvijenih. Iz navedenih podataka vidljivo

---

<sup>4</sup> Članak 3. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 49/06 i 61/09

<sup>5</sup> Članak 4. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 49/06 i 61/09

<sup>6</sup> Članak 5. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 49/06 i 61/09

<sup>7</sup> “Popis stanovništva BiH 2013.”, [www.statistika.ba](http://www.statistika.ba) (19. 6. 2021.)

<sup>8</sup> Grad Sarajevo i Grad Istočno Sarajevo kao jedinice lokalne samouprave ne ulaze u navedeni broj općina i gradova iz razloga jer broj stanovnika ovih gradova čini zbroj stanovnika u općinama koje pripadaju ovim gradovima. Ovome broju jedinica lokalne samouprave je dodan Brčko distrikt BiH, kao zasebna jedinica lokalne samouprave u BiH.

<sup>9</sup> “Socioekonomski pokazatelji po općinama FBiH 2019.”,

<https://fzzpr.gov.ba/files/Socioekonomski%20pokazatelji%20po%20op%C4%87inama/Socioekonomski%20pokazatelji%202019.pdf> (19. 6. 2021.)

<sup>10</sup> „VLADA RS: Donijeta Odluka o stepenu razvijenosti jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj za 2020. godinu“, <https://www.paragraf.ba/dnevne-vijesti/25112019/25112019-vijest1.html> (19. 6. 2021.)

je da su nerazvijene i izrazito nerazvijene općine u Bosni i Hercegovine u velikom dijelu općine s manjim brojem stanovnika.

### 3. FINANCIRANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Jedan od pet elemenata samoupravnosti jedinica lokalne samouprave je materijalno-financijski element samoupravnosti tj. da jedinica lokalne samouprave ima materijalna i financijska sredstva za obavljanje svojih zadataka. Isto tako jedan od temeljnih načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi<sup>11</sup> je financiranje lokalne samouprave. Šmidovnik J. (2009: 123) ističe da treba uzeti u obzir da se općine i šire lokalne samoupravne zajednice, kao i sama država, ne formiraju na temelju određenih mjerila racionalnosti, na osnovu kojih bi se moglo unaprijed prosuditi jesu li sposobne za obavljanje zadataka koje moraju obavljati, te da je formiranje općina većinom rezultat povijesnog razvoja, tradicije, političkih kompromisa, geografskih i drugih datosti koje jedva imaju veze sa racionalnosti, s obzirom na zadatke koje moraju obavljati. Ovu tezu potvrđuje i primjer iz postdaytonske Bosne i Hercegovine, a kao plod političkih okolnosti i podjele zemlje na entitete formirano je 20-ak općina na međuentitetskoj liniji razgraničenja, a koje uglavnom nisu u mogućnosti provoditi svoje osnovne nadležnosti.

Zakonom o načelima lokalne samouprave u Federaciji BiH,<sup>12</sup> te Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske<sup>13</sup> propisano je financiranje i pravo na imovinu jedinica lokalne samouprave. Prema ovim zakonima jedinice lokalne samouprave imaju vlastite prihode među kojima su porezi koje jedinice lokalne samouprave samostalno određuju sukladno zakonu, općinske/gradske pristojbe, prihodi od najma prodaje imovine, te ostali prihodi koje ostvaruju sukladno zakonu. Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH<sup>14</sup> i Zakonom o budžetskom sistemu u Republici Srpskoj<sup>15</sup> regulirana je pripadnost javnih prihoda<sup>16</sup> jedinicama lokalne samouprave. Postotak izdavajanja za financiranje jedinica lokalne samouprave od javnih prihoda je nedovoljan za provođenje dodijeljenih nadležnosti. Posebice se to odnosi na jedinice lokalne samouprave u Federaciji BiH za koje se izdvaja svega 8,42 %<sup>17</sup> od ukupnih javnih prihoda, dok taj postotak u Republici Srpskoj iznosi 24 %. Razlog ovoj velikoj razlici u

<sup>11</sup> “Europska povelja o lokalnoj samoupravi”,

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eaf60> (19. 6. 2021.)

<sup>12</sup> Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH, broj: 49/06 i 61/09

<sup>13</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 97/16 i 36/19

<sup>14</sup> Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH, broj: 22/06, 43/08, 22/09, 35/14 i 94/15

<sup>15</sup> Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 121/12, 52/14, 103/15 i 15/16

<sup>16</sup> Javni prihodi su prihodi ostvareni obvezatnim plaćanjima poreznih obveznika; prihodi korisnika proračunskih sredstava i sredstava izvanproračunskih fondova.

<sup>17</sup> Zbog sustava otplate vanjskog duga, pri kojemu se taj iznos, koji je najvećim dijelom rezultat zaduživanja entitetske razine FBiH, oduzima od iznosa prihoda od neizravnih poreza prije raspodjele ovih prihoda po pojedinačnim razinama vlasti, općine i gradovi u FBiH sudjeluju u otplati vanjskog duga, koji nije rezultat njihovog zaduživanja.

financiranju općina/gradova jer najveći dio javnih prihoda u Federaciji BiH izdvaja se županijama/kantonima (51,48 %).

Funkcije, poslovi i nadležnosti općinskih/gradskih tijela vlasti financiraju se kroz proračune koje usvajaju Općinsko/gradsko vijeće/skupština. Građani većinu svojih potreba i očekivanja ostvaruju u jedinicima lokalne samouprave, a godišnja proračunska sredstva ne mogu niti približno zadovoljavati potrebe i zahtjeve građana i mjesnih zajednica pri realizaciji njihovih projekata, jer financijska sredstva kojima raspolažu općine/gradovi nisu srazmjerna njihovim nadležnostima. Prema Pejanoviću (2015:192) istovjetan je koncept zakonske nadležnosti općina u polju lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja u Federaciji BiH i Republici Srpskoj.

Glavna je prepreka kvalitetnom funkcioniranju lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini upravo financiranje funkcija, odnosno financiranje zakonskih i statutarnih ovlaštenja, što predstavlja suštinsko pitanje za funkcioniranje općina, odnosno lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini (Mujakić, 2013:620).

Prema Zakonu o načelima lokalne samouprave jedinicama lokalne samouprave u Federaciji BiH<sup>18</sup> jedinicama lokalne samouprave pripadaju sljedeći prihodi: a) vlastiti prihodi: porezi za koje jedinica lokalne samouprave samostalno određuje stopu, sukladno zakonu, lokalne pristojbe i naknade čije iznose utvrđuje vijeće sukladno zakonu, kazne i kamate sukladno zakonu, prihod od uporabe i prodaje imovine, prihod od poduzeća i drugih pravnih osoba u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, kao i prihod od koncesija sukladno zakonskim propisima, darovi, nasljedstva, pomoći i donacije, prihodi od samodoprinosu, prihodi od proračunskih korisnika, drugi prihodi utvrđeni zakonom ili odlukom vijeća; b) drugi prihodi: prihodi od dijeljenih poreza, definirani zakonom, transferi i grantovi od viših razina vlasti, dug sukladno zakonu. Slično je i u Republici Srpskoj.<sup>19</sup> Prihod od neizravnih poreza, ponajprije porez na dodanu vrijednost, je najvažniji porezni prihod koji ostvaruju općine i gradovi u Bosni i Hercegovini.

#### **4. ANALIZA I USPOREDBA PRORAČUNA I POREZNIH PRIHODA OD NEIZRAVNIH POREZA OPĆINA I GRADOVA U FEDERACIJI BIH I REPUBLICI SRPSKOJ**

Analiza i usporedba proračuna i poreznih prihoda od neizravnih poreza provedena je u 10 gradova i općina administrativnih sjedišta županija/kantona u Federaciji BiH, gradovima Bijeljina, Banja Luka, Trebinje, Prijedor i općini Prnjavor u Republici Srpskoj, te u Brčko distriktu BiH kao zasebnoj jedinici lokalne samouprave. Sve analizirane jedinice lokalne samouprave spadaju u kategoriju razvijenih, srednje razvijenih i izrazito razvijenih. U 2019. godini od ukupnih 100%<sup>20</sup> poreznih prihoda od neizravnih poreza na razini Bosne i

---

<sup>18</sup> Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH, broj: 49/06 i 61/09

<sup>19</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 97/16 i 36/19

<sup>20</sup> "Uprava za neizravno oporezivanje", <http://www.new.uino.gov.ba/bs/Prihodi-2019> (21. 6. 2021.)

Hercegovine za Brčko distrikt BiH je izdvojeno 3,43%,<sup>21</sup> za jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj 6,52%,<sup>22</sup> a za jedinice lokalne samouprave u Federaciji BiH 4,62%.<sup>23</sup> Na temelju navedenih podataka vidljivo je da su izdvajanja za jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj veća iako su ukupni javni prihodi ovog entiteta dvostruko manji. U tablici 1. prikazani su proračuni općina i gradova u Bosni i Hercegovini, iznosi neizravnih poreza planiranih u 2021. godini i broj stanovnika prema popisu<sup>24</sup> stanovništva iz 2013. godine. Iz navedenih podataka u tablici 1. vidljivo je da su udjeli neizravnih prihoda u proračunima općina i gradova u Federaciji BiH između 15 i 20 %, u Republici Srpskoj između 35 i 55%, a u Brčko distriktu BiH 78%.

Tablica 1. Proračuni, iznos neizravnih poreza i broj stanovnika (vlastita izrada)

GRAD/OPĆINA	PRORAČUN 2021. (KM)	Neizravni porezi (KM)	BROJ STANOVNIKA (2013.)
BIHAĆ	30.568.364	5.377.949	56.261
ORAŠJE	7.959.000	1.759.560	19.861
TUZLA	59.263.448	11.524.750	110.979
ZENICA	62.867.675	11.834.251	110.663
GORAŽDE	9.624.000	2.090.000	20.897
TRAVNIK	18.899.500	7.977.911	53.482
MOSTAR	91.161.153	12.440.000	105.797
ŠIROKI BRIJEG	14.084.700	3.080.000	28.929
SARAJEVO	15.674.499	6.076.212	275.524
LIVNO	12.650.500	3.663.000	34.133
BIJELJINA	51.527.729	27.498.715	107.715
BANJA LUKA	149.770.000	46.800.000	185.042
TREBINJE	30.798.000	8.700.000	29.198
PRIJEDOR	39.355.788	22.370.000	89.397
PRNJAVOR	17.250.000	9.300.000	35.956
BRČKO DISTRIKT	238.227.961	186.900.000	83.516

Iz tablice 1. vidljivo je da jedinica lokalne samouprave u Federaciji BiH u usporedbi s jedinicom lokalne samouprave u Republici Srpskoj s približno istim brojem stanovnika i stupnjem razvijenosti ima osjetno manji prihod od neizravnih poreza. Primjerice Grad Livno u Federaciji BiH s 34.133 stanovnika ima prihod od neizravnih poreza 3.663.000 KM (konvertibilnih maraka), a općina Prnjavor u Republici Srpskoj s približno istim brojem stanovnika (35.956) ima prihod od neizravnih poreza u iznosu 9.300.000 KM.

<sup>21</sup> “Prijedlog proračuna Brčko distrikta BiH za 2021.“, <http://vlada.bdcentral.net/Content/Read/dokumenti-budzet?lang=hr> (20. 6. 2021.)

<sup>22</sup> “Uputstvo za pripremu budžeta Grada Banja Luka za 2021. godinu“, [https://www.banjaluka.rs.ba/wp-content/uploads/2020/09/FINALL\\_Uputstvo-2021\\_za-sajt-Grada.pdf](https://www.banjaluka.rs.ba/wp-content/uploads/2020/09/FINALL_Uputstvo-2021_za-sajt-Grada.pdf) (20. 6. 2021.)

<sup>23</sup> “Godišnji konsolidirani pregled ostvarenja javnih prihoda u FBiH 2019.“, [http://www.fmf.gov.ba/WEB\\_15072020/Konsolidacija/Konsolidirani%20pregled%20ostvarenih%20javnih%20prihoda%20za%202019.%20godinu.pdf](http://www.fmf.gov.ba/WEB_15072020/Konsolidacija/Konsolidirani%20pregled%20ostvarenih%20javnih%20prihoda%20za%202019.%20godinu.pdf) (20. 6. 2021.)

<sup>24</sup> “Popis stanovništva u BiH 2013.“, [www.statistika.ba](http://www.statistika.ba) (22. 6. 2021.)

## 5. ZAKLJUČAK

Prihodi jedinica lokalne samouprave u Federaciji BiH koji se ostvaruju od neizravnih poreza su nedovoljni za financiranje provođenja propisanih nadležnosti i neujednačeni su s jedinicama lokalne samouprave u Republici Srpskoj. U radu su prikazani rezultati analize i usporedbe proračuna i poreznih prihoda od neizravnih poreza provedenih u 10 gradova i općina administrativnih sjedišta županija/kantona u Federaciji BiH, pet gradova i općina u Republici Srpskoj, te u Brčko distriktu BiH kao zasebnoj jedinici lokalne samouprave. Prema rezultatima istraživanja vidljivo je da jedinice lokalne samouprave u Federaciji BiH u usporedbi s jedinicama lokalne samouprave u Republici Srpskoj s približno istim brojem stanovnika i stupnjem razvijenosti imaju osjetno manji prihod od neizravnih poreza, odnosno manji proračun.

U 2019. godini od ukupnih 100% poreznih prihoda od neizravnih poreza na razini Bosne i Hercegovine za Brčko distrikt BiH je izdvojeno 3,43%, za jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj 6,52%, a za jedinice lokalne samouprave u Federaciji BiH 4,62%. Na temelju navedenih podataka vidljivo je da su izdvajanja za jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj veća iako su ukupni javni prihodi dvostruko manji i ovaj entitet ima manji broj jedinica lokalne samouprave.

Ključni razlozi navedenih rezultata istraživanja su sami teritorijalni ustroji pojedinih entiteta tako da u Republici Srpskoj imamo tri, a u Federaciji BiH četiri razine vlasti. Stoga i u samom nazivu rada stoji “Reorganizacijom Federacije BiH ...”, što je najkraći i najbrži put do stabilnosti općina i gradova, ali i Bosne i Hercegovine u cijelosti. Za reorganizaciju Federacije BiH je potreban konsenzus političkih stranaka<sup>25</sup> (bošnjačkih i hrvatskih parlamentarnih političkih stranaka), te da se poštujući Daytonski sporazum i načela jednakopravnosti konstitutivnih naroda pronađe kompromisno rješenje, a to je uspostavljanje federalnih jedinica<sup>26</sup> na etničkim<sup>27</sup> i ekonomskim kriterijima. Financijski (ekonomski) kriteriji potvrđuju postavljenu hipotezu da je za financijsku stabilnost općina i gradova, ali i stabilnost države Bosne i Hercegovine ponajprije neophodna reorganizacija Federacije BiH koja bi bila s tri razine vlasti. Nakon reorganizacije Federacije BiH stvorile bi se pretpostavke za izradu i usvajanje jedinstvenog Zakona o pripadnosti javnih prihoda na razini Bosne i Hercegovine.

---

<sup>25</sup> U Rezoluciji IX. zasjedanja HNS BiH održanog 4. lipnja 2021. godine hrvatske parlamentarne stranke na svim razinama između ostalog ističu opredjeljenje za ostvarivanje pune pravne i stvarne konstitutivnosti Hrvata u BiH i njihove jednakopravnosti s Bošnjacima i Srbima. <https://www.hnsbih.ba/rezolucija-ix-zasjedanja-hrvatskog-narodnog-sabora-bosne-hercegovine/> (26. 6. 2021.); „Građanski ustroj jedino je prihvatljivo rješenje za BiH“, 21. 3.2021., “Unitarni i građanski model jedini na kojemu se Bosna i Hercegovina kao država može temeljiti”, izjavio je predsjednik Stranke demokratske akcije (SDA), najjače bošnjačke stranke, Bakir Izetbegović, <https://www.vecernji.hr/vijesti/gradanski-ustroj-jedino-je-prihvatljivo-rjesenje-za-bih-1478001> (26. 6. 2021.)

<sup>26</sup> Prema istraživanju koje je proveo Sadiković E. (2019:10) većina ispitanika pripadnika bošnjačke nacionalnosti podržava federalizaciju BiH s tri konstitutivne jedinice, pod uvjetom da federalne jedinice budu određene na prirodno - geografskim i ekonomskim kriterijima, a ispitanici hrvatske nacionalnosti podržavaju federalizaciju BiH pod uvjetom da se federalne jedinice uspostave na etničkom kriteriju.

<sup>27</sup> Etnički kriterij iz razloga jer sadašnji ustroj države tri naroda dva entiteta, odnosno ustroj Federacije BiH jedan entitet dva naroda pokazao se neodrživim.

## LITERATURA

1. Ivanišević, S (2009), "Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica", Hrvatska javna uprava, Zagreb, god. 9, broj 3, str. 669-722
2. Mujakić, M. I. (2013), "Pravni aspekti financiranja lokalne samouprave u BiH", HKJU-CCPA, god. 13, broj 2, str. 611-623
3. Pejanović, M. (2005), Politički razvitak BiH u postdaytonskom periodu, TKD Šahinpašić, Sarajevo
4. Pejanović, M. (2015), Država Bosna i Hercegovina i demokratija, IKD University press, Sarajevo
5. Sadiković, E. (2019), "Političke posljedice etničke federalizacije Bosne i Hercegovine", Sarajevo, Fondacija centar za javno pravo
6. Šmidovnik, J. (1999), Lokalna samouprava, Studentska štamparija Univerziteta Sarajevo, prevela Ana Božanović
7. Zlokapa, Z., Damjanović, D. (2008), Modeli organizacije lokalne samouprave: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makednija i Srbija, Beograd, Palgo centar
8. Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH, broj: 22/06, 43/08, 22/09, 35/14 i 94/15
9. Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 121/12, 52/14, 103/15 i 15/16
10. Zakon o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda, Službeni glasnik BiH, broj: 55/04, 34/07, 49/09 i 92/17
11. Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 97/16 i 36/19
12. Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH, broj: 49/06 i 51/09
13. Amandman I. na Ustav Bosne i Hercegovine, 7.7.2009. (30.11.2012.), Službeni glasnik BiH, broj: 25/09
14. Gradski Službeni glasnik Grada Mostara, broj: 4/04 i Službeni glasnik Grada Mostara, broj: 8/09 i 15/10
15. "Centri civilnih inicijativa", [www.cci.ba](http://www.cci.ba) (14. 4. 2021.)
16. "Popis stanovništva BiH 2013.", [www.statistika.ba](http://www.statistika.ba) (19. 6. 2021.)
17. "Socioekonomski pokazatelji po općinama FBiH 2019.", <https://fzzpr.gov.ba/files/Socioekonomski%20pokazatelji%20po%20op%C4%87inama/Socioekonomski%20pokazatelji%202019.pdf> (19. 6. 2021.)
18. „VLADA RS: Donijeta Odluka o stepenu razvijenosti jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj za 2020. godinu“, <https://www.paragraf.ba/dnevne-vijesti/25112019/25112019-vijest1.html> (19. 6. 2021.)
19. "Europska povelja o lokalnoj samoupravi", <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eaf60> (19. 6. 2021.)
20. "Uprava za neizravno oporezivanje", <http://www.new.uino.gov.ba/bs/Prihodi-2019> (21.6.2021.)

21. “Prijedlog proračuna Brčko distrikta BiH za 2021.“,  
<http://vlada.bdcentral.net/Content/Read/dokumenti-budzet?lang=hr> (20. 6. 2021.)
22. “Uputstvo za pripremu budžeta Grada Banja Luka za 2021. godinu“,  
[https://www.banjaluka.rs.ba/wp-content/uploads/2020/09/FINALL\\_Uputstvo-2021\\_za-sajt-Grada.pdf](https://www.banjaluka.rs.ba/wp-content/uploads/2020/09/FINALL_Uputstvo-2021_za-sajt-Grada.pdf) (20. 6. 2021.)
23. “Godišnji konsolidirani pregled ostvarenja javnih prihoda u FBiH 2019.“,  
[http://www.fmf.gov.ba/WEB\\_15072020/Konsolidacija/Konsolidirani%20pregled%20ostvarenih%20javnih%20prihoda%20za%202019.%20godinu.pdf](http://www.fmf.gov.ba/WEB_15072020/Konsolidacija/Konsolidirani%20pregled%20ostvarenih%20javnih%20prihoda%20za%202019.%20godinu.pdf) (20. 6. 2021.)
24. „Građanski ustroj jedino je prihvatljivo rješenje za BiH“, 21. 3.2021.,  
<https://www.vecernji.hr/vijesti/gradanski-ustroj-jedino-je-prihvatljivo-rjesenje-za-bih-1478001> (26. 6. 2021.)
25. „Hrvatski narodni sabor BiH“, <https://www.hnsbih.ba/rezolucija-ix-zasjedanja-hrvatskog-narodnog-sabora-bosne-hercegovine/> (26. 6. 2021.)
26. Službene web-stranice općina i gradova u Bosni i Hercegovini



## ZNAČAJ REGISTRA ZAPOSLENIH U JAVNOM SEKTORU

### THE IMPROTANCE OF THE PUBLIC SECTOR EMPLOYEE REGISTER

**dr. sc. Mirela Mezak Matijević, prof. v. š.**

Veleučilište u Požegi

e-mail: [mmezakmatijevic@vup.hr](mailto:mmezakmatijevic@vup.hr)

**Katica Sekulić, univ. spec. oec.**

Sveučilište u Slavanskom Brodu

e-mail: [katica.sekulic@vusb.hr](mailto:katica.sekulic@vusb.hr)

**dr. sc. Mirjana Radman-Funarić, prof. v. š.**

Veleučilište u Požegi

e-mail: [radmanfunaric@vup.hr](mailto:radmanfunaric@vup.hr)

#### **Sažetak**

Pokretanjem projekta informacijskog sustava Registra zaposlenih u javnom sektoru i Centraliziranog obračuna plaća (RegZap/COP) koji je svojom veličinom i količinom podataka jedan od najvećih državnih servisa, omogućena je uspostava kvalitetnog upravljanja ljudskim potencijalima u javnom sektoru te kvalitetno upravljanje proračunskim sredstvima izdvojenim za plaće i druga materijalna prava. Rezultat uvođenja sustava RegZap/COP je potpuno raspolaganje informacijama, a omogućuje učinkovito upravljanje proračunskim sredstvima za plaće zaposlenih u javnom sektoru. Svrha ovog projekta je omogućiti uvid u ljudske potencijale kojima raspolažu državna tijela i institucije javnog sektora, nadzor nad potrebnim edukacijama te raspoređivanje zaposlenih na poslove u skladu s njihovim sposobnostima i kompetencijama. Predmet ovog rada je, također, analizira načela javne uprave na sustavu RegZap/Cop, odnosno usklađenost s temeljnim strateškim dokumentima europskog upravnog prostora. Cilj ovoga rada je prikazati uspostavu učinkovitog sustava RegZap/COP sa svrhom unapređenja rada javnog sektora koji omogućuje i učinkovito upravljanje ljudskim potencijalima.

**Ključne riječi:** *javni sektor, načela javne uprave, RegZap/COP, Europski upravni prostor, učinkovitost.*

#### **Abstract**

By launching the project of the information system of the Register of Employees in the Public Sector and the Centralized Payroll (RegZap / COP), which with its size and amount of data is one of the largest state services, it was possible to establish quality management of human resources in the public sector and other substantive rights. The result of the introduction of the RegZap / COP system is the full availability of information that enables efficient management of budget funds of employees' salaries in the public sector. The purpose of the project is to provide insight into the human resources available to the state bodies and public sector institutions, oversee the necessary training and assignment of employees for jobs following their abilities and competencies. The subject of this paper is also to analyze the principles of public administration in the RegZap / Cop system, in compliance with the basic strategic

documents of the European administrative space. This paper aims to present the establishment of an efficient RegZap / COP system to improve the work of the public sector, which also enables efficient human resources management.

**Keywords:** *public sector, principles of public administration, RegZap / COP, European Administrative Area, efficiency.*

## 1. UVOD

Sa svrhom unapređenja rada u javnom sektoru u Republici Hrvatskoj je uspostavljen kvalitetan i učinkovit sustav Registar zaposlenih u javnom sektoru (RegZap) i Centralni obračun plaće (COP), što omogućuje učinkovito upravljanje ljudskim potencijalima u javnom sektoru te kvalitetno upravljanje proračunskim sredstvima. Proces odlučivanja koji dovodi do racionalizacije, stabilizacije i optimiranja sustava u javnom sektoru obuhvaća niz aktivnosti direktno povezanih s zaposlenima. Angažiranje zaposlenika je ulaganje, pozicioniranje i vođenje zaposlenika kako da najbolje ulože svoje potencijale. Popis aktivnosti zaposlenika i menadžera neophodne su radi planiranja, usporedbe ostvarenih s planiranim aktivnostima i korigiranja da bi došlo do izvedbe planiranog (Barković,2009). Metoda analize problema pomoću popisa aktivnosti („procedure“) omogućuje sagledavanje bitne dimenzije nekog procesa i dobivanje ideje o mogućnosti njegova poboljšanja (Srića,2003:87). Motivacija zaposlenika u javnom sektoru predstavlja izazov koji se može adekvatno rješavati koristeći prednosti uvođenja ovog sustava. Motivacijske izazove i neka od rješenja opisali su Bahtijarević-Šiber (1999), Požega i Crnković (2010), Varga (2011), Požega (2012), Buntak i sur. (2013). Motivacijski element zaposlenika dovodi do stabilnosti institucija te zadovoljnih korisnika. „Građani Europe u potpunosti to zaslužuju. Pravo na dobru upravu od strane institucija i tijela Europske Unije je temeljno pravo u skladu s člankom 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.“<sup>1</sup> Prema tome, članak 41. Povelje jasno poziva sve institucije na nepristrano, pravično djelovanje te postupanje u razumnom roku, a podrazumijeva: pravo svake osobe biti saslušanom prije donošenja mjera, a posebno onih koje bi se mogle negativno manifestirati; pravo svake osobe na pristup vlastitom spisu, uz uvjet poštivanja profesionalne i poslovne tajne; dužnost uprave je obrazložiti svoju odluku<sup>2</sup>.

Ovaj projekt omogućuje uvid u ljudske potencijale kojima raspolaže javni sektor; nadzor nad potrebnim edukacijama i preusmjeravanje zaposlenih na poslove gdje su potrebne njihove sposobnosti i kompetencije; uvid u stanje brojnosti, planiranje odlaska u mirovinu ili potrebe za zapošljavanjem, odnosno osiguranje efikasnog upravljanja ljudskim potencijalima sa svrhom unapređenja rada u javnoj upravi, što je regulirano Strategijom razvoja javne uprave od 2015. do 2020. godine (Narodne novine 70/15); osigurava se uvid u način isplate plaća, pregled isplaćenih plaća po različitim sektorima, pregled utjecaja pojedinih elemenata plaće na isplaćene plaće (koeficijenata i različitih dodataka), jedinstvenost u načinu obračuna plaća na temelju istih pravnih propisa sa svrhom ujednačavanja propisa. Sustav RegZap/COP (dalje u tekstu: Sustav) u konačnici omogućuje centralizirani obračun plaća koji uključuje kontrolu obračuna, izvješćivanje o elementima ključnim za planiranje i praćenje državnog proračuna te

---

<sup>1</sup>Europski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi, SL L 145, 31.05.2001.

<sup>2</sup> Povelja Europske unije o temeljnim pravima, OJ C 303, 14.12.2007.

simuliranje obračuna plaća i centralizirano upravljanje ljudskim resursima. Vlada Republike Hrvatske, kao naručitelj uspostave, dobiva cjelovit sustav u okviru kojeg može pratiti rashode za zaposlene u javnom sektoru koji se osiguravaju iz državnog proračuna. Sustav osigurava različite oblike izvješća te mogućnost simulacije obračuna pod okolnostima promijenjenih uvjeta, što sve zajedno daju osnovu za jasno i transparentno upravljanje istima. Vlada ima uvid u kompletnu kadrovsku evidenciju zaposlenih u javnom sektoru. Ministarstvo financija i Ministarstvo pravosuđa i uprave kao koordinatori uspostave sudjeluju u definiciji standarda i poslovnih pravila COP-a. Do sada je ostvaren veći dio zadanih ciljeva, a sustavno se planira daljnji razvoj sustava COP-a u smislu dodatnih funkcionalnosti prema cjelovitom sustavu obračuna dohotka. Sustav ima istaknute potencijale u smislu povezivanja s drugim državnim registrima (HZZO, HZMO, Državna riznica) te na taj način daljnje optimizacije i digitalizacije obavljanja procesa podrške. Sustav ima izazov dati odgovor na sve zahtjeve specifičnosti djelatnosti i daljnje automatizacije obavljanja procesa (uklanjanje papira) u resornim ministarstvima kao i na razini samih tijela uključenih u Sustav. Povezivanjem Sustava na sustav e-Građani otvaraju se mogućnosti u dijelu korištenja podataka zaposlenika te unosa određenih podataka (npr. izobrazba, izvješća o radu i sl.), odnosno portal za „samoposluživanje“ kao sastavni dio sustava RegZap/COP.

U radu su prikazani rezultati anketa koje su provedene s ciljem prikupljanja podataka o sustavu Centralnog obračuna plaće radi postizanja njegove dodatne funkcionalnosti. Prva anketa, o korištenju sustava za obračune dohotka izvan COP-a u 2016. godini, provedena je u ustanovama javnog sektora Brodsko-posavske županije u siječnju 2017. godine. Istraživanje je provedeno od strane Ministarstva uprave Republike Hrvatske i FINA-e. Drugu anketu proveo je Državni ured za reviziju u suradnji s Ministarstvom uprave Republike Hrvatske i FINA-e. Anketa je provedena u ožujku 2019. godine kojom su ispitani korisnici Informacijskog sustava u Hrvatskoj s više od 1.000 zaposlenika te sva ministarstva koji su svojim zaposlenicima isplatili plaće kroz Informacijski sustav u prosincu 2018. Rezultati ankete prikazani su apsolutnim i relativnim brojevima. U radu su, također, prikazani podaci o predviđenim mjesečnim troškovima po zaposlenom te ukupnim godišnjim troškovima Sustava te ostvarenim rashodima za uspostavu i održavanje Informacijskog sustava od 2008. do 2018.

## **2. REGISTAR ZAPOSLENIH U JAVNOM SEKTORU (REGZAP)**

Poslovanje je danas nezamislivo bez korištenja kvalitetnih računala i informacijskih sustava bilo da se radi o privatnom ili državnom sektoru. Oni uvelike olakšavaju poslovanje, pridonose ubrzanju poslovnih procesa te menadžerima olakšavaju donošenje pravovremenih i ispravnih poslovnih odluka. Nastupanjem svjetske financijske krize koja nije pošteđjela ni hrvatsko gospodarstvo, Vlada Republike Hrvatske se svojim aktivnostima upustila u borbu za gospodarski oporavak. U tu svrhu je pokrenut informacijski sustav Registar zaposlenih u javnom sektoru (RegZap) s obvezom izrade do 31. ožujka 2011. godine (Odluka o vođenju registra zaposlenih u državnim i javnim službama, Narodne novine (83/2010) te se počeo provoditi centralni obračun plaće za državne i javne službe (Zakon o registru zaposlenih u javnom sektoru, 2011). Prema Odluci o vođenju registra zaposlenih u državnim i javnim službama (2010) uspostava i vođenje informacijskog sustava Registra zaposlenih u javnom sektoru povjerena je Financijskoj agenciji (dalje: FINA). Registrom zaposlenih u javnom

sektoru na jednom mjestu objedinjeni su podaci o državnim službenicima i namještenicima u javnim službama te se osigurava praćenje i izmjena tih podataka. Korisnici Registra su sve ustanove koje su korisnici proračuna, odnosno državne i javne službe kojima se rashodi za zaposlene osiguravaju u državnom proračunu. Početkom svibnja 2012. uspostavljena je informatička infrastruktura potrebna za centralno prikupljanje podataka o 250.000 zaposlenika. Razvijena je web aplikacija za unos podataka, a kako bi uspostavljen sustav koristio suvremene i pouzdane sigurnosne mehanizme za sve korisnike osigurano je korištenje PKI (engl. *Public Key Infrastructure*). Uspostavom Registra zaposlenih u državnim i javnim službama, koji na jednom mjestu objedinjuje podatke o državnim službenicima i namještenicima te službenicima i namještenicima u javnim službama, ostvareni su preduvjeti za izgradnju sustava koji je omogućio djelotvorno i učinkovito upravljanje ljudskim potencijalima u državnim i javnim službama te centralizirani obračun plaća za korisnike u državnom proračunu.

Prema autorima Ivanišević, Koprić, Musa i Lalić Novak postoje i pravni aspekti europskog upravnog prostora, a to su: vladavina prava, otvorenost, transparentnost, odgovornost, učinkovitost i djelotvornost. U Bijeloj knjizi o europskom upravljanju Europske komisije<sup>3</sup> dodana su još sljedeća načela: načelo supsidijarnosti, načelo proporcionalnosti, načelo sudjelovanja te načelo usklađenosti.<sup>4</sup> Ista načela realizirana su kroz djelovanje kako europskih tako i nacionalnih institucija. Polazeći od navedenih načela Strategija razvoja javne uprave poziva se na sljedeća: pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost), otvorenost i transparentnost, odgovornost, učinkovitost i djelotvornost te koherentnost. Važno je izdvojiti poglavlje Upravljanje kvalitetom javnih usluga u kojem zadovoljstvo građana kvalitetom javnih usluga jedno od glavnih strateških ciljeva. Koprić (Koprić, et al., 2012) smatra kontakte upravnih službenika jednim od čimbenika upravljanja upravnim prostorom.<sup>5</sup> Kako bi se navedeni ciljevi i ostvarili, uveden je i Registar zaposlenih u javnom sektoru.

### 3. CENTRALNI OBRAČUN PLAĆE

Upravljanje ljudskim potencijalima i plaćama obuhvaća niz međusobno povezanih aktivnosti usmjerenih na osiguranje adekvatnog broja i strukture zaposlenih, njihovih znanja, vještina, interesa, motivacija i ostalih oblika ponašanja potrebnih za ostvarivanje strateških ciljeva organizacije. Kvalitetnijem obavljanju tih aktivnosti u javnom sektoru doprinosi i uvođenje Centralnog obračuna plaća (COP) kao jedna je od glavnih reformskih i drugih mjera fiskalne konsolidacije u Hrvatskoj za razdoblje 2014.-2016.godine. Omogućeno je upravljanje proračunskim sredstvima za plaće zaposlenih u javnom sektoru uz omogućavanje kvalitetnog izvješćivanja o isplaćenim plaćama pojedinačno za svakog zaposlenika, za ustanovu, za grupe ustanova i za cijeli sustav. Uvođenje COP-a započeto je 2012. godine. Sustav je uspostavljen u oko 2.100 ustanova za 250.000 zaposlenih, te su u 2014. godini plaće isplaćene putem informacijskog sustava COP-a. Centralni informacijski sustav omogućio je podjelu dužnosti – kadrovskih i financijskih službi gdje RegZap vodi kadrovska služba, a COP financijska služba.

---

<sup>3</sup> White Paper on European Governance Commission of the European Communities, COM (2001) 428, Brussels, 25.7.2001.

<sup>4</sup> Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. (2012) Europski upravni prostor, Institut za javnu upravu, Zagreb.

<sup>5</sup> Ibid.

Zadani postavljeni ciljevi su: zakonitost, fiskalna odgovornosti i sustav bez papira. Temeljni procesi u Registru zaposlenih i COP-u prikazani su na slici 1.

Slika 1. Temeljni procesi u Registru/COP-u



Izvor: Autorice prema Ministarstvu uprave (2016)

#### 4. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Za potrebe rada korišteni su rezultati dvije ankete kojima su ispitani korisnici Centralnog obračuna plaće (COP-a). Prva anketa o korištenju sustava za obračune dohotka izvan COP-a u 2016. godini provedena je u ustanovama javnog sektora Brodsko-posavske županije u siječnju 2017. godine s rokom predaje 20. veljače 2017. godine. Istraživanje je provedeno od strane Ministarstva uprave Republike Hrvatske i FINA-e. Upitnik je upućen ustanovama, odnosno korisnicima COP-a na području cijele Hrvatske. Za potrebe ovog rada obrađeni su rezultati ankete provedene u 60 ustanova Brodsko-posavske županije, koji su za potrebe ovog rada dostavljeni putem e-maila. Razlog provođenja ankete bio je prikupljanje podataka s ciljem daljnjeg razvoja sustava COP-a u smislu dodatnih funkcionalnosti prema cjelovitom sustavu obračuna dohodaka. Upitnik je popunjen od strane osoba zaduženih za financijsko upravljanje u ustanovi ili, u većim ustanovama, osoba zaduženih za obračun plaća. Anketa o korištenju sustava za obračune dohodaka izvan Centraliziranog obračuna plaća sadržavao je 24 pitanja koja su opisana u radu u prikazu rezultata istraživanja.

Drugu anketu proveo je Državni ured za reviziju u suradnji s Ministarstvom uprave Republike Hrvatske (dalje: MURH) i FINA-e. Anketni upitnik je u ožujku 2019. godine upućen na 206 ili 9,7% ukupnog broja korisnika Informacijskog sustava u Hrvatskoj u kojima su isplaćene plaće za 122.012 zaposlenika ili 47% ukupnog broja zaposlenika. Kriteriji za odabir korisnika Informacijskog sustava su korisnici s više od 1.000 zaposlenika te sva ministarstva, uz uvjet da se obuhvati oko 10,0% korisnika koji su svojim zaposlenicima isplatili plaće kroz Informacijski sustav u prosincu 2018. Dodatni kriterij pri odabiru odnosio se na obuhvat svih vrsta radnog odnosa: državni i javni službenici i namještenici te državni i pravosudni dužnosnici. Pristiglo je 196 popunjenih anketnih upitnika. Anketni upitnik sadrži pitanja podijeljena na šest područja: općenito (pitanja o vrsti radnog odnosa), plaće i materijalna prava (pitanja o razini korištenja i zadovoljstvu modulima za obračun plaća i materijalnih prava te poznavanju korištenja osobnog korisničkog pretinca), evidencija radnog vremena (pitanja o razini korištenja i zadovoljstvu s

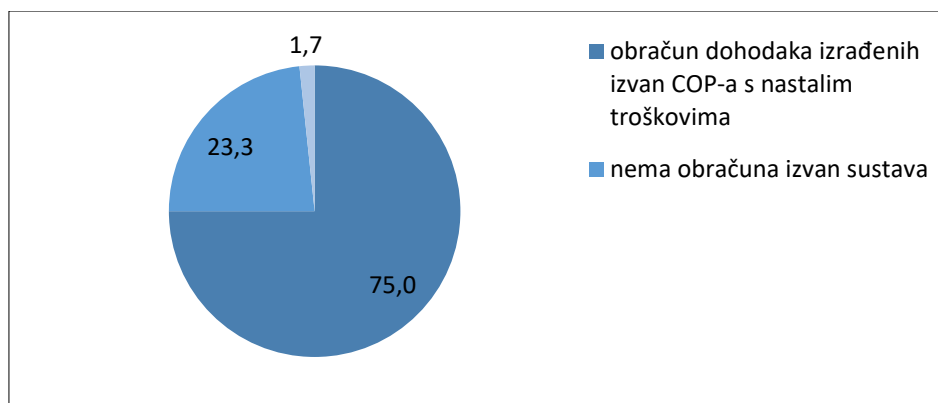
funkcionalnostima za vođenje dnevne evidencije rada) drugi moduli (pitanja o razini poznavanja, korištenja i zadovoljstvu modulom drugi dohodak), izvješćivanje (pitanja o razini poznavanja, korištenja i zadovoljstvu izvještajnim sustavom, ocjeni povezanosti Registra zaposlenih i COP-a te razini zadovoljavanja poslovnih potreba pri upravljanju ljudskim resursima), ocjena korištenja i podrške informacijskog sustava (pitanja o razini korištenja i zadovoljstvu Informacijskim sustavom pri upravljanju promjenama te o efikasnosti korisničke podrške) (Državni ured za reviziju, 2019:3).

U radu su prikazani podaci o predviđenim mjesečnim troškovima po zaposlenom te ukupnim godišnjim troškovima Sustava te ostvarenim rashodima za uspostavu i održavanje Informacijskog sustava od 2008. do 2018.

## 5. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Rezultati istraživanja o korištenju sustava za obračune dohodaka izvan COP-a dobiveni su na temelju odgovora 60 ispitanika u javnim ustanovama Brodsko-posavske županije kojima je postavljeno 24 pitanja. Ispitanicima je postavljeno pitanje: koliki je ukupan mjesečni trošak svih sustava za obračun dohodaka prije uvođenja COP-a? Rezultati istraživanja pokazali su da 12 korisnika COP-a prije uvođenja COP-a nije imalo nikakav trošak za obračun dohotka, dok je prosječni mjesečni trošak ostalih 48 korisnika iznosio 17.035,33 kn. Istraživanje je pokazalo da je godišnji iznos troškova sustava za obračun dohodaka i ostale radove na sustavu izrađenih izvan COP-a za 45 ustanova (75%) iznosio 9.723.296,36 kn, odnosno u prosjeku 216.073,25 kn, dok 14 anketiranih (23,3%) ustanova nije obračunavao dohodak izvan COP-a. U jednoj ustanovi (1,7%) napravljen je obračun izvan COP-a, ali bez nastalih troškova (grafikon 1).

Grafikon 1. Obračun dohotka izrađenog izvan COP-a



Izvor: Autorice prema rezultatima ankete MURH (provedene u siječnju 2017.).

Ustanove su tijekom 2016. godine imale prosječno mjesečno dva obračuna za prosječno 12 djelatnika. Rezultati istraživanja pokazuju da 58 ustanova (96%) koristi druge sustave za obračune dohodaka izvan Centraliziranog obračuna plaća kojima je obuhvaćeno 536 osoba. Kao razloge korištenja drugih sustava ispitanici su istaknuli korištenje drugih izvora financiranja, povezanost s drugim sustavima i korištenje vlastitog programa za obračun dohotka. Rezultati istraživanja pokazali su da je u devet ustanova (15%) obračun dohotka izvršen izvan COP-a, odnosno samo u drugom sustavu, za plaće za koje su sredstva osigurana

iz državnog proračuna i prema propisanom koeficijentu. Obračun dohotka u drugom sustavu za koje postoje osigurana sredstva u proračunu izvršen je za naknade za nezapošljavanje osoba sa invaliditetom, naknade za mentorstvo u tijeku stažiranja, stručno osposobljavanje, ugovor o djelu za rad vjeroučitelja i vanjskih suradnika. Za plaće za koja su sredstva osigurana u drugim izvorima (npr. iz vlastitih prihoda, iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i sl.) obračun je napravljen samo u drugom sustavu u 28 (47%) ustanova, a u 24 ustanove (40%) ne postoje takvi obračuni. Za 8 ustanova (13%) nije dobiven nikakav odgovor od ispitanika. Rezultati istraživanja pokazuju da je tijekom 2016. godine u 22 ustanove izvršen obračun plaće za zaposlenike po drugoj osnovici ili koeficijentima (prema internim pravilnicima, odlukama i sl.), a ukupno je napravljeno 230 obračuna za 102 osobe. U 39 anketiranih ustanova (65%) tijekom 2016. godine na području Brodsko-posavske županije izvršeno je 84 mjesečnih obračuna drugog dohotka, u obračun je uključeno 366 osoba kojima je isplaćeno 4.735.528,82 kn, odnosno po ustanovi 121.423,82 kn. U 21 ustanovi (35%) nije isplaćen drugi dohodak. Tijekom 2016. godine 35 poduzeća isplaćivalo je izvan COP-a troškove prijevoza po kolektivnim ugovorima za 2608 osoba. Mjesečni iznos isplata iznosio je mjesečno oko 650.000,00 kn. Doprinosi za osobe na stručnom osposobljavanju bez zasnivanja radnog odnosa su isplaćeni u 32 ustanove s 2 prosječna mjesečna obračuna po ustanovi, a 132 osobe su uključene u obračun. Rezultati su pokazali da javne ustanove imaju potrebu za obračun u COP-u nespecifičnih plaća kao, npr. za produženi boravak, projekt *helping*, naknade osobama u procesu, naknade za rad na pojedinim projektima (suradnja s gospodarstvom, izdavanje znanstvenog časopisa, EU projekti), mentorstva, nastavu izvanrednog studija, oporezive dnevnice i putne naloge. Ključne točke koje bi omogućile da u potpunosti ustanove napuste druga programska rješenja i obračune obavljaju samo u COP-u prikazani su u tablici 1.

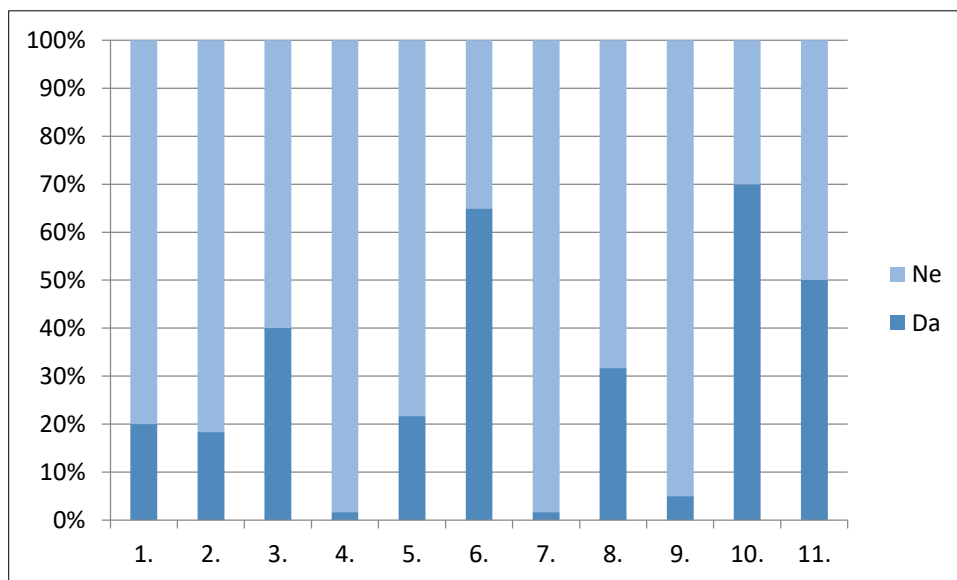
Tablica 1. Uvjeti zbog kojih bi ustanova bila u mogućnosti u potpunosti napustiti druga programska rješenja za obračun dohotka

Redni broj	Uvjet	Odgovor	
		Da	Ne
1.	Plaće prema ugovoru o radu/rješenju	12	48
2.	Obračun plaće za zaposlenike prema propisanoj osnovici i koeficijentima, sredstva osigurana u državnom proračunu, obračunava se i u drugom sustavu	11	49
3.	Obračun plaće za zaposlenike po propisanoj osnovici i koeficijentima, sredstva osigurana u drugim izvorima	24	36
4.	Obračun plaće za izaslane zaposlenike u inozemstvu	1	59
5.	Obračun plaće za zaposlenike po drugoj osnovici ili koeficijentima	13	47
6.	Obračun drugog dohotka	39	21
7.	Obračun plaće nerezidentima	1	59
8.	Obračun prijevoza	19	41
9.	Obračun plaće za koordinate društveno korisnog rada	3	57
10.	Obračun doprinosa za osobe na stručnom osposobljavanju bez zasnivanja radnog odnosa	42	18
11.	Ostale isplate	30	30

Izvor: Autorice prema podacima Ministarstvo uprave, RegZap-COP, podaci za Brodsko-posavsku županiju

Prikaz njihovih stavova još je slikovitiji kada se dobiveni stavovi prikazu u postotku kao što pokazuje grafikon 2. Uvjet nužan za potpuno napuštanje drugih programskih rješenja je u grafikonu 2. numeriran prema broju pod kojim je naveden uvjet prikazan u tablici 1.

Grafikon 2. Uvjeti zbog kojih bi ustanova bila u mogućnosti u potpunosti napustiti druga programska rješenja za obračun dohotka



Izvor: Autorice prema podacima Ministarstva uprave, RegZap-COP, podaci za Brodsko-posavsku županiju

Lakoću u korištenju sustava COP-a 39 ustanova (65%) ocijenilo je s 5, odnosno smatraju da sustav u potpunosti zadovoljava potrebe ustanove te u 21 ustanovi smatraju da je sustav vrlo dobar i da su potrebna mala poboljšanja sustava. Neophodna dogradnja koja dovodi do poboljšanja sustava odnosi se na potrebu povezivanja COP-a s drugim sustavima u kojima je već prisutna evidencija, dodatne mogućnosti u rekapitulacijama i pregledima (npr. kod evidencije za mirovinsko osiguranje), popis po elementima rada (smjenski rad, dvokratni rad), obračun prijevoz uz plaću, unos točnog radnog vremena (i raznih evidencija) zaposlenika u sustavu obrazovanja, poboljšanje postupka obračuna naknade zbog privremene nesposobnosti za rad, poboljšanje unosa iznosa obustava na plaći i drugo. U radu je, također, istraženo kakvo je zadovoljstvo pružanja korisničke podrške od strane FINA-e kao izvršitelja prema korisnicima COP-a. Rezultati istraživanja pokazuju da 55 ustanova (92%) smatra da je korisnička podrška COP-a zadovoljavajuća u potpunosti (ocjena 5), a 5 ustanova smatra da je podrška vrlo dobra i da su potrebna mala poboljšanja korisničke podrške.

Najproduktivniji dio upitnika u anketi je onaj koji se odnosi na utvrđivanje podataka za implementaciju potrebnih uvjeta da bi se napustila druga programska rješenja, kako bi COP bio u potpunosti sustav koji može odgovoriti na zahtjeve i specifičnosti djelatnosti i daljnje automatizacije obavljanja procesa u resornim ministarstvima kao i na razini samih tijela uključenih u sustav za obračun dohotka, odnosno bez korištenja drugih programskih rješenja koja zahtijevaju dodatne troškove. Druga programska rješenja, koja su se koristila uz COP, u 75% ustanova tijekom 2016. godine iziskuju dodatne troškove. Rezultati ankete pokazali su da dodatni godišnji troškovi izvan COP-a za 2016. godinu iznose 9.723.296,36 kn.



Prema rezultatima ankete Državnog ureda za reviziju (2019) 90,8% korisnika Informacijskog sustava ocijenilo je efikasnost korisničke podrške visokom ili jako visokom, 13 ili 6,6 % srednjom, a pet ili 2,6 % ocijenili su korisničku podršku jako niskom, niskom ili nisu dali odgovor. Korisnici su iskazali potrebu za dodatnim edukacijama. Na temelju odgovora ispitanika, utvrđeno je da funkcionalnost za vođenje dnevne evidencije rada koristi 103 ili 52,6 % ispitanih korisnika. U anketnim upitnicima korisnici Informacijskog sustava dali su prijedloge za unaprjeđenje izvješćivanja koji se odnose na pojednostavljenje i poboljšanje korištenja izvješća te unaprjeđenje. Rezultati ankete su pokazali da korisnici Informacijskog sustava nisu dostatno upoznati s mogućnostima funkcionalnosti Informacijskog sustava. Korisnici daju prijedloge za uspostavu mogućnosti koje su u Informacijskom sustavu već prisutne, kao što je popis zaposlenika s godinama staža, prema spolu, prema stručnoj spremi, elementi plaće. Korisnici smatraju da je zbog različitog postupanja na temelju istih propisa, potrebna veća kontrola unosa radnih mjesta, pripadajućih koeficijenata te mijenjanja postojeće strukture zaposlenika. Korisnici ističu da je potrebno aktivnosti usmjeriti u razvoj izvještajnog sustava kako bi se izvještajni podaci mogli učinkovito koristiti za praćenje, planiranje, utvrđivanje i kontrolu provedbe politike plaća te da izvještajni sustav treba obuhvatiti poslovno izvještavanje koje će na temelju dostupnih podataka omogućiti analize i usporedbe podataka za donošenje planova i odluka u svrhu uspostave učinkovite organizacije javnog sektora.

Prema prvim procjenama mjesečni trošak Sustava po zaposlenom trebao je iznositi 5,50 kn, što za oko 250.000 zaposlenih iznosi mjesečno 1.375.000,00 kn, odnosno godišnje 16.500.000,00 kn (tablica 2).

Tablica 2. Iznos troška sustava COP-a (razvoja, obrade i zaštite podataka u Sustavu)

Broj zaposlenih koji primaju plaću iz DP	Mjesečni trošak sustava po zaposlenom	Ukupan mjesečni trošak sustava	Broj mjeseci u godini	Ukupni godišnji trošak sustava RegZap/COP
250.000,00	5,5kn	1.375.000,00kn	12	16.500.000,00kn

Izvor: Državni ured za reviziju (2019)

Prema provedenoj reviziji u 2019. godini, ostvareni rashodi iz državnog proračuna za uspostavu i održavanje Informacijskog sustava od 2008. do 2018. godine iznosili su ukupno 105.123.061,00 kn, što u prosjeku predstavlja godišnji rashod od 9.556.642,00 kn. U razdoblju od 2013. do 2018. godine evidentirano je 2.240 korisnika, a na dan 31. prosinca 2018. godine 254 857 zaposlenika u javnoj upravi (Državni ured za reviziju, 2019).

U razdoblju od provođenja ankete u siječnju 2017. do kraja 2018. godine otklonjeni su mnogi nedostaci kako bi ustanove bile u mogućnosti u potpunosti napustiti druga programska rješenja za obračun dohotka. Prema Državnom uredu za reviziju(2019:54) uspostava Informacijskog sustava ocijenjena je kao učinkovita, dok je korištenje Informacijskog sustava ocijenjeno kao djelomično učinkovito. Utvrđene su slabosti u vezi sa zakonodavnim i institucionalnim okvirom, vođenjem i upravljanjem Informacijskim sustavom te provođenjem nadzora i kontrole. Državni ured za reviziju dao je preporuke za poduzimanje aktivnosti koje bi pridonijele kvalitetnijem i učinkovitijem korištenju Informacijskog sustava. Te slabosti utječu

na transparentnost, točnost i pravilnost podataka potrebnih za planiranje, analizu i obračun plaća i materijalnih prava zaposlenika koja se mogu izbjeći ugradnjom ili dogradnjom samostalnih kontrolnih mehanizama (Državni ureda reviziju, 2019:43), a odnose se na mogućnost dohvata i povezivanja nepripadajućeg radnog mjesta koje nije u skladu s postojećom sistematizacijom korisnika, mogućnost dohvata dodataka koji se međusobno isključuju, mogućnost unosa podataka uz retroaktivnu primjenu elemenata, unos korektivnih elemenata plaće bez potrebe definiranja i odobrenja unosa kojima je omogućena isplata prekovremenih sati iznad zakonom dopuštenih, objedinjavanje podataka o ostvarenim plaćama i primicima zaposlenika koji ostvaruje plaće po ugovorima o radu i/ili rješenjima u više korisnika. Također, utvrđeno je da bi razvoj nadzornih i kontrolnih mehanizama bilo svrsishodno usmjeriti u područja koja se odnose na praćenje ostvarenja obveza zaposlenika u vezi sa školovanjem i edukacijom te odvajanjem povijesnih podataka od aktualnih.

## 6. ZAKLJUČAK

S ciljem reforme državne uprave, upravljanje ljudskim potencijalima utvrđeno je kao jedno od bitnih područja neophodno za reforme. Stoga je uspostavljen Registar zaposlenih u javnom sektoru (RegZap) koji na jednom mjestu objedinjuje podatke o službenicima i namještenicima u javnim službama. Svrha i cilj uspostave Registra zaposlenih u javnom sektoru je bila osigurati praćenje i izmjene podataka te time stvoriti preduvjete za djelotvorno i učinkovito upravljanje ljudskim potencijalima u državnim i javnim službama te ujedno osigurati osnovne preduvjete i elemente za centralizirani obračun plaća (COP). Centralizirani obračun plaća omogućava upravljanje financijskim sredstvima na razini cijelog sustava kako bi bila učinkovitija kontrola namjenskog trošenja sredstava državnog proračuna. Sustav ima svoje prednosti i manjkavosti kao i izazove s kojima se treba suočiti i odgovoriti na način daljnjeg razvoja sustava kako bi se osigurala potrebe javnog sektora, i to kadrovska evidencija, obračun, izvještavanje i upravljanje sustavom plaća te ukupno upravljanje ljudskim potencijalima. Rezultati anketiranja u Brodsko-posavskoj županiji pokazala su da gotovo svi korisnici sustava COP-a koriste druge sustave za obračune dohodaka izvan Centraliziranog obračuna plaća. Kako bi se otkrile slabosti Sustava, Ministarstva pravosuđa i uprave, FINA i Državni ured za reviziju periodično provode anketiranje korisnika držanog proračuna.

Rezultati pokazuju da su od provođenja ankete u siječnju 2017. do kraja 2018. godine otklonjeni mnogi nedostaci kako bi ustanove bile u mogućnosti u potpunosti napustiti druga programska rješenja za obračun dohotka. Daljnji razvoj i ulaganje prisutno je i opravdano u smislu dodatnih funkcionalnosti prema cjelovitom sustavu obračuna dohodaka, kako pokazuju izvještaji o korištenju sustava. Prema preporukama Državnog ureda za reviziju potrebno je utvrditi i propisati protokole, ovlasti i odgovornosti svih sudionika u vezi s vođenjem i upravljanjem Informacijskim sustavom te treba utvrditi funkcionalnosti koje će omogućiti prepoznavanje različitih izvora financiranja rashoda za zaposlene u iznosu i udjelu (postotku) pojedinog izvora financiranja, kada se rashodi financiraju iz više izvora te njihovog međusobnog povezivanja do ukupno ostvarenog rashoda. Potrebno je poduzeti aktivnosti kako bi se Informacijskim sustavom obuhvatili svi zaposlenici u javnom sektoru, bez obzira na izvore financiranja plaća i materijalnih prava te je potrebna ugradnja kontrolnih mehanizama. S ciljem efikasnijeg

upravljanja ljudskim resursima potrebno je utvrdili jedinstvene koeficijente za ista radna mjesta uz primjenu načela „jednaka plaća za rad jednake vrijednosti“.

## LITERATURA

1. Bahtijarević-Šiber, F. (1999). *Management ljudskih potencijala*. Zagreb, Golden marketing.
2. Barković, D. (2009). *Menadžersko odlučivanje*. Osijek: Ekonomski fakultet u Osijeku
3. Buntak, K., Droždek, I., Kovačić, R., (2013). *Materijalna motivacija u funkciji upravljanja ljudskim potencijalima*. Tehnički glasnik; dostupno na <http://hrcak.srce.hr/101178>, 21.6.2021.
4. Državni ured za reviziju, (2019) Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti uspostave i korištenja informacijskog sustava centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim resursima u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna, Čakovec, [https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-12-20/113101/IZVJ\\_REVIZIJA\\_COP.pdf](https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-12-20/113101/IZVJ_REVIZIJA_COP.pdf), 5.6.2021.
5. Europski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi, SL L 145, 31.05.2001.
6. Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G., (2012) (Europski upravni prostor, Institut za javnu upravu, Zagreb
7. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, OJ C 303, 14.12.2007.
8. Požega, Ž., Crnković, B., (2010). *Analiza utjecaja troškova zaposlenika na poslovne rezultate poduzeća*. Ekonomski vjesnik; dostupno <http://hrcak.srce.hr/57838>, 12.6.2021.
9. Požega, Ž. (2012). *Menadžment ljudskih resursa- Upravljanje ljudima i znanjem u poduzeću*. Osijek: Ekonomski fakultet u Osijeku
10. Srića, V. (2003). *Kako postati pun ideja-Menadžeri i kreativnost Drugo izdanje*. Zagreb: M.E.P. CONSULT
11. Varga, M. (2011). *Upravljanje ljudskim potencijalima kroz motivaciju*. Zbornik radova Međimurskog veleučilišta u Čakovcu; dostupno na <http://hrcak.srce.hr/71338>
12. Odluka o vođenju registra zaposlenih u državnim i javnim službama 10. lipnja 2010. godine, Narodne novine 83/2010 od 5.7.2010.
13. Odluka o proglašenju zakona o registru zaposlenih u javnom sektoru, 11. ožujka 2011. godine, Narodne novine 34/2011 od 23.3.2011.
14. Strategija razvoja javne uprave od 2015. do 2020. godine, Narodne novine 70/15
15. White Paper on European Governance Commission of the European Communities, COM (2001) 428, Brussels, 25.7.2001.

## MODERNIZACIJA SUSTAVA SOCIJALNE SKRBI

### SOCIAL CARE SYSTEM MODERNISATION

**Mija Milaković, dipl. iur.**

Odvjetnički ured Mija Milaković  
e-mail: [mija.milakovic@gmail.com](mailto:mija.milakovic@gmail.com)

**Željka Vajda Halak, mag. iur., v. pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru  
e-mail: [zvhalak@vevu.hr](mailto:zvhalak@vevu.hr)

#### **Sažetak**

Socijalna skrb organizirana je djelatnost od javnog interesa za Republiku Hrvatsku, a cilj joj je pružiti pomoć socijalno ugroženim osobama, osobama u nesretnim osobnim ili obiteljskim odnosima, u svrhu poboljšanja kvalitete života i osnaživanja korisnika u zadovoljavanju samostalno osnovnih životnih potreba te njihovog aktivnog uključivanja u društvo. Modernizacija i sustavna reforma nužni su za sustav socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj zbog činjenice da je sustav preopterećen i da ima nedovoljan broj kvalificiranih kadrova. Radni uvjeti nisu prikladni za dobivanje pomoći i usluga koje zakon i podzakonski akti određuju. Cilj ovog rada je odgovoriti na sljedeća pitanja - kako rasteretiti sustav socijalne skrbi i kako provesti potrebnu modernizaciju sustava, također saznati je li distribucija usluga civilnim organizacijama uz pojačanu kontrolu i podršku zaposlenika Centra za socijalnu skrb, prikladan način modernizacije sustava socijalne skrbi.

**Ključne riječi:** *socijalna skrb, rasterećenje sustava, modernizacija sustava socijalne skrbi.*

#### **Abstract**

Social care is an organised activity of public interest for the Republic of Croatia and its aim is to provide assistance to socially endangered people, people in unfortunate personal or family relations, for the purpose of improvement of life quality and empowerment of beneficiaries in satisfying independently basic life needs, and their active inclusion in society. Modernisation and systemic reform are necessary for the social care system in the republic of Croatia due to the fact that the system is overloaded and it has an insufficient number of qualified staff. Working conditions are unsuitable for obtaining assistance and services which the law and sub-legal acts determine. The aim of this paper is to answer the following questions - how to unload the social care system and how to perform the necessary modernisation of the system, also to realise if the distribution of services to civil organisations, with increased control and support of social care centre employees, is an appropriate way to modernise the social care system.

**Keywords:** *social care, system unloading, social care system modernisation.*

## 1. UVOD

Sustav socijalne skrbi je pojam koji se definira na različite načine, ali njegovu glavnu definiciju daje Zakon o socijalnoj skrbi<sup>1</sup> i u čl. 3. isti ga definira kao „organiziranu djelatnost od javnog interesa za Republiku Hrvatsku čiji je cilj pružanje pomoći socijalno ugroženim osobama, kao i osobama u nepovoljnim osobnim ili obiteljskim okolnostima, koja uključuje prevenciju, promicanje promjena, pomoć u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba i podršku pojedincu, obitelji i skupinama, u svrhu unaprjeđenja kvalitete života i osnaživanja korisnika u samostalnom zadovoljavanju osnovnih životnih potreba te njihovog aktivnog uključivanja u društvo“. S obzirom da sustav socijalne skrbi obuhvaća široko područje djelatnosti i djelovanja, dolazi do stvaranja mnogih problema koji izazivaju polemike oko načina rješavanja istih.

U Republici Hrvatskoj je u posljednjih dvadesetak godina došlo do ekspanzije pravnih propisa koji su bili potaknuti s nužnošću stvaranja integralnog pravnog sustava nakon osamostaljenja države te s pristupanjem Hrvatske Europskoj uniji, a s tim i potrebom implementacije pravne stečevine Europske unije u hrvatski pravni sustav (Đerđa i Antić, 2017). Na godišnjoj razini donose se potpuno novi propisi, a ponekad i često mijenjaju odredbe onih koji su na snazi. Hrvatska zakonodavna vlast često zna donijeti relativno krive i ishitrene odluke (Sadrić, 2017) radi fundamentalne pravne pogreške umjesto da nastoji uspostaviti što jednostavniji sustav koji se kasnije može nadograđivati.

## 2. AKCIJSKI PLAN UNAPRJEĐENJA SUSTAVA SOCIJALNE SKRBI<sup>2</sup>

Nekoliko tragičnih događaja obilježilo je 2020. godinu i 2021. godinu te u interes javnosti doveo u pitanje funkcioniranje sustava socijalne skrbi i mogućnosti njihove reforme i decentralizacije. Posljedica naglog javnog interesa za sustav socijalne skrbi i probleme u istima dovela je do Akcijskog plana unaprjeđenja sustava socijalne skrbi (dalje u tekstu: Akcijski plan ili plan), a kojem je krajnji cilj sveobuhvatna reforma sustava koji treba omogućiti bolju zaštitu korisnika i unaprijediti stručni rad djelatnika u sustavu. Aktivnosti plana podijeljene su na kratkoročna rješenja i srednjoročne strukturalne promjene, a što bi trebalo rezultirati cjelokupnim unaprjeđenjem sustava. Glavna smjernica Akcijskog plana je zapošljavanje novih stručnih radnika u sustavu socijalne skrbi, a čiji broj bi dosezao do dvjesto. Kod predmetnog plana zapošljavanja i onog što se nakon istoga događa razvidno je da ponovno ne provodimo modernizaciju u potpunosti.

Nakon predstavljanja predmetnog plana krenuli su javni natječaji u Centrima za socijalnu skrb (dalje u tekstu: CZSS ili Centar) te je razvidno da se traže isključivo tri vrste zanimanja i to socijalni radnik, psiholog i pravnik, a predmetno pokazuje da će sustav ostati strukturalno na istim temeljima. U djelatnosti Centara nužno je unijeti modernizaciju i to u pogledu zapošljavanja pa je potrebno da osim navedenih natječaja budu raspisani i natječaji za povećan broj socijalnih pedagoga, pedagoga, rehabilitatora i psihoterapeuta. Isključivim povećanjem

<sup>1</sup> Zakon o socijalnoj skrbi, NN 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17, 98/19, 64/20, 138/20

<sup>2</sup> Akcijski plan unaprjeđenja sustava socijalne skrbi, dostupno na:

<https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Vijesti/Unaprje%C4%91enje%20sustava%20socijalne%20skrbi%20-%20PREZENTACIJA-v4.pdf>

broja zaposlenih neće doći do strukturnih promjena i povećanja djelatnosti Centra. Neovisno o povećanju broja zaposlenih, činjenica je da Centri nemaju dežurne timove za popodneva, noćna i vikend događanja te da djeca i žrtve kaznenih djela ili sličnog moraju pričekati do prvog sljedećeg radnog jutra da bi dobili potrebnu pomoć. Navedeno zasigurno ne može funkcionirati u potpunosti jer mnogi problemi iz djelatnosti Centra traže trenutnu reakciju. Policijske postaje nisu mjesto gdje će djeca i žrtve kaznenih djela naći odgovarajuću stručnu pomoć, utjehu i psihološku podršku od strane djelatnika policijskih postaja. Nadalje se u predmetnom Akcijskom planu navodi da će doći do povećanja broja upravnih i inspekcijskih nadzora i to trostruko na godišnjoj razini. Ovakva konstatacija može se čak razmatrati kao uvredljiva za djelatnike Centara te nameće mnoge nejasnoće i pitanja.

### **3. PROBLEMI I PITANJA KOJA NAMEĆE MODERNIZACIJA SUSTAVA SOCIJALNE SKRBI**

Kao što je prethodno navedeno, sustav socijalne skrbi u realnom vremenu kao i njegova modernizacija nameću mnoga pitanja i polemike. Neka od njih su sljedeća:

- Je li nadležno Ministarstvo stava da djelatnici ne rade dobro ili dovoljno dobro kad istima treba povećan broj inspekcijskih i upravnih nadzora?
- Tko će provoditi predmetne nadzore te hoće li osim djelatnika na terenu u Centrima nužno biti i zapošljavanje novih djelatnika u inspekcijske i upravne nadzore?
- Hoće li zbog toga djelatnici Centara svaka tri mjeseca morati ispunjavati statističke podatke, izvještaje i slično te time smanjivati sate svojeg vremena u kojima bi se mogli posvetiti korisnicima?

Ovakav koncept reformi zasigurno nije put ka modernizaciji sustava i rasterećenju djelatnika Centara. Uspješnost reforme sustava socijalne skrbi mjeri se pokazateljima brzine izlaska iz kruga siromaštva u kojem se nalazi glavnina korisnika socijalne pomoći te sukladno tome njihovim što uspješnijim ulaskom na tržište rada i zapošljavanjem. Takvom pitanju reforma socijalne skrbi trebala bi pridavati značajno mjesto i ono bi trebalo biti prepoznato kao polazište prilikom oblikovanja reformskih politika. Sustav zapošljavanja i socijalne skrbi surađuje u praksi »servisirajući« često iste korisnike (Žganec, 2015).

Danas u prvi plan dolaze nove informacijske tehnologije koje bi trebale zauzeti značajno mjesto u reformiranju sustava socijalne skrbi i za cilj imati poboljšanje koordinacije sustava zapošljavanja i socijalne skrbi te na taj način omogućiti puno bolju kontrolu korisnika socijalne pomoći i brže prepoznavati realne mogućnosti za ulazak korisnika socijalne pomoći na tržište rada. Uzor Republici Hrvatskoj u tome mogle bi biti Velika Britanija, Mađarska, Slovenija i Bugarska koji potiču tzv. *workfare* i *welfare to work* programe (Žganec, 2015).

### **4. OTVARANJE SIGURNIH KUĆA ZA ZLOSTAVLJANE ŽENE**

Jedan od češćih zadataka sustava socijalne skrbi je zbrinjavanje osoba koje trpe nasilje. U predmetnom se najčešće radi o ženama. Jedan od oblika pomoći ženama žrtvama nasilja jest njihov boravak u sigurnoj kući. Takve kuće, osim što pružaju ženama korisnicama i njihovoj djeci privremeni siguran smještaj, nude i razne druge usluge kao što su psihološka savjetovanja

i emocionalna podrška, zdravstvena i pravna pomoć te pomoć u traženju posla i samostalnog smještaja (Bakić i suradnici, 2017). Pregledom naprijed navedenog Akcijskog plana utvrđeno je kako se u istome nigdje ne spominje otvaranje novih sigurnih kuća za zlostavljane žene. Većina tzv. sigurnih kuća nije pod ingerencijom države, već raznih udruga, a vrlo često i Caritasa pojedinih biskupija. Veliku ulogu u osnivanju sigurnih kuća mogle bi imati lokalne samoupravne jedinice kao i udruge civilnog društva. Nejasno je zašto nadležno Ministarstvo u predmetnom Akcijskom planu nije nametnulo lokalnim jedinicama, i to gradovima i županijama, obvezu osnivanja takvih kuća, a sve uz podršku same države. Mogućnost rješavanja predmetnog problema moguća je i na način da se dio obveza prebaci na udruge civilnog društva, ali tad je nužna veća podrška države ili lokalne zajednice. Nemoguće je da udruge civilnog društva krenu u otvaranje sigurne kuće ili bilo koje druge kuće za zbrinjavanje žrtava nasilja bez minimalno petogodišnje podrške države, i to u smislu predaje nekretnina na korištenje ili slično. Stotine nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske su neiskorištene, prazne, zapuštene i devastirane, a njima upravlja državna agencija Državne nekretnine d.o.o. U tom pravcu nužna je brza i efikasna suradnja i konsenzus Vlade Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada) sa svojom vlastitom agencijom i to na način da upravo Vlada bude pokretač plana da se u svakom gradu ili županiji adekvatne predmetne nekretnine koje su zapuštene ustupe lokalnim zajednicama na korištenje tako da ih lokalne zajednice uredi i sklope odgovarajuće Ugovore s udrugama civilnog društva. Ovakav model funkcioniranja ne treba biti samo kod tzv. sigurnih kuća, već je i na mnoge usluge moguće izvršiti primjenu istog modela i to prvenstveno u vidu djelatnosti socijalnih pedagoga, rada s mladima, osobama delikventnog ponašanja i slično.

## **5. SURADNJA S ORGANIZACIJAMA CIVILNOG DRUŠTVA**

Značajno mjesto u modernizaciji sustava socijalne skrbi zasigurno bi trebalo dati organizacijama civilnog društva koje predstavljaju glavnog posrednika između javne vlasti i građana te za glavni cilj imaju opći interes. Takve organizacije mogu biti udruge, zaklade, fondacije, ustanove i tome slično. U Republici Hrvatskoj djeluje Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske i isti ima za cilj pokrivanja svih udruga i to ne samo onih iz socijalnog aspekta. Unatoč sve većim naporima i činjenici da se vidi znatan napredak u radu udruga civilnog društva razvidno je da ima dosta mjesta za napredak i bolju suradnju svih odjeljenja.

Udruge, a i ostale organizacije civilnog društva bi trebale više surađivati s Centrima za socijalnu skrb i lokalnom vlasti. Međutim, njihovu efikasnost i suradnju otežavaju problemi preopterećenosti stručnog osoblja u Centrima tokom obavljanja poslova koji su u njihovoj stalnoj nadležnosti, nedovoljno stručnog znanja i vještina, nepoznavanje rada i ovlasti centara od strane udruga te kao najčešći problem nedostatak financijskih sredstava. Ujedno su udruge često pasivne i nestalne u svojem angažmanu, slabo međusobno koordinirane i ne provode predstavljene programe u stvarnosti. Stoga je, s obzirom na važnost organizacija civilnog društva u modernizaciji sustava socijalne skrbi, bitno potaknuti što bolju suradnju s istima pospješujući koordinaciju i edukativne programe, izdvajanjem većih financijskih sredstava, izradom zajedničkih programa i strategija, uključivanjem predstavnika civilnog društva u javne programe te razvojem partnerskih odnosa kroz sklapanje ugovora za provođenje pojedinih socijalnih programa (Bežovan, 2009).

## 6. POSEBNO SKRBNISTVO U PRAKSI

Prilikom reforme i modernizacije sustava socijalne skrbi, pozornost bi trebalo pridati i poboljšanju rada Centra za posebno skrbništvo. Rad Centara za posebno skrbništvo uređen je Zakonom o Centru za posebno skrbništvo<sup>3</sup> kao i Obiteljskim zakonom<sup>4</sup> u člancima 544.-550. Temeljem predmetnih zakona uređen je status, djelatnost i ustroj Centra za posebno skrbništvo. Centar za posebno skrbništvo na temelju javnih ovlasti, a putem imenovanog posebnog skrbnika koji je zaposlenik u istome, zastupa djecu u sljedećim postupcima pred sudovima i drugim tijelima<sup>5</sup>:

- u postupku osporavanja majčinstva i očinstva,
- u bračnim sporovima i drugim postupcima u kojima se odlučuje o roditeljskoj skrbi i osobnim odnosima s djetetom,
- u postupku izricanja mjera za zaštitu osobnih prava i dobrobiti djeteta iz nadležnosti suda,
- u postupku donošenja rješenja koje zamjenjuje pristanak na posvojenje,
- kad postoji sukob interesa između djeteta i njegovih zakonskih zastupnika u imovinskim postupcima ili sporovima odnosno pri sklapanju pojedinih pravnih poslova,
- u slučaju spora ili sklapanja pravnoga posla između djece kad ista osoba nad njima ostvaruje roditeljsku skrb,
- kad je dijete stranog državljanina ili dijete bez državljanstva koje se bez pratnje zakonskoga zastupnika zatekne na teritoriju Republike Hrvatske,
- u drugim slučajevima ako je to potrebno radi zaštite prava i interesa djeteta.

Nadalje, Centar za posebno skrbništvo zastupa odrasle osobe i to u sljedećim postupcima pred sudovima i drugim tijelima<sup>6</sup>:

- u postupcima u kojima je protiv odrasle osobe podnesen prijedlog za lišenje poslovne sposobnosti,
- osobi kojoj najmanje tri mjeseca nije poznato boravište ili nije dostupna, a nema punomoćnika,
- štićenika kad postoji sukob interesa između njega i njegova skrbnika ili bliskog srodnika odnosno bračnog druga skrbnika, u imovinskim postupcima ili sporovima odnosno pri sklapanju pojedinih pravnih poslova,
- štićenike u slučaju spora ili sklapanja pravnoga posla između njih kad imaju istoga skrbnika,
- u drugim slučajevima kad je to potrebno radi zaštite prava i interesa odrasle osobe.

---

<sup>3</sup> Zakon o Centru za posebno skrbništvo, NN 47/20

<sup>4</sup> Obiteljski zakon, NN 98/19, 103/15

<sup>5</sup> Centar za posebno skrbništvo, dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/istaknute-teme/obitelj-i-socijalna-politika/socijalna-politika-11977/centar-za-posebno-skrbnistvo-12033/12033>

<sup>6</sup> Centar za posebno skrbništvo, dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/istaknute-teme/obitelj-i-socijalna-politika/socijalna-politika-11977/centar-za-posebno-skrbnistvo-12033/12033>



Osim javnih ovlasti, Centar za posebno skrbništvo obavlja i sljedeće poslove<sup>7</sup>:

- obavještava dijete ili odraslu osobu o predmetu spora, tijeku i ishodu spora na način koji je primjeren djetetovoj dobi ili funkcionalnim sposobnostima odrasle osobe,
- po potrebi kontaktira s roditeljem ili drugim osobama koje su djetetu ili odrasloj osobi bliske,
- upoznaje dijete ili odraslu osobu sa sadržajem odluke i pravom na izjavljivanje žalbe,
- pribavlja mišljenje djeteta ili odrasle osobe,
- obavlja druge poslove stavljene u nadležnost Centra zakonom i statutom.

Međutim, u praksi se pojavljuje jedan značajan problem, a to je nepokrivenost i nedovoljan broj otvorenih Centara za posebno skrbništvo. U Republici Hrvatskoj sjedište Centra za posebno skrbništvo nalazi se u Zagrebu, dok se dislocirane jedinice nalaze u Osijeku, Rijeci, i Splitu. Kroz rad u sustavu i u kontaktu s posebnim skrbništvom je razvidno da sustav u praksi ne funkcionira u potpunosti. Djelatnik posebnog skrbništva zadužen je za sve naprijed navedene postupke te isti prije iznošenja svog mišljenja o potrebama i željama djece obavlja razgovore s istima i to bez podrške stručnih službi. Predmetno predstavlja problem jer nisu sva djeca otvorena za razgovor i iznošenja svojih želja i stavova nepoznatim osobama, a koje uz to nisu adekvatno školovane za pristup djeci. Također, zaposlenih posebnih skrbnika u dislociranim jedinicama ima jako malo te se redovito događa da isti s obzirom na broj slučajeva i prostranost terena ne mogu zadovoljavati potrebe svih sudionika i potrebitih u postupku. Stoga se postavlja pitanje je li zakonodavac uspješno postupio kada je zauzeo ovakav ustroj o posebnom skrbništvu ili je bilo učinkovitije da se s liste odvjetnika koji su specijalizirani za obiteljsko pravo odaberu odvjetnici koji će se postaviti kao posebni skrbnici malodobne djece i u sudskim postupcima zastupati prava i interese istih, ali uz jaku podršku i kontrolu djelatnika posebnog skrbništva.

Ideja zakonodavca uistinu je i više nego izvrsna, ali nažalost mali broj dislociranih jedinica te mali broj zaposlenika doveo je do toga da Centar za posebno skrbništvo nije zadovoljio potrebe niti se u praksi pokazao učinkovitim. Bitno je navesti da u Akcijskom planu kojeg je pripremila nadležno Ministarstvo nema nikakvih naznaka za preustroj posebnog skrbništva, niti za širenje dislociranih jedinica kao i za zapošljavanje novih djelatnika. Slijedom toga nameće se i pitanje što je s obiteljskim centrima i kad će i na koji način zaživjeti u provedbi.

## 7. ZAKLJUČAK

Sasvim je jasno da sustav socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj nužno treba reformu s ciljem modernizacije i poboljšanja. Razvidno je da se pokušavaju napraviti pomaci u funkcioniranju sustava socijalne skrbi, međutim predmetni put je spor i ne prati trendove suvremenog društva. S ciljem bržeg razvoja nužno je posegnuti za udrugama za civilnu zaštitu kao i suradnju privatnog sektora sa sustavom socijalne skrbi. Ujedno je nužno postići bolju suradnju udruga, djelatnika Centara za socijalnu skrb i nadležnog ministarstva, a sve s ciljem postizanja boljih prava korisnika i bolje zaštite prava i interesa malodobne djece. Iz svega proizlazi da je sustav

<sup>7</sup> Članak 3. Zakona o Centru za posebno skrbništvo, NN 47/20

socijalne skrbi preopterećen i da mu je potrebna hitna modernizacija koja će uvelike poboljšati isti te utjecati na brojne aspekte koje obuhvaća.

## LITERATURA

1. Bežovan, G. (2009), Civilno društvo i javna uprava kao dionici razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, god. 9. br. 2., str. 355–391
2. Bakić, H., Ajduković, D., Barić, Ž. (2017), Uloga sigurne kuće u osnaživanju žena koje su preživjele partnersko nasilje, Ljetopis socijalnog rada 2017., 24 (1), str. 73-99
3. Đerđa, D., Antić, T. (2017), Izrada pravnih propisa u hrvatskoj - studija slučaja, U: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Sveučilište u Rijeci, 38 (1), str. 93-128
4. Sadrić, B. (2017), Nedomišljene izmjene kaznenog zakonodavstva kao generator novih problema zaštite od nasilja u obitelji, Pravnik, 51 (101), str. 67-84.
5. Žganec, N. (2015), Socijalna skrb u Hrvatskoj - smjerovi razvoja i reformi, Revija socijalne politike, god. 15, br. 3, str. 379-393
6. Obiteljski zakon, NN 98/19, 103/15
7. Zakon o Centru za posebno skrbništvo, NN 47/20
8. Zakon o socijalnoj skrbi, NN 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17, 98/19, 64/20, 138/20
9. Akcijski plan unaprjeđenja sustava socijalne skrbi, dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Vijesti/Unaprje%C4%91enje%20sustava%20socijalne%20skrbni%20-%20PREZENTACIJA-v4.pdf>, (28. kolovoz 2021.)
10. Centar za posebno skrbništvo, dostupno na <https://mrosp.gov.hr/istaknute-teme/obitelj-i-socijalna-politika/socijalna-politika-11977/centar-za-posebno-skrbnistvo-12033/12033> (28. kolovoz 2021.)

**SPECIFIČNI OBLICI TURIZMA KAO RJEŠENJE UTJECAJA PANDEMIJE NA  
TURIZAM U OSJEČKO-BARANJSKOJ ŽUPANIJI**

**SPECIFIC FORMS OF TOURISM AS A SOLUTION WITH REGARDS TO THE  
IMPACT OF THE PANDEMIC ON TOURISM IN OSIJEK-BARANJA COUNTY**

**dr. sc. Sandra Mrvica Mađarac, prof. v. š.**  
Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru  
e-mail: [smrvica@vevu.hr](mailto:smrvica@vevu.hr)

**Lana Gubić Kučan, dipl. oec.**  
Ugostiteljsko-turistička škola Osijek  
e-mail: [lanagu@gmail.com](mailto:lanagu@gmail.com)

**Ivan Galić, student**  
Veleučilište Baltazar Zaprešić  
e-mail: [ivangalic1996@gmail.com](mailto:ivangalic1996@gmail.com)

**Sažetak**

Specifični oblici turizma se javljaju kao odgovor i suprotnost masovnom turizmu. Turističko tržište se nastoji prilagoditi različitim potrebama i preferencijama potrošača, stoga se posljednjih godina razvijaju specifični oblici turizma. Specifični oblici turizma se mogu realizirati sukladno prirodnim i društvenim resursima područja, raspoloživoj turističkoj infrastrukturi, a imaju individualan pristup potrebama potrošača (turista). Propisi Europske unije predviđaju razvoj održivog turizma, potiču inovacije i diversifikaciju proizvoda, procesa i usluga te specijalizaciju za tržišne niše, sve u cilju razvoja pametnog turizma. Za vrijeme pandemije COVID-19 zbog epidemioloških mjera je onemogućena masovna turistička ponuda, stoga se zbog društvene distance i prilagođavanju situaciji na tržištu specifični oblici turizma i njihov razvoj nameću kao rješenje problemu. Specifični oblici turizma su navedeni kao jedan od ciljeva razvoja turizma Republike Hrvatske u Provedbenom programu Ministarstva turizma i sporta za razdoblje 2021-2024. godine te kao portfelj turističkog proizvoda u Županijskoj razvojnoj strategiji Osječko-baranjske županije, Master planu turizma Osječko-baranjske županije i Operativnom planu razvoja cikloturizma. U radu je analiziran pojam specifičnih oblika turizma, razvojne strategija turizma s naglaskom na specifične oblike turizma te potencijali razvoja specifičnih oblika turizma u Osječko-baranjskoj županiji.

**Ključne riječi:** *specifični oblici turizma, Osječko-baranjska županija, potencijali razvoja.*

**Abstract**

The specific forms of tourism appear as a response to and are contrary to the mass tourism. The tourism market tends to adapt to different needs and preferences of consumers, so in recent years it have been developing a specific form of tourism. Specific forms of tourism can be realised in agreement with the natural and social resources of the area, the available tourism infrastructure, and they have the individual access to the consumers (tourists) preferences. Regulations of the European Union estimates the development of sustainable tourism,

encourage innovation and diversification of products, processes and services, and specialization for the niche markets, all with the aim of developing of the smart tourism. During the COVID-19 pandemic, due to epidemiological measures, the mass tourist offer was disabled, so due to social distance and adaptation to the market situation, specific forms of tourism and their development were imposed as a solution to the problem. Specific forms of tourism are listed as one of the goals of tourism development in the Republic of Croatia in the Implementation Program of the Ministry of Tourism and Sport, for the period from 2021-2024, as well as a portfolio of tourist product in the County Development Strategy of Osijek-Baranja County, the Master Plan of Tourism of Osijek-Baranja County and the Operational plan for the development of cyclotourism. In the paper is analysed the concept of specific forms of tourism, development of tourism strategy with the stress on the specific types of tourism potential development in the Osijek-Baranja County.

**Keywords:** *the specific types of tourism, the Osijek-Baranja County, the potential development.*

## 1. UVOD

Osječko-baranjska županija raspolaže sa brojnim kulturnim, povijesnim, prirodnim i gastronomskim resursima koji mogu biti osnova razvoja specifičnih oblika turizma. Budući da suvremeni turisti na svom odmoru žele i doživljaj, ovi oblici turizma su pogodni za svaki tržišni segment prema njegovim preferencijama. U radu su navedeni neki od specifičnih oblika turizma koji imaju perspektivu razvoja u ovoj županiji sa resursima kojima raspolažu. S obzirom na događanja vezana uz COVID-19 pandemiju, specifični oblici turizma mogu se i dalje razvijati kao potencijal turističke ponude. Strategije razvoja turizma prepoznale su specifične oblike turizma kao turistički potencijal.

## 2. POJAM SPECIFIČNIH OBLIKA TURIZMA

„Turizam uključuje aktivnosti proizašle iz putovanja i boravka osoba izvan njihove uobičajene sredine ne dulje od jedne godine radi odmora, poslovnog putovanja i drugih razloga nevezanih uz aktivnosti za koje bi primili naknadu u mjestu koje posjećuju“ (Čavlek et al., 2011). Posljednjih desetljeća turizam se diversificira na različite oblike koje teorija turizma tretira posebnim, specifičnim, alternativnim ili selektivnim oblicima suvremenog turizma. Budući da je turistička potražnja sve zahtjevnija, specifični oblici turizma operacionaliziraju u okviru turističke potrebe sukladno raspoloživim resursima te izgrađenoj turističkoj infrastrukturi (Geić, 2011). Specifični turizam je „organizacija različitih oblika turizma usklađenih sa prirodnim i društvenim vrijednostima lokalne zajednice koji omogućavaju gostima i gostoprimcima uživanje u pozitivnim i vrijednim interakcijama uzajamnog iskustva“ (Pančić Kombol, 2000:86). Klasifikacija specifičnih oblika turizma (Geić, 2011):

- prema motivaciji: rekreativni turizam, kulturni turizam, socijalni turizam, sportski turizam, poslovni i kongresni turizam, politički turizam
- prema uzrocima i vanjskim učincima: podrijetlo na nacionalnoj ili međunarodnoj razini, prema trajanju boravka i godišnjem dobu, prema broju sudionika, prema dobi sudionika, prema vrsti prijevoza, prema vrsti smještaja, prema učincima na platnu bilancu u smislu aktivno-receptivnog i pasivno-emitivnog turizma, prema načinu plaćanja, prema

sociološkim kategorijama u smislu ekskluzivnog i luksuznog turizma, tradicionalnog, socijalnog i turizma za mlade.

### **3. POTENCIJALI RAZVOJA SPECIFIČNIH OBLIKA TURIZMA U OSJEČKO-BARANJSKOJ ŽUPANIJI**

#### **3.1. Zdravstveni turizam Osječko-baranjske županije**

Zdravstveni turizam je jedan od najstarijih specifičnih oblika turizma u okviru kojeg se stručno i kontrolirano koriste prirodni ljekoviti činitelji i postupci fizikalne terapije u cilju očuvanja i unaprjeđenja zdravlja te poboljšanja kvalitete života. Okosnicu i središte takve vrste turističkih usluga na području Osječko-baranjske županije u povijesti i danas svakako nose Bizovačke toplice. Otkriće izvora veže se uz 1967. godinu kada je iz jedne od probnih bušotina umjesto nafte iz dubine od 1830 metara prsnula vrela, slana i izrazito bogata mineralima voda toplija od bilo koje druge poznate termalne vode u mjestu Bizovac, udaljenom 18 km zapadno od Osijeka. Vjeruje se da je ljekovita voda ostatak Panonskog mora, a poznato je da su još stari Rimljani koristili geotermalna bogatstva u kojima su provodili dane, a često i mjesece odmora te tako krijepili dušu i tijelo. Usluge toplica razvijale su se u smjeru fizikalne terapije i smještajne ponude. Ljudi su se kupali i u ispušnim kanalima, a 1974. godine je sagrađen otvoreni bazen i montažni smještajni objekt, odnosno prva infrastruktura. Hotel pod nazivom „Termia“ je otvoren 1990. godine, a u sklopu njega i Poliklinika za medicinsku rehabilitaciju te u prilog potencijalu ove vrste turizma i usluga govori i činjenica kako je KBC Osijek baš u Bizovcu u neposrednoj blizini sagrađio suvremeno opremljen Odjel za fizikalnu medicinu i rehabilitaciju. Godine 1997. je završena izgradnja Aquapolisa, suvremenog kupališnog kompleksa (Općina Bizovac, učitano 17.07. 2019.). Sve analize Zavoda za fizikalnu medicinu i rehabilitaciju Medicinskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu su potvrdile da je termomineralna voda u toplicama jedinstvena u svijetu i najtoplija jodna hipertermalna voda (84°C) slanjača u Europi koja je čak tri puta slanija od mora. Novo poglavlje razvoja se odvijalo 2016. godine kada je izgrađena nova zgrada Lječilišta s dostatnim brojem soba i najmodernijom infrastrukturom za potrebe pacijenata. Indikacije za rehabilitaciju u Lječilištu su bolesti i ozljede mišićno-koštanog sustava, ortopedska i posttraumatska stanja, kronične reumatske bolesti, rehabilitacija sportskih ozljeda, ozljeda mozga i kralježničke moždine te perifernih živaca, kao i liječenje kožnih bolesti i niz drugih. Potencijale zdravstvenog turizma prepoznali su i ostali dionici tržišta koji su se okupili u klasteru Pannonian Health. Članovi iz medicinske, turističke, ugostiteljske i drugih djelatnosti kao cilj navode stvaranje prepoznatljivog i konkurentnog zdravstveno-turističkog proizvoda na lokalnoj i međunarodnoj razini za smjernicu imaju osnaživanje i razvoj zdravstvenog turizma Slavonije i Baranje.

#### **3.2. Ruralni turizam Osječko-baranjske županije**

Osječko-baranjska županija je ravničarsko područje koje ima 260.778 ha obradive poljoprivredne površine, a 82.868 ha nalazi se pod šumama (Osječko-baranjska županija, 15.03.2019.). „Turistički nomadi današnjice“ u traganju za novim turističkim destinacijama i načinima kako provesti svoj odmor pri žele upoznavati receptivne sredine u koje su došli i tragati za autentičnim i autohtonim vrijednostima i zaboravljenim načinima života (Krajnović,

Čičin-Šain, Predovan, 2011). Prema toj pretpostavci ruralni turizam je jedan od načina kako turiste pridobiti na ovaj oblik turizma. Ruralni turizam – seoski turizam (eng. Rural tourism, njem. Urlaub auf dem Bauernhof, Dorftourismus), ruralni ili zeleni turizam je oblik turizma koji podrazumijeva povremeni boravak turista u seoskoj sredini koja turistima, osim čistog zraka i prirodnog ambijenta, pruža različite mogućnosti aktivnog sudjelovanja u životu i radu u seoskom gospodarstvu (npr. berba grožđa i voća, skupljanje sijena, timarenje goveda i sl.), ali i sudjelovanje u blagdanskim i prigodnim svečanostima, pokladnim običajima i drugim manifestacijama (Vukonić, Čavlek, 2001). Ruralni turizam prema definiciji Vijeća Europe iz 1986. godine je oblik turizma koji obuhvaća sve aktivnosti u ruralnom području, a ne samo one aktivnosti koje bi se mogle odrediti kao farmerski turizam ili agroturizam.

Definicije koje se najčešće koriste su (Ministarstvo turizma RH, 2011: 17):

- ruralni turizam je najširi pojam koji obuhvaća sve turističke usluge, aktivnosti i vidove turizma unutar ruralnih područja, uključujući npr. lovni, ribolovni, turizam u parkovima prirode, zimski, seoski, ekoturizam, zdravstveni, kulturni itd.; ruralni turizam nije nužno dopunska djelatnost na svojem gospodarstvu kojom se stvara dodatni prihod, već može biti i profesionalna djelatnost (npr. mali obiteljski hotel, konjički centar, itd.)
- seoski turizam je uži pojam od ruralnog turizma, a istovremeno širi pojam od turizma na farmi i vezan je uz ambijent sela i njegovu užu okolicu te sve njegove aktivnosti (poljoprivreda, manifestacije, gastronomija, folklor, etnologija, ostala gospodarska aktivnost)
- turizam na seljačkom gospodarstvu ili agroturizam se isključivo odnosi na oblik turističke usluge koja je dodatna djelatnost na gospodarstvu sa živom poljoprivrednom djelatnošću, u sklopu koje se nude proizvodi proizvedeni na takvom gospodarstvu, ruralni turizam ima posebno značenje za turiste jer oni doživljavaju drugačiji način života i ambijent od onog gdje žive što za njih predstavlja bijeg od stresnog i ubrzanog života svakodnevice, to im omogućava bavljenje aktivnostima koje imaju veze sa boravkom u prirodi npr. ribolov, lov, pješaćenje.

U okviru ruralnog turizma na području ove županije je moguć razvoj nekih specifičnih oblika turizma: lovni, ribolovni, agroturizam, izletnički, cikloturizam, enofilski, turizam promatranja ptica. Brojni su turistički potencijali ruralnog područja Osječko-baranjske županije (Kopački rit, vinske ceste, etno-selo Karanac, Eko-centar Zlatna greda, Muzej Čaplja u Kopačevu, baranjske pustare Sokolovac, Jasenovac i Mirkovac, Svetište Gospe od Utočišta u Aljmašu, dvorac u Bilju, dvorac u Dardi, dvorac u Tikvešu, dvorac u Kneževu, Šokačka kuća u Topolju, adventistička crkva u Dardi, adventistička crkva u Dražu, adventistička crkva u Lugu, crkva Sv. Petra i Pavla u Topolju, spomenik u Batini te mnogi drugi.

Brojne su kulturne, sportske i zabavne manifestacije na ruralnom području Osječko-baranjske županije: Olimpijada starih športova u Brođancima, adventska događanja, fišijade, Martinje, susreti planinara, Festival Frankovke u Feričancima, Vinski maraton u Zmajevcu, Baranjski Ferivi polumaraton, Ribarski dani u Kopačevu, Hrvatski festival biciklističke rekreacije, Jesen u Baranji, Wine-Bike tour, Baranjski bećarac u Dražu, Dani Milutina Milankovića u Dalju, Vinkovo u Baranji, Božićni sajam u Zmajevcu, Advent u Bilju, Paprikafest u Lugu, Kiparska kolonija u Ernestinovu, Dunav art festival i mnogi drugi. U Kopačevu se snimao film Duga

mračna noć, a prizorišta iz filma su još uvijek autentična i turistima otkrivaju duh nekoć stare Slavonije i Baranje.

### 3.3. Lovni i ribolovni turizam Osječko-baranjske županije

Lov predstavlja ubijanje ili hvatanje životinja u prirodi, dok s razvojem društva lov postaje zabava, vježba, šport i zanimanje. Lov ima i gospodarsko značenje pa se zbog toga stvaraju zakoni o razumnom i trajnom lovnom gospodarenju (o čuvanju divljači i pravilnoj tehnici lova) (Hrvatska enciklopedija, učitano 12.07.2019.). Lovni turizam je organizirani oblik turizma kojeg određuje sadržaj boravka turista u destinaciji - u ovom slučaju lov. Aktivnosti lova kao glavna svrha putovanja mogu uključivati i elemente turističke ponude poput prijevoza, hrane, smještaja i ostalih dijelova ponude destinacije. Povijesno gledajući za lovni turizam Osječko-baranjske županije je značajna 1958. godina kada je Lovački savez Hrvatske potaknuo njegovo uvođenje koje je rezultiralo sve većim dolaskom stranaca koji su posjećivali društvena lovišta te donosili koristi lovačkoj organizaciji i državi (Sršen, 2007: 116). Među posebnim turističkim lovištima u Republici Hrvatskoj se isticalo lovište u Baranji koje je još krajem 17. stoljeća na poklon za svoje vojne uspjehe dobio princ Eugen Savojski, a početkom 18. stoljeća u njemu je pravo lova već dobro uhodano. Poznata je činjenica kako je i biskup J. J. Strossmayer bio poklonik lovstva te zaštite i razvoja lovišta u 19. stoljeću. Na području Osječko-baranjske županije postoji 86 zakupljenih zajedničkih lovišta od strane pojedinih lovačkih društava koji djeluju u okviru Lovačkog saveza Osječko-baranjske županije na ukupnoj površini od 306.213 ha te 24 državna lovišta na površini od 118.955 ha kojim gospodare u najvećoj mjeri Hrvatske šume d.o.o., ali i poduzeća i lovačka društva koji koriste pravo lova u obliku zakupa ili koncesije od kojih se kao najveća ističu lovišta „Podunavlje-Podravlje“ (26.810 ha) i „Breznica“ (8.660 ha) (Upravni odjel za poljoprivredu i ruralni razvoj OBŽ, 2017.). Glavne vrste divljači koje obitavaju na području županije interesantne za uzgoj, zaštitu, lov i korištenje dijele se na krupnu i sitnu divljač. U krupnu divljač su uvrštene: divlja svinja, srna obična i jelen obični, a u sitnu: zec, divlja patka, fazan i lisica. U županiji tradicija se oslanja na lov krupne divljači te se mogu pronaći visoko trofejna divljač jelena, divlje svinje i srnjaka u otvorenim lovištima u kojima se organizira pojedinačni lov ili skupni lov na divlje svinje, a u ograđenim jelen lopatar i mufloni (Lovački savez Osječko-baranjske županije, 2021).

Značajne zasluge za dobru organizaciju lovstva pripadaju Lovačkom savezu Osječko-baranjske županije osnovanom 1995. godine. „Osnovni cilj objedinjavanja lovačkih društva u Savez bio je bolja promidžba, unaprjeđivanje uzgoja, zaštita lova i korištenja divljači“ (Sršen, 2007:125).

Osječko-baranjska županija raspolaže sa značajnim resursima šaranskih ribnjaka i ribolovnih voda kojima se gospodari sukladno važećoj zakonskoj regulativi. Športsko - ribolovni savez Osječko-baranjske županije okuplja 80-tak ribolovnih udruga i gospodare s više od 10.000 ribolovnih voda (Upravni odjel za poljoprivredu i ruralni razvoj Osječko-baranjske županije, 2017). Kao jedno od najznačajnijih područja vezano uz ribolovni turizam i rekreativni ribolov na području županije svakako je PP Kopački Rit gdje je omogućen rekreacijski ribolov na prirodnim i umjetnim kanalima te na samom Dunavu uz ribolovne dozvole i ulaznicu (Kopački rit, učitano 23.07.2019.). Ribnjak Blanje vezan je uz rijeku Karašicu je bogat svim vrstama ribe karakterističnim za vode ovog područja (šaran, som, štuka), a nudi i ograđenu površinu

namijenjenu izletnicima. Našički „Ribnjak 1905“ je osnovao 1905. godine grof Pejačević. Uređena infrastruktura, bogatstvo prirodnog okoliša, restoran i hotelski objekt uz ribolov su pravo okruženje za ribolovne turiste (TZ Osječko-baranjske županije, učitano 10.07.2019.).

### 3.4. Ornitološki turizam

„Promatranje ptica podrazumijeva opažanje i proučavanje ptica golim okom ili uz pomoć optičkih pomagala poput dalekozora (dvogleda), durbina (teleskopa) te u novije vrijeme i fotografske opreme (fotoaparati s jakim objektivima). U međunarodnim okvirima se za promatranje ptica koristi engleska riječ birdwatching, a u novije vrijeme i riječ birding („ptičaranje“). Obje riječi predstavljaju brend čitavog sektora turizma promatranja ptica“ (Udruga za biološka istraživanja, 2010:4). Na području Osječko-baranjske županije najznačajnija područja za promatranje ptica su PP Kopački rit i posebni ornitološki rezervat Podpanj. Park prirode Kopački rit je jedno od najočuvanijih poplavnih područja u Europi. Karakterizira ga iznimna ljepota krajobraza i jedinstvena biološka raznolikost. Park prirode obuhvaća ukupno 231 km<sup>2</sup>, a na površini od 71 km<sup>2</sup> nalazi se Posebni zoološki rezervat zbog bogatstva životinjskog svijeta. Od 1967. godine Kopački rit je zaštićena prirodna baština priznata u međunarodnim okvirima. 1986. godine je uvršten na Popis važnih ornitoloških područja Europe (IBA), a 1993. godine na Popis vlažnih staništa od međunarodnoga značenja u skladu s Ramsarskom konvencijom. Ujedno je i iznimno važan dio hrvatsko-mađarskoga prekograničnog Rezervata biosfere Mura-Drava-Dunav, koji je 2012. godine proglasio UNESCO (Kopački rit, učitano 23.07.2019.). Na području Kopačkog rita je do sada zabilježena 291 vrsta ptica od kojih se 140 redovito ili povremeno gnijezdi u ritu. U pojedinim mjesecima, ovisno o sezoni može se vidjeti 50 do 90 vrsta ptica, a najviše ih je u svibnju i listopadu tijekom proljetne i jesenske seobe. U tri sata promatranja moguće je vidjeti najmanje dvadesetak vrsta, a najviše zabilježeno vrsta u jednom danu je 93. (Springer, 2003:135). Najviše se mogu promatrati ptice močvarice. Najatraktivnije ptice su štekavci (*Haliaeetus albicilla*) koji se mogu vidjeti u velikom broju te kolonije kormorana (*Phalacrocorax carbo*) i sivih čaplji (*Ardea cinerea*) posebno za vrijeme gniježđenja. Zimi se mogu vidjeti patkarice i gušćarice u vrlo velikim jatima. Posebni ornitološki rezervat „Podpanj“ se nalazi na zapadnom dijelu ribnjaka Donji Miholjac na površini od 84,99 ha. Zbog svojih izuzetnih ornitoloških vrijednosti područje je zaštićeno 1997. godine u kategoriji posebni ornitološki rezervat. Značajno je za obitavanje, gniježđenje, seobu i zimovanje ptica. Evidentirano je 106 vrsta ptica od kojih dvadesetak spada u europske ugrožene vrste, dok tri vrste spadaju u svjetski ugrožene vrste. Poglavarstvo Osječko-baranjske županije donosi 2002. godine Pravilnik o mjerama zaštite. Unutar rezervata zabilježene su 4 nove vrste ptica u Republici Hrvatskoj (*Emerizia rustica*, *Calidaris alba*, *Achrocephalus agricola* i *Sterna paradizea*) te nova vrsta šišmiša (*Pipistrellus pygmeus*) (Agencija za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima Osječko-baranjske županije, učitano 06.07.2019.).



### 3.5. Cikloturizam

Turizam i sport imaju međuodnos; postali su društveno-ekonomske sile koje zahtijevaju stalno obnavljanje i prilagodbu suvremenim potrebama turista, turizam promovira sportske aktivnosti, a sportske aktivnosti promoviraju turistička putovanja (Bartoluci et al., 2007:16). Biciklizam ima brojnih prednosti: zauzima malo prostora, štedi na vremenu, a vožnja biciklom poboljšava psiho-fizičko zdravlje. Biciklizam povezuje ljude, omogućava spoj sa prirodom i predstavlja slobodu kretanja pojedinca. Kroz nisku cijenu kupovine i održavanja bicikla, biciklizam umanjuje vanjske troškove (Rupprecht Consult, 2017). Cikloturizam je nastao kao spoj svijesti o očuvanju okoliša i turističkih putovanja. Umjesto putovanja ostalim prijevoznim sredstvima ljudi sve više putuju biciklom. Cikloturizam predstavlja samostalni biciklistički izlet koji predstavlja užitek, avanturu i autonomiju (Bumbak, Grubišić, 2017:117). Prosječni cikloturisti su u prosjeku osobe od 45-55 godina starosti, srednje ili visokoobrazovani, viših primanja, među njima je češći broj osoba muškog spola, 20% su ih samci, 50% u paru, a ostatak male grupe od 3-5 ljudi. Cikloturistima su važni raznoliki sadržaji destinacije, sigurnost ceste, označenost rute te smještajni kapaciteti prilagođeni njihovim potrebama (Ekonomski portal, 2017). Kroz Osječko-baranjsku županiju prolazi biciklistička staza „Dravska ruta – EuroVelo 13 – istok“ koja je nastavak staze „Dravska ruta – EuroVelo 13 – zapad“, ruta Dunav (dio rute Euro Velo 6) i ruta Panonski put mira. Dravska ruta prolazi kroz četiri države, a dugačka je oko 710 km (Drava Bike, 2021). Na ruti se nalaze brojni kulturno-povijesni i prirodni resursi: dvorac Mailath - Prandau u Donjem Miholjcu, ribnjaci kod Donjeg Miholjca, Palača Gutmann u Belišću i Muzej Belišće te ugostiteljsko-turistički sadržaji. Dio rute koji prolazi kroz Osječko-baranjsku županiju je dug oko 45 km. U tijeku je projekt razvoja kružnih cikloturističkih staza krou županiju koje će obuhvatiti glavne atrakcije u županiji.

## 4. RAZVOJNE STRATEGIJA TURIZMA S NAGLASKOM NA SPECIFIČNE OBLIKE TURIZMA

U Strategiji razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. godine razvoj turizma na kontinentalnim područjima Republike Hrvatske se nalazi kao jedan od proizvoda sa izraženom perspektivom razvoja (Vlada RH, 2013). U Strateškom planu Ministarstva turizma za razdoblje 2020-2022. godine kao jedan od posebnih ciljeva razvoja turizma se navodi unaprjeđenje turističke kvalitete i sadržaja turističkog proizvoda u okviru kojeg se podržavaju programi za osiguranje kvalitetne i sigurne provedbe posebnih oblika turizma. Pokazatelj učinka tog cilja je povećanje turističkog prometa u odnosu na broj ostvarenih noćenja (Ministarstvo turizma i sporta, 2021). Prema razvojnim načelima turizma u Osječko-baranjskoj županiji, ruralni turizam je jedna od smjernica razvoja te se promiče orijentacija na agrikulturu više dodane vrijednosti, sinergijski razvoj poljoprivrede i turizma po uzoru na vodeće europske kontinentalne regije te očuvanje autohtonih vrijednosti u prostoru gastronomiji i načinu života (Osječko-baranjska županija, 2016.). U Master planu turizma Osječko-baranjske županije se navode projekti koji su pripremi, a koji će pridonositi razvoju specifičnih oblika turizma u županiji npr. izgradnja pješačkih i biciklističkih staza, sportsko-rekreativnih parkova, adrenalinskog parka, kulturnih i tematskih cesta i putova, ekološkog centra sa kampom, edukacijskih staza, etno-kuća, aquaparka... Županija je u Master planu marketinški

pozicionirana kao: „Turistička regija koja svim skupinama posjetitelja nudi zabavu i opuštanje u umirujućem ambijentu panonske ravnice. Zabavite se uz naše originalne događaje, odmorite na otmjenom ladanju, dopustite nam da vam u parkovima i dvorcima interpretiramo našu kulturu i povijest te iznad svega beskonačno uživajte u našoj hrani i vinu“ što upućuje na viziju razvoja turizma u županiji kroz specifične oblike turizma. U Operativnom planu razvoja cikloturizma se navode postojeći problemi cikloturizma (nedovoljna infrastruktura, neusklađenost zakonske regulative sa EU, nepovezanost postojećih ruta, nedostatna prometna signalizacija, nedostatni cikloturistički sadržaji kao npr. servisne stanice, bike-share sustavi, infrastrukturu opremljena odmorišta, informativni panoi, mobilne i internet aplikacije, opremljenost javnog prijevoza, cikloturističke karte, slaba zastupljenost bed&bike smještaja). Vizija razvoja cikloturizma u županiji je: „cikloturizam će postati jedan od generatora razvoja cjelogodišnjeg turizma zahvaljujući izgradnji i uređenju cikloturističke infrastrukture, dobroj povezanosti i označenosti ruta, ispunjavanju uvjeta visoke sigurnosti te izgradnji i uređenju prateće smještajne, ugostiteljske i servisne infrastrukture, zbog čega će cijeli prostor Hrvatske funkcionirati kao velika cikloturistička destinacija“ (Osječko-baranjska županija, 2021.).

## 5. ZAKLJUČAK

Zbog svih svojih resursa Osječko-baranjska županija ima preduvjete za daljnji razvoj specifičnih oblika turizma. S obzirom na dobre klimatske uvjete, broj sunčanih dana, dobru prometnu povezanost, dostupnost te bogat pojas lovišta i očuvani okoliš, Osječko-baranjska županija ima dobre predispozicije za razvoj i održivost lovnog turizma. Osim što se uvriježeno smatra da ima najkvalitetnija lovišta, kao i tradiciju lovstva, svakako tome u prilog ide i smještajna ponuda namijenjena ovoj vrsti turista te ne čudi činjenica kako posljednjih godina raste broj lovnih turista posebice stranih. Poznati primjer zdravstvenog turizma u Bizovačkim toplicama je dokaz kvalitete turističke ponude. Takvih će primjera u budućnosti biti još više jer samo udruženim djelovanjem na predstavljenom tržištu s prepoznatljivim proizvodom je moguće utemeljiti put za kvalitetnu ponudu i spektar usluga koje mogu zadovoljiti ovu senzibilnu klijentelu u najbrže rastućoj grani turizma. Turizam promatranja ptica ima visoki potencijal širenja i na ostale vrste turizma, poput kulturnog, ruralnog, cikloturizma i dr. Turisti promatranja ptica su ljubitelji prirode, dolaze u destinaciju kao pojedinci ili u relativno malim skupinama, obrazovani su i imaju interes za upoznavanjem kulture. Po svemu sudeći može se reći kako je područje Osječko-baranjske županije idealno za održivost ove vrste turizma promatrajući prednosti županije sa svih aspekata: od prometne povezanosti, jedinstvene biološke strukture, smještajne ponude, kao i kulturne baštine. Ruralni turizam županije posebice u Baranji posljednjih godina bilježi svoj razvoj. U Osječko-baranjskoj županiji potencijale razvoja imaju i ostali specifični oblici turizma koji nisu navedeni u radu npr. vjerski, kulturni, događajni, gastronomski, enofilski (što bi moglo biti predmetom daljnjih istraživanja). Stoga, ova županija predstavlja bogat turistički potencijal kontinentalnog turizma Republike Hrvatske. Specifični oblici turizma su namjenjeni turistima sa različitim preferencijama zbog današnjeg načina života, što su prepoznale i strategije razvoja turizma Republike Hrvatske i Osječko-baranjske županije ciljajući na razvoj ovih oblika turizma.

## LITERATURA

1. Agencija za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima Osječko-baranjske županije, <http://www.obz-zastita-prirode.hr/> (učitano 06.07.2019.)
2. Bartoluci et al. (2007) Turizam i sport – razvojni aspekti, Zagreb: Školska knjiga
3. Bumbak, I., Grubišić, A. (2017) Cikloturizam u Šibensko-kninskoj županiji, 3. međunarodna znanstveno-stručna konferencija „Izazovi današnjice – održivi obalni i pomorski turizam, 12.-14.10. 2017., Veleučilište u Šibeniku, Šibenik. str. 117-126.
4. Čavlek, N. et al. (2011) Turizam – ekonomske osnove i organizacijski sustav, Zagreb: Školska knjiga
5. Drava Bike, <https://dravabike.si/hr/etape> (učitano 23.05.2021.)
6. Ekonomski portal, <http://ekonomskiportal.com/cikloturizam-kada-turizam-postane-ciklo/> (učitano 8.12.2017.)
7. Geić, S. (2011) Menadžment selektivnih oblika turizma, Split: Sveučilište u Splitu
8. Glas Slavonije, <http://www.glas-slavonije.hr/277153/4/Na-pecanje-u-Slavoniju-i-Baranju-dolaze-iz-svih-krajeva-Europe> (učitano 14.07.2019.)
9. Hrvatska enciklopedija, <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=37243> (učitano 12.07.2019.)
10. Jukić, Z. (2008) *Turizam na području Osječko-baranjske županije-povijesni pregled*, Osijek: Državni arhiv u Osijeku
11. Kopački rit, <https://pp-kopacki-rit.hr/ribolov-2/> (učitano 23.07.2019.)
12. Krajnović, A., Čičin-Šain, D., Predovan M. (2011) Strateško upravljanje razvojem ruralnog turizma – problemi i smjernice, *Oeconomica Jadertina*, Br. 1., str. 30-45.
13. Lovački savez Osječko-baranjske županije, <https://www.lovacki-savez-osijek.hr/> (učitano 12.06.2021.)
14. Ministarstvo turizma RH (2011). Priručnik za bavljenje seoskim turizmom, Zagreb: Ministarstvo turizma RH
15. Ministarstvo turizma i sporta, <https://mint.gov.hr/dokumenti/10>, Strateški plan Ministarstva turizma za razdoblje 2020-2022. (učitano 14.06.2021.)
16. Narodne novine 10/94, [www.nn.hr](http://www.nn.hr) (učitano 08.05.2021.)
17. Općina Bizovac, <http://www.opcina-bizovac.hr/gospodarstvo.php?sid=3> (učitano 17.07.2019.)
18. Osječko-baranjska županija (2015) Operativni plan razvoja cikloturizma Osječko-baranjske županije, [www.obz.hr](http://www.obz.hr) (učitano 12.05.2021.)
19. Osječko-baranjska županija, Master plan turizma Osječko-baranjske županije, Osijek, [www.obz.hr](http://www.obz.hr) (učitano 12.05.2021.)
20. Osječko-baranjska županija (2018) Izvješće o razvoju turizma na području Osječko-baranjske županije, [www.obz.hr](http://www.obz.hr) (učitano 14.05.2021.)
21. Osječko-baranjska županija, Upravni odjel za poljoprivredu i ruralni razvoj (2020) Informacija o organiziranosti i stanju lovstva i ribolova
22. Pančić Kombol, T. (2000) Selektivni turizam – Uvod u menadžment prirodnih i kulturnih resursa, Matulji: TMCP Sagena d.o.o.
23. Pannonian Health, <https://www.pannonian-health.eu/> (učitano 19.07.2019.)

24. Rupprecht Consult - Forschung & Beratung GmbH, [www. rupprecht-consult.eu](http://www.rupprecht-consult.eu) (učitano 6.12.2017.)
25. Springer, O. (2003) Kopački rit park prirode, Zagreb: Barbat
26. Sršen, S. (2007) Lovstvo i lovački savez OBŽ, Osijek: Lovački savez OBŽ i Državni arhiv u Osijeku
27. Turistička zajednica Osječko-baranjske županije, Izvješće za 2018. godinu, <https://visitslavoniabaranja.com> (učitano 10.04.2020.)
28. Turistička zajednica Osječko-baranjske županije, <http://www.tzosbarzup.hr/hr/dozivate/lov-i-ribolov/> (učitano 10.07.2019.)
29. Udruga za biološka istraživanja (2010) Promatranje ptica u Hrvatskoj, [https://www.biom.hr/wordpress/wp-content/uploads/Prirucnik-promatranje-ptica\\_BIOM.pdf](https://www.biom.hr/wordpress/wp-content/uploads/Prirucnik-promatranje-ptica_BIOM.pdf) (učitano 11.05.2021.)
30. Vlada Republike Hrvatske (2013) *Strategija razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. godine*, Ministarstvo turizma, <https://mint.gov.hr/istaknute-teme/strategija-razvoja-turizma-11411/11411> (učitano 12.08.2019.)
31. Vukonić, B., Čavlek, N. (2001) Riječnik turizma, Zagreb: Masmedia

**UTJECAJ KREATIVNOG RAČUNOVODSTVA NA KVALITETU  
FINANCIJSKIH IZVJEŠTAJA**

**THE INFLUENCE OF CREATIVE ACCOUNTING ON THE QUALITY OF  
FINANCIAL STATEMENTS**

**izv. prof. dr. sc. Stanislav Nakić**  
Sveučilište Hercegovina u Mostaru  
e-mail: [miconakic@gmail.com](mailto:miconakic@gmail.com)

**Sanja Jurić, dipl. oec.**  
Veleučilište „Marko Marulić“ u Kninu  
e-mail: [sjuric@veleknin.hr](mailto:sjuric@veleknin.hr)

**Valentina Vinšalek Stipić, univ. spec. oec., v. pred.**  
Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću  
e-mail: [valentinavinsalek@gmail.com](mailto:valentinavinsalek@gmail.com)

**Sažetak**

Biti prvi i biti najbolji više nije želja već prijeko potreban cilj. Za postizanje cilja ne biraju se sredstva. Jedno od sredstava je i primjena računovodstva na kreativan način s dozom manipulativnog djelovanja i zloporabe. Najčešće se ta primjena tumači kao manipulacija financijskim brojkama za potrebu prikazivanja poslove situacije u bojem svjetlu. Ideja o primjeni kreativnog računovodstva s vremenom je izgubila svoj prvobitan cilj. Kreativno je računovodstvo poprimilo oblik manipulativnog djelovanja i zloporabe prvotno dopuštene fleksibilnosti u tumačenju računovodstvenih propisa. U pitanju je tema koja je u svjetskoj praksi opisana kroz niz velikih korporativnih skandala, koja svakodnevno privlači pozornost, i u hrvatskoj praksi smatramo opravdanim provjeriti u kojoj se mjeri kreativno računovodstvo primjenjuje od strane hrvatskih računovođa i financijera, i koliko njegova primjena ima utjecaj na kvalitetu financijskih izvještaja. Istražiti i dokazati ćemo kako postoji značajna povezanost između primjene kreativnog računovodstva, dvosmislenosti u pravilima regulatornih tijela i neinformiranosti računovođa i financijera koji ostavljaju prostora za zloporabe kreativnog računovodstva i kvalitete financijskih izvještaja. Empirijskim će se istraživanjem dokazati kako primjena kreativnog računovodstva ima utjecaj na kvalitetu financijskih izvještaja i kojim alatima te kakav se zadatak postavlja pred računovođe u primjeni računovodstvenih standarda.  
**Ključne riječi:** *kreativno računovodstvo, manipulativno računovodstvo, financijski izvještaji.*

**Abstract**

Being the first and being the best is no longer a desire but a necessary goal. No means are chosen to achieve the goal. One of the means is to apply accounting creatively with a dose of manipulative action and misuse. Most often, this application is interpreted as a manipulation of financial figures for the need to present the business situation in a better light. The idea of applying creative accounting has lost its original purpose over time. Creative accounting has taken the form of manipulative action and misuse of the originally allowed flexibility in the

interpretation of accounting regulations. This is a topic that is described in world practice through a series of major corporate scandals, which attracts attention daily, and in Croatian practice we consider it justified to check the extent to which creative accounting is applied by Croatian accountants and financiers, and the extent to which its application affects the quality of the financial statements. We will explore and demonstrate that there is a significant association between the application of creative accounting, ambiguity in regulatory rules, and the lack of information of accountants and financiers that leave room for misuse of creative accounting and the quality of financial statements. Empirical research will prove how the application of creative accounting has an impact on the quality of financial statements and which tools and what task is set before accountants in the application of accounting standards.

**Keywords:** *creative accounting, manipulative accounting, financial statements.*

## 1. UVOD

Nešto što je osmišljeno za uporabu našlo je primjenu u zlouporabi. Upravo je to opis kreativnog računovodstva koje je poprimilo oblik manipulativnog računovodstva. Nešto što je trebalo biti sredstvo za postizanje realnog i fer prikaza financijskih izvještaja s dozom fleksibilnosti u tumačenju i primjeni računovodstvenih standarda zlouporabilo se pod mnogobrojnim motivima neodgovornih menadžera. Informacije sadržane u financijskim izvještajima osnova su komunikacije poduzeća s korisnicima financijskih informacija. Sukladno tome, te informacije trebaju biti pouzdane i točne kako bi korisnicima istih pružile mogućnost za donošenje ispravnih i kvalitetnih odluka. Problem nastaje kada poduzeća uljepšavaju financijske izvještaje i dovode u pitanje točnost i pouzdanost financijskih informacija sadržanih u njima. Postoji mnogo načina na koje kreativni menadžeri i računovođe mogu krivotvoriti financijske izvještaje, dok se u praksi najčešće pronalazi kombinacija više načina njihovog kreativnog uljepšavanja. Kombinacijom tehnika i postupaka materijalno se značajno pogrešno prezentiraju informacije od strane jednog izvještajnog subjekta s ciljem da se prikaže nešto u puno boljem svjetlu nego što to uistinu tako je. Sukladno prethodnom, ovim se radom postavlja pitanje na koji način i u kojem opsegu kreativno računovodstvo utječe na kvalitetu financijskih izvještaja. Cilj je ovog rada bio otkriti kakav stav profesionalne računovođe imaju u pogledu primjene kreativnog računovodstva, kao i testirati mogući utjecaj i značaj primjene kreativnog računovodstva na kvalitetu financijskih izvještaja. Ovim se radom pružaju odgovori na pitanja: koliko su računovođe i njihova uprava sklone primjeni kreativnog računovodstva, mogu li se primjena kreativnog računovodstva pod krinkom dvosmislenosti regulatornih tijela i neinformiranosti računovođa i financijera promatrati kao osnove koje utječu na kvalitetu financijskih izvještaja.

## 2. TEORIJSKI OKVIR ISTRAŽIVANJA

### 2.1. Kreativno računovodstvo

U diskusiji o tome što kreativno računovodstvo danas predstavlja povlače se pitanja etičnosti i nezakonitosti. U tom se kontekstu prvenstveno polazi od toga postoji li i u kojoj mjeri fleksibilnost u primjeni računovodstvenih postupaka (Belak, 2011). Postojanje fleksibilnosti

prema Mulfordu i Comiskeyu (2002) je nužna zbog ekonomskog okruženja i financijskih transakcija s kojima se poduzeća susreću i koja u velikom broju slučajeva nisu slična da bi svima njima odgovarala ista računovodstvena praksa. U tom se smislu fleksibilnost definira kao zakonom dopušteno odstupanje. Fleksibilnost je postala problem onog trenutka kada se počela koristiti kao oblik manipulacije i svjesne zlouporabe kreativnog računovodstva i ušlo u područje manipulativnog računovodstva.

U prvi se plan financijskog izvještavanja postavlja fer vrijednost i objektivnost u poslovanju. Ono što je povuklo pitanje fer vrijednosti i objektivnosti, kao i primjena mnogobrojnih računovodstvenih politika i računovodstvenih standarda koje je teško na jasan način protumačiti, kreativno je računovodstvo približilo pojmu manipulativnog računovodstva i ozbiljnoj igri financijskim brojkama. Belak (2011) kreativno računovodstvo definira kao domišljatu uporabu računovodstvenih brojeva. Na jedan kreativan način primjenjuju se računovodstvene tehnike i načela u namjernom odstupanju od fer prikazivanja financijskih rezultata. U prijevodu, u pitanju je lažiranje financijskih izvještaja kreativnom uporabom računovodstvenih brojeva primjenom zakonski propisanih pravila. Međutim, kreativno je računovodstvo onaj oblik računovodstva koji se nalazi na marginama fer računovodstvenog prikazivanja financijskih izvještaja. Mjerama kreativnog računovodstva iskazuju se bolji ili lošiji financijski rezultati i bolji ili lošiji imovinski položaj od stvarnog stanja (Huzanić, 2015).

Kreativno računovodstvo nije jednokratni čin, već dugotrajni, višegodišnji proces koji počinje malim, a završava slapom računovodstvenih manipulacija, ali je i fenomen koji se može provesti na legalan i legitiman način i u skladu s važećim računovodstvenim regulativama, pravilima i standardima (Negovanović, 2011:82).

## **2.2. Kreativno računovodstvo i kvaliteta financijskih izvještaja**

Kvalitetne informacije osnova su dobrih odluka. Visokokvalitetne računovodstvene informacije osnova su učinkovitog djelovanja (Aljinović i Klepo, 2006). Za donošenje dobrih odluka donosioci odluka trebaju pristup kvalitetno sastavljenim financijskim izvještajima. U kontekstu prethodnog, kreativno računovodstvo, svojom pozitivnom stranom, trebalo bi podrazumijevati fleksibilnost u korištenju računovodstvenih regulatornih okvira, ali samo s ciljem istinitog i fer prikaza financijskih izvještaja. Međutim, nerijetko se pređu granice kada fleksibilnost poprima oblik zlouporabe kreativnog računovodstva što za posljedicu daju financijske izvještaje u neistinitom prikazu. Upravo se u tom dijelu praktične primjene pronalazi negativna primjena kreativnog računovodstva koje izlazi iz svog regulatornog okvira. Kreativno računovodstvo u praksi je prisutno, no pitanje se njegove prisutnosti gotovo pa više ne povezuje s njegovom pozitivnom stranom, već isključivo s negativnom. Tome su najvećim dijelom doprinijele priče Enrona, Worlcoma i sličnih korporativnih skandala koje su bacile negativnu sliku na realno i fer prikazivanje financijskih izvještaja primjenom kreativnog računovodstva. Sama zlouporaba kreativnog računovodstva u praksi oslikava se u različitim formama, konkretnije može poprimiti četiri oblika: upravljanje zaradom, nasilno (agresivno) računovodstvo, izgladivanje zarade i lažiranje financijskih izvještaja (Belak, 2017). Kroz igru brojkama menadžeri vođeni motivima osobne koristi, privlačenjem investitora, borbom s konkurentima i ekonomskim uvjetima, povećanjem kapitala, kupnjom vremena zbog neplaćenih dospjelih obveza,

manipuliraju financijskim podacima metodama kreativnog računovodstva (Remenović i suradnici, 2018).

Moglo bi se istaknuti kako svaka zemlja ima neku svoju „kreativno-računovodstvenu priču“. Jedan od najvećih stručnjaka u otkrivanju računovodstvenih trikova/smicalica (shenanigans) Schilit ističe sedam trikova/smicalica<sup>1</sup> u lažiranju financijskih izvještaja kojima se koriste računovođe i iste je u suradnji s kolegom Perlerom naveo u knjizi *Financial shenanigans* (2010) naglašavajući kako se u SAD-u najčešće koriste smicalice kojima se napuhavaju i lažiraju prihodi. U Velikoj Britaniji kompanije primjenjuju kreativno računovodstvo najviše kroz rezerviranja (Smith, 1992). U Hrvatskoj, prema Belaku (2011) gdje i kakve će se manipulacije pojaviti teško je definirati, no sigurno je da se one mogu pojaviti i da ciljevi njihovih pojavljivanja u pogledu manipulacija poslovnim rezultatima ovise o tome jesu li u pitanju javne kompanije ili privatne kompanije. Javne kompanije imaju dobre razloge za prikazivanje boljih poslovnih rezultata, dok privatne kompanije najčešće nemaju (Belak, 2011). Prema mišljenju istog autora, privatne kompanije pribjegavaju primjeni kreativnog računovodstva najčešće pri prvom izlasku na burze ili kada žele izbjeći prikazati gubitke kako ne bi ugrozili financijski rejting potreban za dobivanje kredita od banaka.

### **3. METODOLOŠKI OKVIR ISTRAŽIVANJA**

#### **3.1. Predmet, cilj i hipoteze istraživanja**

Empirijskim se istraživanjem nastojalo dokazati kako sami pogled i moguća primjena kreativnog računovodstva ima značajan utjecaj na kvalitetu financijskih izvještaja. Istraživanjem se željelo ukazati i na to koja su to marginalna ponašanja koja, kako svjesnog, tako i nesvjesnog tipa mogu utjecati na primjenu kreativnog računovodstva. Kao ciljna populacija istraživanja bili su računovodstveni djelatnici zaduženi za pripremu podataka i sastavljanje financijskih izvještaja. U tom se kontekstu anketnim putem provelo ispitivanje primjene kreativnog računovodstva među 28 djelatnika računovodstva i financija koji su uredno vratili popunjene anketne upitnike.

U današnjim promjenjivim i osobito teškim uvjetima poslovanja i u nemilosrdnoj borbi za opstanak poduzeća nerijetko ne biraju sredstva u svom predstavljanju prema javnosti. Nerijetko se u želji da se poduzeće prikaže u boljem svjetlu nego što uistinu jeste uprave društva odlučuju koristiti financijske izvještaje kao sredstva u postizanju svojih ciljeva. U tom se pogledu pribjegava primjeni kreativnog računovodstva koje umjesto alata uporabe postaje alat zlouporabe. Radom se postavio zadatak istražiti mogući utjecaj i značaj primjene kreativnog računovodstva na kvalitetu financijskih izvještaja, utjecaj dvosmislenosti pravila regulatornih tijela i nedovoljne informiranosti računovođa kao polazišta primjene kreativnog računovodstva na kvalitetu financijskih izvještaja.

---

<sup>1</sup> Sedam smicalica prema Schiltu podrazumijevaju: Smicalica br. 1: Priznavanje prihoda prerano ili priznavanje prihoda upitne kvalitete. Smicalica br. 2: Priznavanje fiktivnog prihoda. Smicalica br. 3: Napuhavanje zarade izvanrednim dobitima. Smicalica br. 4: Prebacivanje tekućih rashoda u ranije ili kasnije obračunsko razdoblje. Smicalica br. 5: Pogrešna knjiženja ili nepravilno reduciranje obveza. Smicalica br. 6: Prebacivanje tekućeg prihoda u kasnije razdoblje. Smicalica br. 7: Prebacivanje budućih rashoda u tekuće rashode.



Sukladno prethodnom, radom su se postavile glavna i dvije pomoćne znanstvene istraživačke hipoteze:

H1. Primjena kreativnog računovodstva ima značajan utjecaj na kvalitetu financijskih izvještaja.

PH1. Dvosmislenost pravila regulatornih tijela koja ostavljaju prostora za zlouporabu kreativnog računovodstva imaju značajan utjecaj na kvalitetu financijskih izvještaja.

PH2. Zlouporaba kreativnog računovodstva kao posljedica nedovoljne informiranosti i neznanja računovođa ima značajan utjecaj na kvalitetu financijskih izvještaja.

### **3.2. Tehnike i metode istraživanja**

Istraživanje uključuje prikupljanje primarnih podataka, metodom anketiranja putem visoko strukturiranog upitnika namijenjenom djelatnicima računovodstva i financija koji su najkompetentniji dati odgovore na istraživanu temu. Od ukupnog broja poslanih upitnika na 54 e-mail adrese, u dvomjesečnom je istraživanju, u periodu od travnja do lipnja 2020. godine, pristigao 28 uredno popunjeni upitnik, što čini stopu odgovora od 51,85% ukupnog uzorka. Stopa se odgovora smatra prihvatljivom za ovaj tip istraživanja s obzirom na vremenski period u kojem se istraživanje provelo kada je većina računovodstvenih djelatnika bila u fazi izrade financijskih izvještaja i s obzirom da je većina njih bila pogođena kriznom situacijom oko Covid-19. S obzirom da je u pitanju tema koja na prvu izaziva nelagodu, vjerovanja smo da se ne odaziv ostalih može povezati upravo s tim. Smatra se da bi rezultati bili znatno drugačiji da je stopa odgovora kao i početni broj uzorka bio definiran u većem broju. Stoga se stavlja napomena kako rezultati ovog istraživanja nisu pravilo, ali svakako su vid putokaza o primjeni kreativnog računovodstva u praksi.

U empirijskom su se dijelu istraživanja koristile deskriptivna metoda, statistička metoda, te tehnika skaliranja (koja podrazumijeva korištenje Likertove ljestvice od 5 stupnjeva intenziteta). Korištenim se metodama došlo do formiranja i prezentiranja rezultata o predmetnoj tematici i odgovora na postavljeni cilj i postavljene hipoteze ovog znanstvenog istraživanja. Analizom dobivenih rezultata daje se uvid u specifičnosti kreativnog računovodstva u teorijskom i praktičnom pogledu, uvid u stavove računovodstvene struke na njegovu primjenu i utjecaj na financijske izvještaje.

## **4. REZULTATI ISTRAŽIVANJA**

Kreativno računovodstvo nerijetko u rukama tzv. viših ciljeva uprave i menadžera poprima negativnu primjenu koja narušava kvalitetu financijskih informacija sadržanih u financijskim izvještajima. Ovim se istraživanjem o primjeni kreativnog računovodstva više usmjerilo na otkrivanje toga koliko su oni koji su izravno zaduženi za prikupljanje podataka i sastavljanje financijskih izvještaja povezani sa namjernim i nenamjernim zlouporabama prvotne ideje o kreativnom računovodstvu, ali i koliko su svjesni da njihova uprava koristi isto.

Istraživanjem se definirala primjena kreativnog računovodstva u hrvatskoj praksi, kao i utjecaj njegove primjene na izgled i kvalitetu financijskih izvještaja i to kroz dvosmislenost pravila

regulatornih tijela koja ostavlja prostor za zlouporabu kreativnog računovodstva te kroz neznanje ili nedovoljnu informiranost računovođa i financijera kao najmarginalnijeg oblika zlouporabe kreativnog računovodstva. 28 uredno popunjenih anketnih upitnika dalo je jednu novu sliku primjene kreativnog računovodstva u praksi. Vjerojatno bi rezultati bili reprezentativniji da situacija s manjkom vremena brojnih računovođa i financijera u vremenu sastavljanja i predaje završnih izvješća i vremenu Covida-19 nije bila prisutna. No, zato se ostavlja prostora za proširenje i detaljnije istraživanje predmetne tematike.

U istraživanju je sudjelovalo 28 djelatnika računovodstva i financija koji su dali izniman doprinos u boljem razumijevanju predmetne tematike. Od 28 ispitanika u istraživanju je sudjelovao samo jedan šef odjela računovodstva i financija, dok su se ostalih 27 ispitanika izjasnili kao zaposlenici u istim odjelima. Najveći broj ispitanika se slaže s konstatacijom da je kreativno računovodstvo sveprisutno u računovodstvenoj praksi. U navedenom se pitanju ostavio prostor u njegovoj pozitivnoj i negativnoj konstataciji i primjeni. Isti postotak ispitanika, njih 25,00%, smatra da se u njihovom poduzeću kreativno računovodstvo ni u kojem slučaju ne primjenjuje i da se primjenjuje. Očita je neodlučnost u primjeni kreativnog računovodstva ili teškoj procjeni njegove primjene. U daljnjim se pitanjima upitnika stavio naglasak na onoj negativnijoj strani primjene kreativnog računovodstva kako bi se neka teorijska tumačenja i neka provedena istraživanja provjerila, potvrdila ili pak demantirala. Na pitanje jesu li uprave i menadžeri njihovih poduzeća skloniji negativnoj primjeni kreativnog računovodstva više nego njegovoj pozitivnoj primjeni podjednaki postotak (25,00%) bio je za to da se u potpunosti ne slažu s navedenom konstatacijom i da se slaže s istom. Isto tako podjednaki postotak ispitanika (14,29%) ne slaže se i u potpunosti se ne slaže s navedenom postavkom pitanja, dok je 21,43% ispitanika bio neodlučan. Ovo je pitanje u jednoj mjeri usko povezano s pitanjem o općenitoj primjeni kreativnog računovodstva u praksi, kada su se ispitanici izjasnili kako se i slažu i u potpunosti ne slažu s primjenom kreativnog računovodstva u njegovom praktičnom pogledu. Paralela odgovora povukla se i na pitanje kako njihove uprave i menadžeri koriste kreativno računovodstvo što bi dalo naslutiti da postoje dvije kategorije isključivih ispitanika koji su svjesni primjene kreativnog računovodstva u praksi, ali da nisu sigurni koji se tip konkretno i primjenjuje i onih koji nisu svjesni ili nisu upoznati s njegovom primjenom, bar ne u njihovom poduzeću.

Od ukupnog broja ispitanika najveći broj njih (42,86%) složio s tim da dvosmislenost pravila regulatornih tijela itekako daje prostora za njegovu zlouporabu. Zanimljivo je da su u pogledu dvosmislenosti pravila ispitanici bili ili neodlučni, ili su se složili, ili su se u potpunosti složili s tvrdnjom i da se ni jedan ispitanik nije izjasnio da se u potpunosti ne slaže, ili da se ne slaže s istom. To daje naslutiti kako su ispitanici upoznati s problematikom dvosmislenosti računovodstvenih pravila i fleksibilnosti u njihovoj primjeni.

Neznanje ili nedovoljna informiranost računovođa i financijera najčešći je razlog zlouporabe kreativnog računovodstva i to se u potpunosti slaže 42,85% ispitanika, 32,14% se slaže s tvrdnjom, dok ih je 32,14% bilo neodlučnih. Ni jedan se ispitanik nije izjasnio da se u potpunosti ne slaže ili da se ne slaže s postavljenom tvrdnjom. Ovim se pitanjem utvrdilo kako ispitanici dvosmislenost pravila regulatornih tijela definiraju kao najčešći uzrok neznanja koje postaje osnova pogrešne primjene kreativnog računovodstva i njegove zlouporabe.

Cilj je istraživanja bio otkriti u kojoj mjeri primjena kreativnog računovodstva može utjecati na kvalitetu financijskih izvještaja. Sukladno prethodnom, logično je bilo saznati i koji se element financijskog izvještaja najviše zloropotrebljava i nad kojim je najlakše provesti manipulativno djelovanje koje će dovesti u pitanje istinitost i fer prikaz financijskih izvještaja. Ispitanici su se izjasnili s 60,71% da su prihodi ti kojima se najlakše manipulira. Isti broj ispitanika (14,29%) smatra da su to zalihe i nematerijalna ulaganja, dok 7,14% ispitanika smatra da su to kratkoročna potraživanja. Samo njih 3,57% smatra da su to osnovna sredstva. Nitko od ispitanika nije uzeo u obzir da su to financijski plasmani i rezerviranja i obveze, smatrajući da je u tim elementima teško provesti bilo koji oblik manipulacije.

#### 4.1. Potvrda hipoteza

Primjenom višestruke regresijske analize u istraživanju je provjerena pretpostavka o povezanosti općenite primjene kreativnog računovodstva, dvosmislenosti pravila regulatornih tijela i nedovoljne informiranosti računovođa i financijera s kvalitetom financijskih izvještaja.

Tablica 1. Statistički prikaz povezanosti dvosmislenosti pravila regulatornih tijela koja ostavljaju prostora za zlouporabu kreativnog računovodstva i kvalitete financijskih izvještaja (Izvor: Izrada autora)

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,645 <sup>a</sup>	,416	,394	,63317	,416	18,543	1	26	,000	1,491

a. Predictors: (Constant), DP

b. Dependent Variable: KFI

Koeficijent korelacije R (0,645) otkriva srednje jaku povezanost između promatranih varijabli, dvosmislenosti pravila regulatornih tijela koja ostavljaju prostor za zlouporabu kreativnog računovodstva i kvalitete financijskih izvještaja. Koeficijent determinacije R<sup>2</sup> (0,416) bliži je nuli nego jedinici iz čega proizlazi da možemo govoriti o ne tako dobroj reprezentativnosti modela i da varijable u modelu dijele 63,32% zajedničkih faktora. F (18,543) ukazuje na to da su rezultati statistički izrazito značajni, te stoga dolazimo do zaključka da je dvosmislenost pravila regulatornih tijela koja ostavljaju prostor za zlouporabu kreativnog računovodstva povezana s kvalitetom financijskih izvještaja. Dobiveni podaci potvrđuju hipotezu PH1 kojom se pretpostavlja da postoji statistički značajna poveznica između dvosmislenosti pravila regulatornih tijela koja ostavljaju prostora za zlouporabu kreativnog računovodstva i kvalitete financijskih izvještaja.

Tablica 2. Statistički prikaz povezanosti zlouporabe kreativnog računovodstva kao posljedice nedovoljne informiranosti i neznanja računovođa/financijera i kvalitete financijskih izvještaja (Izvor: izrada autora)

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	R Square Change	Change Statistics			Sig. F Change	Durbin-Watson
						F Change	df1	df2		
1	,687 <sup>a</sup>	,472	,452	,60205	,472	23,366	1	26	,000	1,758

a. Predictors: (Constant), NI

b. Dependent Variable: KFI

Koeficijent korelacije R (0,687) otkriva srednje jaku povezanost između promatranih varijabli, zlouporabe kreativnog računovodstva kao posljedice nedovoljne informiranosti i neznanja računovođa i financijera i kvalitete financijskih izvještaja. Koeficijent determinacije R<sup>2</sup> (0,472) bliži je nuli nego jedinici iz čega proizlazi da možemo govoriti o ne tako dobroj reprezentativnosti modela i da varijable u modelu dijele 60,21% zajedničkih faktora. F (23,266) ukazuje na to da su rezultati statistički izrazito značajni, te stoga dolazimo do zaključka da je zlouporaba kreativnog računovodstva kao posljedice nedovoljne informiranosti i neznanja računovođa i financijera povezana s kvalitetom financijskih izvještaja. Sukladno prethodnom, hipoteza PH2 kojom se pretpostavlja da postoji statistički značajna poveznica između zlouporabe kreativnog računovodstva kao posljedice nedovoljne informiranosti i neznanja računovođa i financijera i kvalitete financijskih izvještaja, prihvaća se kao istinita.

Sukladno prethodnom, prihvaćanjem pomoćnih hipoteza, glavna se istraživačka hipoteza H1 kojom se pretpostavlja da postoji značajna poveznica između općenite primjene kreativnog računovodstva i kvalitete financijskih izvještaja, prihvaća kao istinita.

## 5. ZAKLJUČAK

Rezultati provedenog istraživanja ukazuju na to da zaposlenici odjela računovodstva i financija u Republici Hrvatskoj smatraju da je kreativno računovodstvo prisutno u praksi, da im je teško odrediti je li isto u primjeni i u njihovom poduzeću. Računovođe i financijeri su sigurni da zlouporaba može biti posljedica dvosmislenosti pravila regulatornih tijela i da je zlouporaba u najvećoj mjeri povezana s neznanjem ili nedovoljnom informiranosti računovođa i financijera. Zaključuje se i ukazuje na to da su dvosmislenost regulatornih tijela i neinformiranost računovođa i financijera koji stvaraju prilike za zlouporabu kreativnog računovodstva značajno povezani s kvalitetom financijskih izvještaja, ali da se općenita primjena kreativnog računovodstva bez jasne konstatacije o njegovoj pozitivnosti ili negativnosti prema tome povezuje s kvalitetom financijskih izvještaja. Istraživanje je pokazalo kako se prihodi definiraju kao element financijskog izvještaja koji je najlakše zloupotrijebiti i nad kojim je najjednostavnije provesti nefer i neistinit prikaz informacija u financijskim izvještajima.

## LITERATURA

1. Aljunović Barać, Ž., Klepo, T. (2006), Features of accounts manipulations in Croatia, Rijeka: Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci: časopis za ekonomsku teoriju i praksu, 24(2), 273-390
2. Belak, V. (2011), Poslovna forenzika i forenzično računovodstvo, Zagreb: Belak Excellens d.o.o.
3. Belak, V. (2017), Lažiranje financijskih izvještaja, prijevare i računovodstvena forenzika: 60 slučajeva iz prakse, Zagreb: Belak Excellens d.o.o.
4. Huzanić, B. (2015), „Kreativno računovodstvo“, Računovodstvo, revizija i financije, 5/15, 26-33
5. Mulford, C.W., Comiskey, E.E. (2002), The Financial Numbers Game, New York: John Wiley & Sons, Inc.
6. Negovanović, M. (2011). Kreativno računovodstvo i krivotvorenje financijskih izvještaja – treći dio, Računovodstvo, revizija i financije, 3/11, 82-87
7. Remenović, B., Kenfelja, I., Mijoč, I. (2018), „Creative accounting – Motives, techniques and possibilities of prevention!, Ekonomski vjesnik: Review of Contemporary Entrepreneurship, Business, and Rconomic Issues, 31(1), 193-199
8. Schilit, H., Perler, J. (2010), Financijal Shenanigans: How to detect accounting gimmicks & fraud in financial reports, New York: McGaw-Hill
9. Smith, T. (1992), Accounting for groeth: stripping the ccamouflage from company accounts, London: Century Business

**ULOGA MEĐUNARODNOG MONETARNOG FONDA  
U BOSNI I HERCEGOVINI**

**THE ROLE OF THE INTERNATIONAL MONETARY FUND  
IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

**izv. prof. dr. sc. Stanislav Nakić**

Sveučilište Hercegovina

e-mail: [miconakic@gmail.com](mailto:miconakic@gmail.com)

**Kemal Lindov, master prava**

e-mail: [kemal\\_lindov@yahoo.com](mailto:kemal_lindov@yahoo.com)

**Sažetak**

Međunarodni monetarni fond (MMF) jedna je od najvažnijih međunarodnih financijskih institucija, utemeljen, na konferenciji u Breton Vudsu 1944., zbog sve većih gospodarskih problema i neuređenosti financija u svijetu. Osnivanjem MMF, napredovalo se u gospodarskom pa samim time i financijskom smislu. Glavne aktivnosti MMF-a su financijska i tehnička pomoć, nadzor i konzultacije za zemlje koje su gospodarski ugrožene ili bi mogle biti ugrožene. Glavna zadaća MMF je spriječiti nejednakosti u svijetu i pomoći zemljama čija bilanca je u negativnom položaju. Kao i svaka organizacija na međunarodnoj sceni, tako i MMF od određenih dobiva pohvale, ali mnogi i kritiziraju djelovanje te međunarodne financijske organizacije. Smatraju kako pak MMF ne pomaže zemljama trećeg svijeta nego da ima baš suprotno djelovanje u kojem pomaže najbogatijima i time povećava razlike. Bosna i Hercegovina je punopravna članica MMF-a od svog osamostaljenja, iako bi se moglo govoriti i o njenom članstvu pod zastavom SFRJ, s razlikom što se politika Bosne i Hercegovine i sve aktivnosti bitno razlikuju od onih koje je vodila bivša država. Mnogi financijski stručnjaci smatraju kako je članstvo Bosne i Hercegovine u MMF-u utjecalo na opstanak same države jer je uz financijsku pomoć MMF-a uspjela prebroditi, u nekoliko faza, gospodarsku krizu te poboljšati stanje u državi. Ovim istraživanjem želi se dokazati i prezentirati uloga i značaj MMF na BDP, i općenito na gospodarstvo Bosne i Hercegovine.

**Ključne riječi:** *Međunarodni monetarni fond, financijske institucije, BDP, gospodarski rast.*

**Abstract**

The International Monetary Fund (IMF) is one of the most important international financial institutions, founded at the Bretton Woods Conference in 1944, due to the growing economic problems and financial turmoil in the world. With the establishment of the IMF, progress has been made in economic and thus financial terms. The IMF's main activities are financial and technical assistance, monitoring and consultation for countries that are economically vulnerable or could be vulnerable. The main task of the IMF is to prevent inequalities in the world and help countries whose balance sheets are in a negative position. Like any organization on the international scene, the IMF receives praise from some, but many also criticize the work of this international financial organization. They believe that the IMF does not help third world countries, but that it has the opposite effect in which it helps the richest and thus increases the

differences. Bosnia and Herzegovina has been a full member of the IMF since its independence, although one could talk about its membership under the flag of the SFRY, with the difference that the policy of Bosnia and Herzegovina and all activities differ significantly from those led by the former state. Many financial experts believe that Bosnia and Herzegovina's membership in the IMF has affected the survival of the country itself, because with the financial help of the IMF it has managed to overcome, in several stages, the economic crisis and improve the situation in the country. This research aims to prove and present the role and importance of the IMF on GDP, and on the economy of Bosnia and Herzegovina in general.

**Keywords:** *International Monetary Fund, financial institutions, GDP, economic growth.*

## 1. UVOD

Gospodarski problemi države izraženi zbog ekonomski negativne financijske bilance, u vrijeme globalizacije, integracija i tehnološkog napretka, najčešći su i vrlo brzo se reflektiraju na financijsku stabilnost. Zbog smanjivanja gospodarskog pada u pojedinim državama odnosno određenim dijelovima svijeta, oformljene su međunarodne financijske organizacije, a jedna od njih jeste i Međunarodni monetarni fond (MMF). U osnovi glavna zadaća ovih institucija je smanjiti razliku između bogatih i siromašnih zemalja, pružiti financijsku pomoć i u konačnici kontrolirati gospodarstvo u svijetu. Jedna od najvažnijih međunarodnih financijskih institucija je Međunarodni monetarni fond osnovan nakon Drugog svjetskog rata. Međunarodni monetarni fond nalazi se na meti mnogih financijskih stručnjaka koji tvrde kako svojim djelovanjem MMF samo produbljuje jaz između bogatih i siromašnih. Međunarodni monetarni fond ima značajan utjecaj na gospodarstvo Bosne i Hercegovine, iako nepovoljno se koriste krediti bez razvojne osnove gospodarstva i sve više se koriste za socijalno zbrinjavanje.

## 2. MEĐUNARODNI MONETARNI FOND (MMF)

Međunarodni monetarni fond je specijalizirana financijska organizacija (agencija) koju čini 189 država članica koje zajednički rade na poticanju globalne monetarne suradnje i osiguranju financijske stabilnosti. Svaka država može tražiti članstvo u MMF-u, pod uvjetom da javno dijeli podatke o nacionalnoj ekonomiji i plaća članarinu. Što je zemlja bogatija, članarine je veća. Međunarodni monetarni fonda raspolaže sa bilion dolara za pružanje financijske pomoći državama članicama, i osiguranje kredita, bez kamate, državama sa niskom stopom BDP-a. Krediti se većinom financiraju iz članarine. Najveći kredit u povijesti MMF dobila je Argentina 2018. u iznosu od 57 milijardi dolara. Primarna svrha Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) je osiguranje stabilnosti međunarodnog monetarnog sustava. Ovaj sustav je ključan za promoviranje održivog ekonomskog rasta, poboljšanje životnih standarda i smanjenje stope siromaštva. Pet glavnih ciljeva MMF-a su:

- promoviranje međunarodne monetarne saradnje,
- osiguravanje ekspanzije i uravnoteženje rasta međunarodne trgovine,
- promoviranje stabilnosti deviznih kursova,
- osiguravanje pomoći u uspostavljanju multilateralnog sustava plaćanja,
- i pružanje mogućnosti pristupa sredstvima (uz odgovarajuća jamstva) za članove koji se susreću sa poremećajima u platnim balansima.

MMF je utemeljen na konferenciji u Breton Vu dsu 1944. Osnovali su ga delegati iz 44 zemlje, među kojima su bile Velika Britanija, SAD i SSSR. Na konferenciji se raspravljalo o finansijskim sporazumima koji će biti sklopljeni kad završi rat, a kako bi države mogle surađivati na međunarodnim monetarnim pitanjima kao što su kursovi valute i konvertibilnost valute, sve u cilju ponovne izgradnje oštećene evropske ekonomije. Kako bi se to postiglo, osnovane su dvije organizacije: MMF i Svjetska banka. Članovi MMF-a složili su se da će koristiti sustav fiksnog kursa koji se nije mijenjao do ranih 70-ih prošlog stoljeća.

## **2.1. Primarna svrha Međunarodnog monetarnog fonda (MMF)**

Primarna svrha je osiguranje stabilnosti međunarodnog monetarnog sustava. Ovaj sustav je ključan za promoviranje održivog ekonomskog rasta, poboljšanje životnih standarda i smanjenje stope siromaštva. Pet glavnih ciljeva MMF-a su: promoviranje međunarodne monetarne saradnje, osiguravanje ekspanzije i uravnoteženje rasta međunarodne trgovine, promoviranje stabilnosti deviznih kursova, osiguravanje pomoći u uspostavljanju multilateralnog sustava plaćanja, i pružanje mogućnosti pristupa sredstvima (uz odgovarajuća jamstva) za članove koji se susreću sa poremećajima u platnim bilancama.

Tri ključne aktivnosti MMF su:

- prati ekonomske i finansijske događaje u svijetu; procjenjuje potencijalne rizike ekonomskih politika pojedinih država,
- savjetuje zemlje članice kako da poboljšaju svoju ekonomiju,
- izdaje kratkoročne kredite i pruža pomoć zemljama kada se nađu u krizi.

## **2.2. Uspjesi Međunarodnog monetarnog fonda**

Kada se države nađu u krizi, traže finansijsku pomoć, i tu se pojavljuje MMF-a. Sa kojim i kakvim uspjehom to radi MMF teško je reći jer nema alternativne institucije sa čijim bih se poslovanjem moglo usporediti poslovanje Fonda. Tako da neki hvale aktivnosti i rad MMF koji je, primjera radi:

- Meksiku osamdesetih godina prošlog stoljeća pružio snažnu podršku da ne propadne kada je Meksiko objavio da neće moći otplatiti dugovanja,
- Brazil je 2002. podigao kredit da bi otplatio dugove. Brazilska je vlada u relativno kratkom razdoblju uspjela podići ekonomiju i otplatiti kompletan dug dvije godine prije roka.

Ali, ima i onih koji optužuju aktivnosti MMF. Za uvjete koje MMF postavlja državama kada im posuđuje novac neki misle da su prestrogi. Prije su ti uvjeti uključivali smanjenje državne potrošnje, niže poreze kompanijama i otvaranje ekonomije da bi zemlja privukla strane investitore. Kriza eurozone 2009. počela je u Grčkoj koju je kriza najviše i pogodila. Nakon što je od MMF-a dobila kredit, Grčka je morala promijeniti politike. Kritičari kažu da su mjere koje je implementirao MMF da bi se zemlja prestala zaduživati bile pretjerano stroge i da su naškodile ekonomiji i društvu. Stopa nezaposlenosti u Grčkoj još iznosi visokih 17 posto, što je ipak manje od najviših 27 posto 2013.



## 2.3. Vodstvo i organizacijska struktura MMF-a

Međunarodni monetarni fond je složena institucija pa samim time posjeduje i složenu organizacijsku strukturu. Djeluje regijski kroz pet regija i deset funkcija, a postoji i sedam specijaliziranih jedinica čija je aktivnosti samo povremena. Politika MMF-a provodi se na temelju sporazuma dok se izvršava putem sljedećih organa: odbor ili vijeće guvernera, izvršni odbor, upravni direktor i ostali organi.

### 2.3.1. Odbor guvernera

Vijeće ili Odbor guvernera, najviši je upravni organ MMF-a koji donosi sve odluke poslovne odluke i temeljne dokumente vezane za ovu organizaciju. Sastoji se od predstavnika svih zemalja kojeg države članice biraju samu, odnosno najčešće je to ministar financija ili guverner središnje banke. U pravilu se sastaje obavezno jednom godišnje na godišnjoj skupštini u Washingtonu<sup>1</sup>, a tamo raspravljaju o suradnji s drugim organizacijama, raspodjeli čistih prihoda, eventualnim novim članicama, mogućem prekidu članstava, promjeni visine kvota i slično. Također, na Skupštini se biraju i imenuju izvršni direktori koji predstavljaju organizaciju MMF-a u svojim zemljama.

### 2.3.2. Izvršni odbor

Izvršne aktivnosti te pripremu godišnjeg izvješća djelovanja MMF-a obavlja Izvršni odbor. To je organ koji izvodi sve zamisli Odbora guvernera, od administrativnih do upravljačkih poslova. Rad Izvršnog odbora kontrolira Odbor guvernera preko detaljnih izvješća o radu koje dostavlja Izvršni odbor. Zemlje s najvećim ulozima u MMF-u (Kina i SAD) sudjeluju na svim sastancima dok se ostale članice grupiraju prema izbornim jedinicama. Izvršni odbor se sastoji od 24 izvršna direktora predstavnika zemalja članica, od kojih pet direktora određuje članice koje imaju najveće financijske udjele u Fondu (SAD, Japan, Francuska, Velika Britanija i Njemačka). Zadaća ostalih direktora je zastupanje interesne grupe zemalja članica grupirane na način na posjeduju podjednaku glasačku moć. U koliko je potrebno, Izvršni odbor ima mogućnost imenovati posebne komitete i izvanrednim situacijama. To se dogodilo 1974. kada su angažirali *Privremeni komitet* za rješavanje pitanja monetarnog sustava i *Komitet za razvoj* kako bi se davali savjeti zemljama u razvoju (Vizjak, 2011. 63.)

### 2.3.3. Upravni direktor

Upravni direktor koji brine o organizaciji, osoblju, zapošljavanju i otpuštanju zaposlenika je treći, ali ne i manje važan organ MMF-a. Također, on obavlja funkciju i predsjednika Izvršnog odbora. Svi Izvršni direktori između sebe biraju upravnog direktora koji kontrolira poslovanje i djelovanje Izvršnog odbora

<sup>1</sup> Svako treći put sastanak se održava izvan SAD-a.

### 3. MEĐUNARODNI MONETARNI FOND U BOSNI I HERCEGOVINI

Bosna i Hercegovina je postala članica MMF-a 14. prosinca 1992. BiH je 20. prosinca 1995. dobila ekvivalent od 30,3 miliona specijalnih prava vučenja (SDR) (što je oko 45 miliona USD) u obliku post-ratne interventne pomoći MMF-a u cilju rješavanja izazova političke i ekonomske reintegracije, obnove infrastrukture, te za stvaranja baze tržišne ekonomije. Izvršni odbor je 29. svibnja 1998. godine, odobrio 'stand-by' aranžman u iznosu od SDR 60,6 miliona (50% kvote), koji je 28. lipnja 1998. povećan na SDR 77,51 miliona, te je 31. ožujka 2000. godine dodatno povećan na SDR 94,41 miliona dolara. Izvršni odbor je 2. kolovoza 2002. godine odobrio drugi 'stand-by' aranžman u iznosu od SDR 67,60 miliona dolara. MMF-ova kvota za Bosnu i Hercegovinu je SDR 169,1 miliona (oko 213.500.000 USD) ili 0,07% od ukupne kvote, a njena glasačka moć u MMF-u je jednaka broju od 2.432 glasova ili 0,010% od ukupnog iznosa. Valutu Bosne i Hercegovine, Konvertibilnu marku (KM), je Valutni odbor vezao za Euro na 1 KM po 0,51129 Eura. MMF u BiH pruža financijsku pomoć kroz 'stand-by' aranžmane i kroz pružanje tehničke pomoći u brojnim područjima, kao što je osnivanje nove centralne banke i novog klirinškog sustava, bankovnog nadzornog sustava, razvoja fiskalne strukture u Federaciji, reforme porezne uprave, dizajniranje poreza na dodatnu vrijednost (PDV), razvoja državne blagajne i poboljšanja upravljanja javnom potrošnjom, kao i za poboljšanje monetarne statistike, statističke baze podataka i mogućnosti angažiranja savjetnika za statistiku.

#### 3.1. Članstvo Bosne i Hercegovine u MMF-u

Članstvo i obaveze Bosne i Hercegovine u Međunarodnom monetarnom fondu (MMF) naslijeđeni su od Socijalističke federativne republike Jugoslavije (SFRJ) koja je bila jedna od zemalja učesnica Breton Vudske konferencije 1944. (posvećene uspostavljanju novog međunarodnog financijskog sustava) i zemlja članica MMF-a i Svjetske banke od njihovog osnivanja. Odlukom Izvršnog odbora MMF-a (Odbor izvršnih direktora MMF-a) od 14. prosinca 1992. konstatirano je da je SFRJ prestala da postoji, čime je prestalo i njeno članstvo u MMF-u. Istovremeno su utvrđeni uvjeti pod kojima zemlje sukcesori (SR Jugoslavija, Hrvatska, BJR Makedonija, Slovenija i Bosna i Hercegovina) mogu da naslijede članstvo SFRJ u MMF-u. Prema navedenom, Bosni i Hercegovini je pripalo 13,2% prava i obaveza SFRJ. Izvršni odbor MMF-a, 20. prosinca 1995., nakon zaključenja Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (poznat i kao Dejtonski mirovni sporazum prema gradu Daytonu u Ohiju, SAD, gdje je postignut) donosi odluku prema kojoj je Bosna i Hercegovina u potpunosti ispunila uvjete za članstvo u MMF-u (<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1995/pr9570.htm>).

Iznos naslijeđene kvote je bio 121,2 miliona SDR ili 19,7%. Jedanaestom općom revizijom kvota 1999. kvota BiH je povećana na 169,1 milion SDR, a nakon četrnaeste opšte revizije kvota 2016. povećana je na 265,2 miliona SDR što čini 0,06% od ukupnog iznosa kvota u MMF-u. Glasačko pravo BiH iznosi 4.112 glasova. Naslijeđene dospjele obaveze su izmirene kreditom odobrenim od MMF-a za koji je BiH tada bila podobna. Bosna i Hercegovina je u izbornoj grupi (konstituenti) koja ima 272.983 glasa (5,44% od ukupnog broja glasova). Pored BiH, u izbornoj grupi su sljedeće zemlje: Armenija, Belgija, Bugarska, Hrvatska, Kipar, Gruzija, Izrael, Luksemburg, Makedonija, Moldavija, Crna Gora, Holandija, Rumunjska i

Ukrajina (<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx>). Predstavnik BiH (guvernera BiH i zamjenika guvernera BiH) u Odboru guvernera MMF-a imenuje Predsjedništvo Bosne i Hercegovine (<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>).

#### **4. FINANCIJSKI ARANŽMANI I SERVISIRANJE OBVEZA**

Financijske aranžmane odobrava Izvršni odbor MMF-a. Sredstva se obično odobravaju fazno u tranšama, zavisno od vrste aranžmana. Odobrenju svake tranše prethodi pregled, koji vrši misija MMF-a, a koji se odnosi na ispunjenje uvjeta i ostvarenje napretka u provođenju strukturnih reformi, za prethodni period. Rezultat rada misije MMF-a je odgovarajući izvještaj, koji se podnosi Izvršnom odboru. BiH je u dosadašnjoj povijesti članstva u MMF-u koristila četiri stand-by aranžmana. Obično su bili posljedica redovnih godišnjih konsultacija po članu IV Statuta MMF-a. Prvi korak u pregovorima o aranžmanu je da BiH uputi Pismo namjere kojim faktički poziva MMF da izvrši pregled i odobri financijsku pomoć za strukturne reforme koje se navedu u Pismu namjere.

##### **4.1. Odobravanje sredstava financijskog aranžmana**

Nakon izvještaja o ostvarenom napretku, Fiskalno vijeće Bosne i Hercegovine dostavlja pismo namjere MMF-u i CB BiH, koja zatim upućuje zahtjev MMF-u za povlačenje sredstava. MMF obavještava CB BiH o odobrenom datumu i iznosu sredstava, a MFT emitira i dostavlja CB BiH promisornu notu koja glasi na odgovarajući iznos odobrenih sredstava izražen u domaćoj valuti. Nakon što sredstva aranžmana postanu raspoloživa na računu CB BiH, vrši se transfer na račune ministarstava financija u BiH prema dostavljenom rasporedu i instrukcijama.

##### **4.2. Otplata financijskih aranžmana**

Dospjele obaveze prema MMF-u izvršavaju se na način da MMF obavijesti CB BiH o datumu i iznosu obaveze. CB BiH o tome obavještava MFT, koje sačinjava plan obaveza entitetskih ministarstava financija i na adekvatan način obavještava Upravu za indirektno oporezivanje (UIO) da se izvrši prijenos potrebnih sredstava za izmirenje obaveza sa jedinstvenog računa na račune u CB BiH. Na datum dospijeca obaveza, CB BiH osigurava odgovarajuću protuvrijednost u stranoj valuti (valutama) i prenosi sredstva prema instrukciji MMF-a. Detaljnije o financijskim aranžmanima BiH sa MMF-om može se pogledati na internet stranici CB BiH: <http://www.cbbh.ba/content/read/1053?lang=bs>.

#### **5. DISKUSIJA**

Bruto domaći proizvod (BDP) i Bruto dodana vrijednost prema proizvodnom pristupu mjere ukupnu vrijednost proizvoda i usluga koje su proizvele rezidentne institucionalne jedinice u određenom vremenskom periodu. BDP je jednak vrijednosti svih roba i usluga proizvedenih u ekonomiji (output ili bruto vrijednost proizvodnje) minus vrijednost svih roba i usluga potrošenih u proizvodnom procesu (međufazna potrošnja). Kretanje BDP u Bosni i Hercegovini za period 2015-2019. predstavljeno je u tabeli gdje je vidljivo da je BDP u 2015. bio 28.589 mil. KM (14.618 mil. EUR), dok je značajno uvećan 2019. gdje je iznosio 36.229 mil. KM

(18.013 mil. EUR). Bruto vrijednost proizvodnje definiše se kao tržišna vrijednost svih proizvedenih roba i pruženih usluga. Obračunata je po djelatnostima u baznim cijenama jer su sve subvencije posmatrane kao subvencije na proizvode. Međufazna potrošnja predstavlja vrijednost dobara i usluga, upotrebljenih kao inputi u procesu proizvodnje u obračunskom periodu sa ciljem da se proizvedu druga dobra i usluge.

Bruto dodana vrijednost kao povećanje vrijednosti proizvodnje jednaka je razlici između bruto vrijednosti proizvodnje i međufazne potrošnje. Bruto domaći proizvod se računa sabiranjem ukupne bruto dodane vrijednosti i poreza minus subvencije na proizvode. BDP U BiH po stanovniku 2015. iznosio je 8.127 KM (ili 4.155 EUR), dok je 2019. iznosio 10.108 KM (ili 5.168 EUR). Stanje javne zaduženosti Bosne i Hercegovine na dan 31.12.2019. godine iznosi 11.200,33 mil KM, od čega se na vanjski dug odnosi 8.138,87 mil KM ili 72,67%, a na unutrašnji dug 3.061,46 mil KM ili 27,33% javne zaduženosti.

Tablica 1. Kretanje BDP-a u Bosni i Hercegovini

BDP mil. eura / KM	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
BDP	14.618 28.589	15.290 29.904	16.043 31.376	17.100 33.444	18.013 35.229
BDP po stanovniku	4.155 8.127	4.355 8.517	4.578 8.954	4.891 9.566	5.168 10.108
Inozemni dug u BDP-u	4.300 8.411	4.370 8.548	4.015. 7.853	4.195 8.205	4.161 8.139
Dug opće države u BDP-u	8.411.071.477	8.547.591.448	7.852.953.095	8.204.906.642	8.138.872.302
Servisiranje vanjskog duga	592,89	735,40	995,28	976,43	821,54

Izvor: Uradili autori: Podatci Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine <http://www.bhas.gov.ba/data/Publikacije/Bilteni/.pdf>

U odnosu na 31.12.2018. godine javni dug se povećao za 93,69 mil KM ili 0,84 %, s tim da se vanjski dug smanjio za 66,04 mil KM ili 0,80%, dok se unutrašnji dug povećao za 159,73 mil KM ili 5,50%. U ukupnom stanju javne zaduženosti Federacija BiH učestvuje sa 50,80%, Republika Srpska sa 48,08%, Institucije BiH sa 0,62% i Distrikt sa 0,50% . Učešće javnog duga Bosne i Hercegovine u Bruto društvenom proizvodu (BDP) u 2019. godini iznosi 31,69%. Struktura vanjskog duga po kreditorima najveće učešće u stanju vanjskog duga imaju Svjetska banka – IDA i IBRD sa 34,00%, Evropska investiciona banka sa 24,47%, Pariški klub kreditora sa 7,39%, Evropska banka za obnovu i razvoj sa 6,59%, Međunarodni monetarni fond sa 3,77%, a što predstavlja 76,23% ukupnog stanja vanjskog duga.

Kao bitan segment provodi se servis vanjskog duga BiH u 2019., koji iznosi 821,54 mil KM od čega se na glavicu odnosi 672,52 mil KM ili 81,86%, a na kamatu 149,02 mil KM ili 18,14%. U ukupnom iznosu servisa vanjskog duga BiH Federacija BiH učestvuje sa 62,29%,

Republika Srpska sa 35,73%, dok Distrikt i Institucije BiH učestvuju sa 1,04%, odnosno 0,94%. U valutnoj strukturi vanjskog duga značajno učešće imaju valute EUR, SDR<sup>2</sup> i USD, kako u valutnoj strukturi ugovorenog vanjskog duga, tako i u valutnoj strukturi stanja vanjskog duga. Od ukupno ugovorenih kredita 90,98% se odnosi na navedene valute, dok su u stanju duga zastupljene sa 91,69%.

Kada je u pitanju valutna struktura izvršenog servisa vanjskog duga BiH u posmatranom periodu, 76,06% dospjelih obaveza je isplaćeno u valuti EUR, 18,51% u valuti USD, dok je 5,43% realizovano u drugim valutama (po kreditima iz bilateralnih sporazuma ili prema nekim od zemalja Pariškog kluba kreditora). Od ukupnog iznosa obaveza isplaćenih u valuti EUR, 20,35% odnosi se na isplate obaveza prema MMF-u s obzirom da su obaveze obračunate u valuti SDR isplaćene u valuti EUR.

*Stand-by* je finansijski aranžman MMF-a koji se odobrava zemljama članicama suočenim sa poremećajima u platnoj bilanci. Sredstva za aranžman se osiguravaju iz općih izvora (General Resources Account - GRA) pod uvjetima koje članica dogovara sa MMF-om kroz program reformi koje se definiraju u Memorandumu o ekonomskoj i finansijskoj politici i Pismu namjere članice. *Stand-by* aranžman odobrava Izvršni odbor MMF-a. Uobičajeno je da aranžman traje dvije godine i tri mjeseca, sredstva se odobravaju fazno u tranšama (ratama kredita), a svaka tranša se otplaćuje u osam jednakih tromjesečnih rata. Odobrenju tranše prethodi pregled koji vrši misija MMF-a o ispunjenosti uvjeta i ostvarenom napretku u skladu sa dogovorenim programom reformi za prethodno razdoblje.

*EFF* (engl. Extended Fund Facility) je prošireni finansijski aranžman MMF-a koji se odobrava zemljama članicama suočenim sa poremećajima u platnoj bilanci. Sredstva za aranžman se osiguravaju iz općih izvora (General Resources Account - GRA) pod uvjetima koje članica dogovara sa MMF-om kroz program reformi koje se definiraju u Memorandumu o ekonomskoj i finansijskoj politici i Pismu namjere članice. *EFF* aranžman odobrava Izvršni odbor MMF-a. Uobičajeno je da aranžman traje tri godine (najviše 4 godine), sredstva se odobravaju fazno u tranšama (ratama kredita), a svaka tranša se otplaćuje u dvanaest jednakih polugodišnjih rata. Odobrenju tranše prethodi pregled koji vrši misija MMF-a o ispunjenosti uvjeta i ostvarenom napretku u skladu sa dogovorenim programom reformi za prethodno razdoblje.

*RFI* (engl. Rapid Financing Instrument) je aranžman brze finansijske pomoći potrebne za ublažavanje posljedica pandemije uzrokovane COVID 19 kod kojeg se odobreni iznos dodjeljuje jednokratno po odobrenju Izvršnog odbora MMF-a.

Tablica 2. Kreditno zaduženje BiH kod MMF-a

Kredit MMF	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Odobreno		443.042.000			1.070.908.274
Angažirano		126.825.000			306.557.712
Servisiranje	106.677	179.498	390.523	353.116	390.789

<sup>2</sup> SDR (Special Drawing Right) - Specijalna prava vučenja, obračunska jedinica koju koristi MMF, Svjetska banka i nekoliko drugih međunarodnih finansijskih institucija. Sastoji se od korpe valuta koju sačinjavaju (USD 41,73%, EUR 30,93%, CNY 10,92, JPY 8,33% i GBP 8,09%).

Iz navedenog u tabeli vidljivo je da kreditno zaduženje BiH od MMF-a je vrlo složeno i da se vrši isključivo servisiranje duga, a odobreni krediti su 2016. koji je isplaćen u dvije tranše (u rujnu i prosincu), samo u denom dijelu (angažovani iznos 126.825,000 KM). U 2019. odobren je inos sredstava od MMF-a od 1.070.908.274, ali je angažovani iznos bio 306.557.712 KM. Imajući u vidu složenost političke situacije BiH, dogovor sa vlastima u BiH o novom trogodišnjem proširenom aranžmanu (EFF) još nije postignut zbog nedostatka konsenzusa u vezi reformi koje bi trebale biti dio programa. Ekonomija BiH trpi značajne posljedice zbog pandemije COVID-19, ali političke strukture „nemaju sluha“ za unapređenje i razvoja ekonomije. U prethodnim godinama se akumulirao određen fiskalni prostor, što je pomoglo u ovim naporima i omogućilo vlastima da daju podršku građanima i firmama tokom krize. U finansijskom sektoru, moratorij na otplatu kredita je pružio olakšanje dužnicima.

## 6. ZAKLJUČAK

Međunarodni monetarni fond (MMF) je sukladno sporazumu i prijemu u članstvo, prema utvrđenoj dinamici i planovima doznačio određena kreditna sredstva. Servisiranje kreditnih obveza BiH je provodila kontinuirano, međutim problemi o drugim potraživanjima kreditnih sredstava su nastavljeni iz razloga ne izvršavanja obaveza koje su postavljene pred vladajuću strukturu. Zbog svega toga određenih godina nisu odobravana kreditna sredstva, ili se pak davao djelomični angažirani iznos. Aranžman valutnog odbora i dalje pruža podršku stabilnosti finansijskog sistema. MMF je dao podršku ovim politikama u vidu Instrumenta za brzo financiranje (RFI) u iznosu od 333 miliona eura, koji su doznačeni u travnju 2020. Misija MMF-a je, razmatra pružanje dodatne podrške putem novog programa, koji bi BiH pomogao da se bolje izbori sa krizom izazvanom COVID-19. U tom kontekstu, MMF bi mogao osigurati financiranje za dodatnu potrošnju za podršku zdravstvenom sistemu, firmama i domaćinstvima, i za podršku najugroženijima. Programom je predviđena dodatna potrošnja na zdravstvenu zaštitu, subvencioniranje plata i pomoć nezaposlenima, kao i podrška fondovima za kreditne garancije da bi se proširilo kreditiranje banaka prema firmama koje imaju problema sa nedostatkom sredstava. Misija MMF-a podržava planove vlasti u vezi budžeta za narednu godinu, koji će pomoći oporavku ekonomije. Diskusije su se također vodile o reformama koje će postaviti temelje za brži i inkluzivni rast, a misija je postigla razumijevanje u važnim oblastima strukturalnih reformi, uključujući reforme u sektoru javnih poduzeća, upravljanja javnim financijama, nadzora potrošnje za potrebe suzbijanje pandemije te javnih nabavki. Ove reforme bi donijele značajne ekonomske koristi stanovništvu BiH i istovremeno ojačale otpornost ekonomije na potencijalne krize.

## LITERATURA

1. Bodiroža, M. (2008), Međunarodna ekonomija, Univerzitet za poslovne studije, Banja Luka
2. Đogo, M., Međunarodni monetarni fond – od ideje do savremene prakse, Zbornik radova ekonomskog fakulteta u Istočnom Sarajevu, broj 4; 211-221
3. Ilić, B, Savić, J. Jovanović, Gavrilović, P., Ristić, Ž., Klincov, R (2008), Međunarodna ekonomija i finansije, Univerzitet za poslovne studije, Banja Luka

4. Komazec, S., Ristić, Ž. (2010), „Međunarodno bankarstvo i institucionalni investitori“, Etno Stil, Beograd
5. Komazec, S., Ristić, Ž. (2011), „Monetarna ekonomija i bankarski menadžment“, Etno Stil, Beograd
6. Lučić, G. (2015), Uloga Međunarodnog monetarnog fonda u očuvanju makroekonomske stabilnosti zemalja jugoistočne Evrope", magistarski rad, Ekonomski fakultet Sarajevo
7. Stakić, B., Barać, S. (2010), Međunarodne finansije, Univerzitet Singidunum, Beograd
8. Stojanov, D. (2000), Međunarodne finansije, Ekonomski fakultet Sarajevo
9. Internet stranice
10. Bilteni i Godišnja izvješća Centralne banke Bosne i Hercegovine

**INOVACIJE KAO DIO STRATEŠKIH PLANOVA  
U ORGANIZACIJAMA JAVNOG SEKTORA**

**INNOVATION AS PART OF STRATEGIC PLANS  
IN PUBLIC SECTOR ORGANIZATIONS**

**izv. prof. dr. sc. Stanislav Nakić,**  
Sveučilište Hercegovina u Mostaru  
e-mail: [miconakic@gmail.com](mailto:miconakic@gmail.com)

**Valentina Vinšalek Stipić, univ. spec. oec., v. pred.**  
Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospići  
e-mail: [valentinavinsalek@gmail.com](mailto:valentinavinsalek@gmail.com)

**Sanja Jurić, dipl. oec., pred.**  
Veleučilište „Marko Marulić“ u Kninu  
e-mail: [sanja.juric@veleknin.hr](mailto:sanja.juric@veleknin.hr)

**Sažetak**

Inovacija je sastavni dio rada bilo koje organizacije ako želi biti konkurentna na tržištu. Međutim, kada je riječ o organizacijama iz javnog sektora, postavlja se pitanje koliko su motivirani da budu inovativni. Inovacije nameću visoke hijerarhijske razine organizacije, tada se postavlja dilema koliko je visoka razina provedbe inovacija. U tom kontekstu, ljudski resursi i upravljanje na različitim razinama trebali bi voditi provedbi inovacija, istodobno motivirajući zaposlenike i uklanjajući prepreke koje nastaju i sprječavaju ili ometaju provedbu inovacija od posebne važnosti. Upravo u tom smjeru temelji se cilj ovog rada. Cilj je vidjeti koliko je javni sektor inovativan i s kojim se izazovima suočava na putu prema inovacijama.

**Ključne riječi:** *strategija, strateško planiranje, inovacije, javni sektor.*

**Abstract**

Innovation is an integral part of the work of any organization if it wants to be competitive in the market. However, when it comes to public sector organizations, the question arises as to how motivated they are to be innovative. Innovation is imposed by high hierarchical levels of the organization, then it is unclear how high the level of innovation implementation is. In this context, human resources and governance at different levels should guide the implementation of innovation, while motivating employees and removing obstacles that arise and prevent or hinder the implementation of innovation of particular importance. It is in this direction that the aim of this paper is based. The aim is to see how innovative the public sector is and what challenges it faces to implement innovation.

**Keywords:** *strategy, strategic planning, innovation, public sector.*



## 1. UVOD

Poticanje inovacija važan je strateški cilj Europske unije, odnosno država članica. Smatra se temeljem svih konkurentnih gospodarstava i mogućnošću dugoročnog održivog razvoja. Općenito se vjeruje da je poticanje inovacija neophodna aktivnost za promicanje istraživanja i razvoja, dok se iste ne bi trebale ograničiti na predstavljanje ideja i mjera, već više pozornosti posvećivati razvoju inovativnih ideja, koje mogu donijeti značajne koristi prvenstveno građanima neke zemlje. Republika Hrvatska se suočava s problemom neučinkovitosti javnog sektora, uz višegodišnje napore za poboljšanje poslovanja, dok se u nekoliko posljednjih godina primjećuje veliki napredak u kvaliteti usluga javne uprave. San svakog političkog vodstva je stvoriti administraciju koja bi uz minimalne troškove ponudila maksimalan rezultat. Stoga bi jedna od glavnih odrednica svake vlade trebala biti izgradnja učinkovite, moderne i transparentne uprave koja će osigurati visoku kvalitetu usluga i koja će biti u funkciji za građane. Razlog nefunkcionalnosti javne uprave također je u naslijeđenom sustavu koji se pojavio kao zajednički nazivnik u brojnim državama, tako da je tumačenje zakona i provedba zakona rigidno i restriktivno, ne prateći potrebe građana.

## 2. UČINKOVITOST JAVNOG SEKTORA

Stvaranje vizija za promjene, postavljanje jasno definiranih strateških ciljeva i njihova provedba, poboljšanje tehnologije, informatizacija i izvođenje nadzora procesa trebali bi biti ključne komponente reforme javnog sektora, što bi vrlo brzo trebalo postati njihova stalna praksa. No, osoblje javne uprave treba usmjeriti kako bi postalo učinkovitije, odgovornije, posvećenije i specijaliziranije za ispunjavanje sljedećih komponenti pružanja usluge koja udovoljava zahtjevima građana:

- korisnici usluga trebali bi biti upoznati s radom administrativnog sustava, tj. tko je za što odgovoran, koja su državna ograničenja dužnosnika
- građani se ne bi trebali tretirati kao pasivni primatelji usluge. U mnogim je slučajevima potrebno njihovo aktivno sudjelovanje u procesu donošenja odluka
- ispunjavanje zahtjeva građana, obuhvatiti više korisnika koji će dobiti uslugu koja im je potrebna
- potrebna je fleksibilnost u pružanju usluga javnom sektoru koje će osigurati da budu u skladu sa željama korisnika
- građani bi trebali imati lak fizički pristup administraciji, radno vrijeme koje njima odgovara

Učinkovitost javnog sektora u Republici Hrvatskoj ne može se vidjeti samo njegovom veličinom, niti prema broju zaposlenih, već se učinkovitost mjeri prema stupnju zadovoljstva građana i vremenskim okvirom za ispunjavanje njihovih zahtjeva. Naravno da postoji stalna tendencija prilagodbe javnog sektora Hrvatske europskim zakonskim okvirima. Reforma javnog sektora u Republici Hrvatskoj trebala bi biti u potpunosti u skladu s europskim zakonskim okvirom, ali i kao komplementarni dio aktivnosti Europske unije za poboljšanje učinkovitosti javnog sektora. Iako EU nema izravnu vlast nad vladom i javnom upravom u Hrvatskoj, niti državama članicama, članstvo i pristupanje pretpostavljaju određene značajke i

sposobnosti javne uprave. Europski kriteriji za Hrvatsku u skladu su sa svim socijalnim reformama koje su predmet stalne provedbe, posebice na polju stvaranja djelotvornog javnog sustava, a istodobno u skladu s načelima Europskog administrativnog prostora. U skladu s navedenim institucije bi se trebale usredotočiti na uporabu postojeće tehnologije, te u umjerenim, odnosno savladivim, granicama se usmjeriti na nove tehnologije. U tom kontekstu treba navesti maksimum koristeći znanje i vještine zaposlenika.

Potreba za inovacijama u javnom sektoru neosporna je, ponajprije radi poboljšanja učinkovitosti i praćenje suvremenih tehnoloških trendova. Ali za inovacije su potrebne nove, suvremene ideje, posebno za građane kao potencijalne kupce usluga koje pruža javni sektor. Ono što je posebno važno jest postojanje okvira i sustava za razvoj inovacija, počevši od ideje, razvoja ideje, provedbe i kontrole. Neophodno je postojanje strukturiranog procesa za razvoj inovativnih ideja, uz pomoć metoda i alata za njihov razvoj. Ideje bi trebale biti vrsta "lijeka" za rješavanje problema bez obzira radi li se o uslugama, procesima, projektima ili poslovnim politikama javnog sektora.

### **3. INOVACIJE ČIMBENIK STRATEŠKOG RAZVOJA**

Od sredine prošlog stoljeća na inovacije se gledalo kao na motor gospodarskog razvoja i globalni ekonomski trend. U novijim znanstvenim i menadžerskim spisima postoje značajni dokazi da je inovacija od ključne važnosti za oblikovanje dugoročnog uspjeha organizacija i njihov napredak u budućnosti. Već 2000. godine Marklund je proširio percepciju inovacija i argumentirao da se inovacije ne ograničavaju samo na tehničke ili tehnološke inovacije, već počinju se očitovati u svim oblicima proizvodnje i širenju znanja. Inovacija mogu biti od ključne strateške važnosti za razvoj novih proizvoda, te razvoj inovativnih pristupa u rješavanju problema. Inovacija se može definirati kao proces generiranja i provedbe novih ideja (Chromjakove i Rajnohe, 2009). Svaka inovacija trebala bi pridonijeti stvaranju dodane vrijednosti za kupca ili korisnika usluga, ali i za poduzeća i organizacije, kako privatnog tako i javnog sektora. Inovacija se shvaća kao rezultat interakcije između različitih ekonomskih i društvenih procesa (Manley, 2008). Inovacije podrazumijevaju sposobnost da organizacije izgrade i integriraju unutarnje i vanjske komponente, odnosno inovacija je razvoj novih vrijednosti kroz učinkovitije i djelotvornije proizvode i procese.

Inovacija proizvoda usredotočena je na stvaranje novih proizvoda i usluga ili poboljšanje postojećih. Inovacije procesa usredotočene su na primjenu novih metoda i znatno poboljšanje proizvodnje ili pružanje usluga. Razvoj novih proizvoda i usluga putem inovacija sve se više vidi kao bitan alat za održivu organizacijsku uspješnost (Covin i Miles, 2007). Iako su se mnoga istraživanja bavila strategijama koje vode do učinkovitih inovacija unutar uspostavljenih organizacija, manje je poznato o upravljačkoj praksi mjerenja primjerenih stavova i ponašanja zaposlenika za postizanje strateških ciljeva organizacija i poboljšanje njihove učinkovitosti. Sustavi za mjerenje performansi su metode putem kojih organizacije promatraju i mjere svoje nematerijalne elemente uspješnosti, kako u obliku kvalitativne tako i kvantitativne procjene.

Strateški sustavi za mjerenje uspješnosti (SPMS) koriste se u velikom broju organizacija kao podrška planiranju, mjerenju i kontroli učinka. SPMS su dizajnirani da predstave menadžerima financijske i nefinancijske mjere uspješnosti u nastojanju da izvješćuju o prošloj uspješnosti i

pomognu menadžerima utjecati na buduće performanse organizacija privatnog i javnog sektora (Chenhall, 2005).

#### 4. IZAZOVI INOVACIJA U JAVNOM SEKTORU

Jedan od razloga niske razine inovacija u javnom sektoru je nedostatak konkurencijskog pritiska. Naime, javne ustanove u svojoj ponudi obično imaju malo konkurenata ili gotovo nikako, a kada i postoji konkurencija, menadžeri javnog sektora često igraju dominantnu ulogu na tržištu. Obično se očekuje od javnih organizacija surađivanje s drugim organizacijama koje nude slične usluge, ne natječući se s njima, što bi u konačnici u suprotnom značilo dupliciranje usluga, što nikako nije poželjno u javnom sektoru. Sasvim je jasno da je opći interes svake države da njezine institucije rade dobro. No, odmah se postavlja pitanje kako to saznati, kako procijeniti je li neki službenik ili organizacija javnog sektora rade dobro? Za organizacije u privatnom sektoru odgovor je jednostavan, jer ako ostvaruju dobit, znači da im ide dobro. Ali kako će se situacija potvrditi za organizacije koje pripadaju javnom sektoru, odnosno kako mjeriti učinak javnog sektora?

Prema iskustvenim saznanjima o učinkovitosti javnog sektora, vidljivo je da se neki zadaci izvršavaju i ostvaruju jako sporim tempom, ili se uopće ne ostvaruju. Zatim se uočava ne kvalitetno osoblje koje nije spremno adekvatno odgovoriti i izvršavati povjerene radne zadatke, zatim nedostatak moderne tehnologije, iako se u posljednje vrijeme primjećuje znatno poboljšanje po tom pitanju. Međutim najveći problem neučinkovitosti javnog sektora, koji dovodi do ne razvoja novih ideja i/ili ne pokretanja inovacija je nedostatak odlučnosti za zamjenu neadekvatnih (nesposobnih) ljudskih resursa. To su samo neki od razloga, a broj slučajeva nije mali, posebice kad određeni odjeli ili organizacije ostanu bez upravljačkog osoblja dulje od nekoliko mjeseci ili čak i više od godinu dana. Nadalje, nedovoljni ljudski i financijski resursi potrebni za provedbu niza projekata za modernizaciju javnog sektora, loš menadžment koji remeti ljudske odnose u organizaciji i niski prihodi dodatnih čimbenika, rezultat su loše učinkovitosti u javnom sektoru.

Međutim, može se naglasiti da se posljednjih godina pokušavalo i radilo na provedbi brojnih inicijativa za reformu javnog sektora kako u Hrvatskoj tako i u najrazvijenijim zemljama svijeta, što je rezultat činjenice čestih potreba za poboljšanjem performansi, povećanjem razina transparentnosti rada institucija javnog sektora i odgovornosti koju one nose. Mjere poduzete u razvijenim zemljama pridonijele su razvoju takozvane nove javne uprave, odnosno upravljanje javnim sektorom, koje pak koriste mnoge stilove i koncepte za upravljanje privatnim sektorom, naravno uz neke prilagodbe, ali i primjenu mjerenja organizacijskih i ljudskih performansi, te uzimanje u obzir sekvence jednostavnih i složenih korektivnih mjera. Pojedine zemlje, kako bi se povećala razina odgovornosti i racionalno korištenje javnih resursa, primjenjuju razne inovacije i oblike tehnika izrade proračuna. Oni koji nemaju takvih poteza ostaju zapaženi kao neodgovorni i/ili neučinkoviti u upravljanju javnim resursima, što rezultira negativnim komentarima šire društvene javnosti.

Takav razvoj događaja doprinosi stalnom poboljšanju i pritisku drugih zemalja u smjeru preispitivanja njihovih stavova i utvrđivanje radnji potrebnih da bi se došlo do učinkovitosti (Besley i Ghatak, 2003). Istraživanje Commonwealth Association for Public Administration

and Management (1998) pokazuju da, unatoč razlikama među zemljama, uvijek postoji model koji naglašava ulogu javnih menadžera u pružanju visokokvalitetnih usluga, koje cijene građani.

## 5. VAŽNOST INOVACIJA ZA JAVNI SEKTOR

Učinkovite vlade i javne službe ovise o uspješnim inovacijama, to podrazumijeva razvoj boljih načina zadovoljavanja potreba korisnika usluga javnog sektora, rješavanje problema i učinkovitije korištenje resursa i tehnologije. Inovacije u javnom sektoru se ponekad smatraju neobaveznim luksuzom ili dodatnim bespotrebnim troškom. Međutim, situacija u stvarnosti ni u kojem slučaju nije takva i neupitna je potreba za inovacijama u javnom sektoru zbog postizanja bolje učinkovitosti. Na inovacije u javnom sektoru treba gledati s osnove dva aspekta:

- inovacije povećavaju prilagodljivost usluga lokalnim i individualnim potrebama
- inovacije idu u korak s javnim potrebama i očekivanjima

Prvenstveno je potrebno smanjiti troškovne pritiske i povećati učinkovitost javnih usluga. Bez inovacija, troškovi javnih usluga rastu brže nego u ostatku gospodarstvo, ali su i neizbježni pritisci za ograničavanje troškova, te se tada bez inovacija može udovoljiti samo prisiljavanjem osoblja da radi još više. Iako je postignut značajan napredak u poboljšanju ishoda javnih usluga, npr. smanjenje razine kriminala i nezaposlenosti, te podizanje obrazovnih postignuća, većina prakse javnih usluga daleko je od optimalnog.

Inovacije u javnom sektoru uključuje neke lako mjerljive ishodi kao što je smanjenje kriminala, siromaštva, nasilja, te poboljšanje usluga i povjerenja između pružatelja usluga i korisnika usluga javnog sektora. Među uvjetima koji utječu na inovativnost u javnom sektoru su: struktura sektora, upravljanje, nagrade, priznanja za uspješan rad, kultura kao što je stav prema riziku, učenje iz neuspjeha, poticanje radikalnog razmišljanja (UN, 2017). Bolje razumijevanje procesa inovacija može rasvijetliti gdje postoji prostor za poboljšanje i detektirati točke gdje postoje blokade.

## 6. INOVACIJSKE STRATEGIJE U JAVNOM SEKTORU

Pri izradi strategije i strateških planova važno je poštivati razinu upravljanja, uzimajući u obzir posebnosti koje donosi strategija svake razine. Strateško planiranje pozitivno utječe na uspješnost organizacija bez obzira na sektor u kojem djeluje (Andersen, 2000). U Republici Hrvatskoj primjećujemo da šira javnost ima pesimistični stav prema inovativnim strategijama i njihovoj provedbi u javnom sektoru. Možemo reći da je izvor pesimizma ne racionalno tumačenje inovacija, ali i nerealno shvaćanje njihove neophodnosti javnim institucijama. Ako povučemo paralelu s razmišljanjem koje imaju top menadžeri u organizacijama iz privatnog sektora, tada se neposredno postavlja pitanje koliko organizacija gubi ako ne inovira? U tom slučaju je obično potrebno analizirati konkurenciju, posebno u smislu ima li organizacija novi asortiman proizvoda ili je odlučila poboljšati postojeće, što je na neki način razlog više za pokretanje inovacija. S takvim tendencijama organizacija započinje kulturu inovacija i navikava zaposlenike na niz organizacijskih promjena koje slijede. Upravo zbog ne postojanja

konkurencije i moguće usporedbe s konkurencijom teže je u javnom sektoru postići motiviranost za inovacijama. Djelotvornost menadžera javnog sektora se prosuđuje na političkoj sceni, ali smo svjedoci kako građani nisu često realni i objektivni u takvom prosuđivanju, što se znatno razlikuje od privatnog sektora. Kako bi se postigla objektivnost u mjerenju učinkovitosti menadžera javnog sektora potrebno je uvesti model prepoznavanja vrijednosti i učinkovitosti organizacija i institucija pružatelja javnih usluga. Naravno da navedeno podrazumijeva uvođenje novih inovacija u strateško planiranje, kao model dugoročnog održivog razvoja. Učinkovitost javnog sektora bi se trebala analizirati s tehničkog i financijskog aspekta, naravno u skladu s populacijom kojoj pripadaju. S tehničkog aspekta bilo bi potrebno analizirati broj riješeni (dovršeni) predmeta i/ili usluga pružatelja javnih organizacija, dok bi se s financijskog aspekta utvrđivala financijska učinkovitost u odnosu na ukupni proračun, odnosno manji troškovi – veća učinkovitost. Također bi trebalo promijeniti organizacijsku strukturu iz hijerarhijske (regulatorne) u ekonomsku utemeljenu na efikasnim, odnosno vrijednosnim procesima. Naravno da navedeno donosi nove izazove za nadzorne agencije.

Empirijskim istraživanjem provedenim na hrvatskim organizacijama javnog sektora, analiziranjem organizacijske strukture ministarstava i državnih tijela Republike Hrvatske, vidljiva je dominantnost organizacijskog modela koji je hijerarhijski strukturiran i zasnovan na strogoj podjeli rada, bez mjerenja učinkovitosti istih. Rad takvog modela pruža donošenje svih važnih odluka na vrhu organizacijske strukture. Takav tip organizacija sprječava pojavu i razvoj ekonomske kulture, brzo djelovanje, donošenje odluka, brzi protok informacije, te nije prikladan teren za razvoj inovacija. Zadaci se izvode utvrđenim metodama i postupcima, bez inicijativa i kreativnosti zaposlenika. Timski rad u njima je nedovoljno zastupljen i nerazvijen, a ljudski odnosi strogo su formalizirani i hijerarhijski postavljeni. Komunikacije su prije svega vertikalne, spore i neučinkovite. Kao rezultat toga, organizacijama iz javnog sektora teško je stvoriti prilagodljive procese kao odgovor novim zahtjevima iz okruženja u kojem djeluju. Resursi su obično nedovoljno iskorišteni, te se ciljevi često neispunjavaju. Ove se karakteristike mogu smatrati zajedničkim za većinu organizacija javnog sektora Republike Hrvatske, ukazujući na zaključak da je dominantna vrsta organizacijske strukture hijerarhijska, tradicionalna, konzervativna. Ova vrsta kulture prisutna je u organizacijama javnog sektora u kojima prevladava ravnodušnost i neosjetljivost na nove promjene i inovacije kod većine zaposlenika unatoč činjenici da su inovacije neophodan pokretač dugoročnog napretka ne samo privatnog, nego i javnog sektora. Možemo zaključiti da su inovacije u javnom sektoru neophodne u provođenju strateškog planiranja za dugoročni napredak cjelokupnog gospodarstva.

## **7. ZAKLJUČAK I PREPORUKE**

Javni sektor tradicionalno se smatra negostoljubivim za inovacije, posebno za inovacije koje su inicirali srednji rukovoditelji i osoblje u prvom redu. Za razliku od privatnog sektora, javni sektor karakteriziraju asimetrični poticaji koji neuspješne inovacije kažnjavaju puno strože nego što nagrađuju uspješne, te nepovoljan odabir inovativnih pojedinaca prema karijeri javnih usluga. Sve veći broj dokaza utemeljenih na prijavama za nagrade za inovacije otkriva da su, unatoč tom negostoljubivom okruženju, javni službenici odgovorni za mnoge inovacije. Uz to,

neke su organizacije javnog sektora dosljedno proizvodile velik broj inovacija. Međutim, zaposlenici u javnom sektoru nemaju značajnu motivaciju za povećanje kvalitete javnih usluga, jer se korisnici tih usluga ne tretiraju kao potrošači u privatnom sektoru, gdje je zadovoljstvo kupaca ključ opstanka proizvođača. Zaposlenici u javnom sektoru također nisu motivirani za smanjenje troškova, s obzirom na to da su u pitanju „osigurana“ proračunska sredstva. Reforme koje treba poduzeti zapravo podrazumijevaju mjerenje učinkovitosti javnog sektora s tehničkog i financijskog aspekta. S tehničkog aspekta bilo bi potrebno analizirati kvantitativne pokazatelje, kao što su broj riješenih slučajeva, izvršene usluge i sl., dok bi se s financijskog aspekta analizirali financijski pokazatelji kao što su troškovi i ekonomičnost u odnosi na populaciju i visinu proračuna kojoj pojedina organizacija javnog sektora pripada. Zauzvrat, pozitivni rezultati organizacija javnog sektora smanjuju pritisak na državni proračun i povećavaju zadovoljstvo građana. Gotovo svi građani imaju koristi od učinkovitog javnog sektora, a prije svega korisnici javnih usluga.

## LITERATURA

1. Andersen, T. (2000). Strategic planning, autonomous actions and corporate performance. *Long Range Planning*, 33, str. 184-200.
2. Barzelay, M. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.
3. Besley, T. i Ghatak, M. (2003). Incentives, Choice and Accountability in Public Service Delivery, *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (2), str. 235-249.
4. Chenhall, R. (2005). Integrative strategic performance measurement systems, strategic alignment of manufacturing, learning and strategic outcomes: an exploratory study. *Accounting, Organizations and Society*, 30 (5), str. 395-422.
5. Commonwealth Association for Public Administration and Management (1998). The new public administration: moving into the 21st century: a report on the third biennial Conference of the Commonwealth Association for public administration and management
6. Covin, J.G. i Miles, M.P. (2007). Strategic use of corporate venturing. *Entrepreneurship: Theory & Practice*, 31, (2), str. 183–207.
7. Chromjakova, F. i Rajnoha, R. (2009). Ekonomika inovácie ako súčasť zvyšovania výkonnosti firmy. *Journal of Competitiveness*, 1., javno dostupno na: <https://www.cjournal.cz/%20files/7.pdf>
8. European Semester Thematic Factsheet (2017). *Quality of Public Administration*, dostupno na: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester-thematic-factsheet-quality-public-administration\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-quality-public-administration_en_0.pdf)
9. Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration*. London: Macmillan
10. Manley, K. (2002). The Systems approach to innovation systems. *Australasian Journal of Information Systems*, 9 (2), str. 19–33.
11. Marklund, G. (2000). *Indicators of Innovation Activities in Services*. London: Continuum.
12. McLaughlin, K., Osborne, S.P. i Ferlie, E. (2002). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. New York. Routledge – Taylor & Francis Group

13. Moore, M. (2006). *Recognising public value: the challenge of measuring performance in government*, dostupno na: <http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/p75231/mobile/ch08.html#d0e4655>
14. Vinšalek Stipić, V. (2019). Utjecaj financijske i računovodstvene pismenosti menadžmenta javnog sektora na efikasnost poslovanja. *Zbornik radova 20. međunarodna znanstvena i stručna konferencija "Računovodstvo i menadžment"* Pula 13. i 14. lipnja 2019. godine, str. 193. – 204., dostupno na: <https://www.bib.irb.hr/1090520>
15. Vinšalek Stipić, V. (2020). Interaction of strategic management processes and achieved corporate profitability: Evidence from Croatia. *Zbornik BH Ekonomski Forum*, Vol 13, No 2 (2021), str. 133-149.
16. Vinšalek Stipić, V. i Ružić, V. (2021). Strategic planning as a profitability factors in small and medium enterprises. *International Scientific Conference – Economic and Social Development.*, str. 11-20.

**UPRAVLJANJE ZNANJEM PODLOGA ZA KVALITETNO  
UPRAVLJANJE ORGANIZACIJOM**

**KNOWLEDGE MANAGEMENT BASIS FOR QUALITY  
ORGANIZATION MANAGEMENT**

**izv. prof. dr. sc. Stanislav Nakić,**  
Sveučilište Hercegovina  
e-mail: [miconakic@gmail.com](mailto:miconakic@gmail.com)

**Ante Vrcić, sveuč. spec. oec.**  
doktorand Univerziteta za poslovne studije, Banja Luka  
e-mail: [antevrcic1990@gmail.com](mailto:antevrcic1990@gmail.com)

**Sažetak**

Upravljanje znanjem organizacije predstavlja neizostavan čimbenik u procesu kvalitetnog upravljanja organizacijom. Ono predstavlja poslovni koncept koji se fokusira na organizacijsko učenje. Znanje kao pojam je važan čimbenik koji se može okarakterizirati i kao konkurentska prednost za određeno poduzeće. Upravljanje znanjem također se može definirati kao sposobnost poduzeća da primijeni svoj intelektualni kapital u svakodnevnom poslovanju. Koncept upravljanja znanjem organizacije kao podlogom za kvalitetno upravljanje poslovnim procesima unutar predstavlja važan čimbenik za poduzeće, kako na unutarnjem planu tako i na vanjskom. U suvremenom načinu poslovanja važno je primijeniti ovaj koncept, kroz primjenu drugih trendove i promjena u poslovnom okruženju. Suvremeni menadžment poduzeća mora konstantno pratiti trendove te primjenjivati nove spoznaje o menadžmentu te konceptu upravljanja znanjem organizacije.

**Ključne riječi:** *upravljanje znanjem, menadžment, organizacija, poduzeće.*

**Abstract**

Organization knowledge management is an indispensable factor in the process of quality organization management. It is a business concept that focuses on organizational learning. Knowledge as a concept is an important factor that can also be characterized as a competitive advantage for a particular company. Knowledge management can also be defined as the ability of a company to apply its intellectual capital in day-to-day business. The concept of knowledge management of the organization as a basis for quality management of business processes within is an important factor for the company, both internally and externally. In the modern way of doing business, it is important to apply this concept, through the application of other trends and changes in the business environment. Modern company management must constantly monitor trends and apply new knowledge about management and the concept of knowledge management of the organization.

**Keywords:** *knowledge management, management, organization, enterprise.*



## 1. UVOD

Upravljanje znanjem koncept je menadžmenta koji je još uvijek u razvoju. Stoga je razumljivo da taj proces prate različiti problemi koji u određenom smislu predstavljaju prepreke njegovom razvoju. Učinkovito i učinkovito upravljanje znanjem trebalo bi biti u funkciji razvoja svih organizacija ili sustava. Suvremena strategija gospodarskog razvoja sve više se temelji na razvoju znanja, odnosno intelektualnog kapitala kao najkonkurentnijeg resursa. Danas je znanje najvažniji kapital koji poduzeće može imati, bez obzira na sferu i opseg svog poslovanja. Problemi koji se mogu pojaviti u upravljanju znanjem obično se javljaju kod onih tvrtki koje ignoriraju probleme povezane s kulturom i ljudima. Znanje se pojavljuje kao ključna razvojna odrednica njegovog rasta i razvoja, tj. kao gospodarstvo temeljeno na znanju kao učinkovit čimbenik proizvodnje i upravljanja znanjem. Znanje, informacije, vještine, inovacije i nove ideje revolucioniraju granice društvenog i ekonomskog rasta i razvoja, postajući ključna imovina i proizvodni resurs.

## 2. TEORIJSKI PRISTUP ISTRAŽIVANJU

### 2.1. Pojam znanje

Postoji niz definicija upravljanja znanjem. To se može definirati samo uz pomoć tri komponente: procesa, ljudi i informacijske tehnologije. Upravljanje znanjem također se definira kao kolektivno znanje (uključujući iskustvo, vještine, podatke i informacije) organizacije. Uključuje interno znanje i znanje koje se selektivno prikuplja iz vanjskih izvora radi poboljšanja organizacije. Upravljanje znanjem može se definirati kao poslovna aktivnost koja ima dva osnovna aspekta (Drucker, 2006:78):

- definiranja komponente znanja o poslovanju, kao izričiti poslovni problem ogleđa se u strategiji, politici i praksi na svim razinama organizacije,
- uspostavili izravnu vezu između intelektualne imovine organizacije i eksplicitnog (snimljeni) i implicitne (znanje koje posjeduju osoblja) i pozitivne poslovne rezultate.

Kako bi preživjela u turbulentnom okruženju, tvrtka se mora neprestano mijenjati i prilagođavati novim uvjetima. Kada tvrtka želi biti najbolja i ostvariti značajnu dobit, ona također mora djelovati proaktivno, to jest predviđati događaje i biti spremna dočekati ih, napraviti promjene i prepustiti drugima da se prilagode tim promjenama. Naravno, nije lako postaviti uvjete i pravila igre, a još je teže uvijek biti korak ispred konkurencije. Potencijali su ključna točka svakog menadžmenta, njegovo ishodište pa tako i poduzeća. Ljudstvu odnosno ljudskim potencijalima se pridaje minimalna važnost, to su u biti veliki strateški promašaji u definiranju i razvoju potencijala poduzeća (Nakić, 2014:121.). Upravljanje znanjem više je od pukog prikupljanja informacija i stavljanja u računalnu bazu podataka ili web stranicu. Ispravno upravljanje znanjem omogućuje pojedincima na svim razinama organizacije pristup informacijama koje su im potrebne za izvršavanje njihovih zadaća doprinoseći ukupnim ciljevima organizacije. Poboljšanje produktivnosti znanja izravno utječe na poboljšanje poslovne produktivnosti moderne organizacije. Tvrtke koje aktivno i kontinuirano primjenjuju moderne metode i tehnike upravljanja imaju puno veće šanse da ojačaju svoju konkurentnost na globalnom tržištu. Kako bi domaće tvrtke postale konkurentne na globalnom tržištu,

potrebno je promijeniti način razmišljanja i usvojiti moderna svjetska dostignuća na polju organizacijskog upravljanja.

Znanje nam omogućuje učinkovitije djelovanje u usporedbi s informacijama ili podacima i daje nam veću sposobnost predviđanja budućih ishoda. Međutim, znanje je puno složenije od ovog jednostavnog koncepta. Još uvijek nema konsenzusa o prirodi znanja, osim što se temelji na percepciji koja može dati racionalno opravdanje za sebe. Takva se shvaćanja temelje na našim ontološkim i epistemološkim pretpostavkama o stvarnosti. Znanje kao resurs ima značajan utjecaj na sve segmente gospodarstva i društva. Međutim, definirano je drugačije, što uzrokuje česte sumnje u sferu upravljanja. Međutim, većina autora slaže se da se znanje sastoji od kontekstualnih informacija, koje se nazivaju eksplicitnim znanjem, tj. znanjem koje se može kodificirati i zabilježiti za kasniju primjenu ili prijenos i tzv. prešutno znanje koje uključuje: intuiciju, iskustvo, vještine, stavove i kreativnost (Sikavica i Novak, 1993:43). Prema većini autora, ova vrsta znanja ne može se zapisati, kodificirati. Međutim, u najrazvijenijim svjetskim tvrtkama ozbiljno se pokušava kodificirati prešutno znanje.

## **2.2. Primjena suvremenih znanja i trendova**

Upravljanje znanjem strateška je primjena kolektivnog znanja i znanja tvrtke za stvaranje dobiti i povećanje tržišnog udjela. Svojestvo ili vrijednost znanja stvara se računalnim prikupljanjem, pohranom, dijeljenjem i usmjeravanjem korporativnog znanja (Mintzberg, 1989:22). Napredne tehnologije omogućuju istraživanje korporativne svijesti kako bi se stvorili novi proizvodi temeljeni na znanju. Ljudski resursi igraju ključnu ulogu u određivanju i provedbi strategije razvoja tvrtke. Kvaliteta strategije razvoja tvrtke i angažman zaposlenika u njezinoj realizaciji ovisi o njihovom znanju i sposobnostima, motivaciji i izravnom angažmanu (Buble, 2001:77). Iz tog razloga, posebna pažnja mora se posvetiti stjecanju, razvoju i angažiranju ljudskih resursa. Izvođenje ovih procesa trebalo bi se temeljiti na primjeni znanstvenih spoznaja i korištenju suvremenih profesionalnih metoda, tehnika i postupaka.

Suvremene organizacije, jedna od možda najznačajnijih i zajedničkih postavki svih teorija je naglašavanje potrebe decentralizacije upravljanja i odlučivanja. Vrijedno je napomenuti da su se u svom početku većina teoretičara bavila decentralizacijom kao povremenim, a ne sustavnim rješenjem (Gutić i Nakić, 2007:44). Stručnjaci i menadžeri imaju posebnu ulogu u ovom procesu. Stručnjaci, koji obično rade u odgovarajućim timovima, pojavljuju se kao analitičari stvarnih procesa i kreatori novih rješenja na polju upravljanja ljudskim resursima. Suprotno tome, menadžeri daju početni zamah za poboljšanje poslovnog upravljanja i razvoja poduzeća, definiraju pravce promjena koje je potrebno napraviti na ovom području i provode usvojena rješenja. Budući da predstavljaju ključne aktere u procesu utvrđivanja poslovne strategije poduzeća, razumljiv je njihov interes za postizanjem usvojene strategije.

Globalna ekonomija pretpostavlja neizvjesnost. Također pruža ogromne mogućnosti za organizacije i pojedince koji su dovoljno hrabri i spretni da se prilagode. Važna činjenica je da uspjeh dolazi iznutra; ako smo jaki iznutra, možemo riješiti bilo koji vanjski problem i prihvatiti ga kao dobru priliku. Inovacije, fleksibilnost i produktivnost putokazi su za budući razvoj na polju konkurentnosti i upravljanja organizacijom. Bit borbe za konkurentnost leži u prihvaćanju promjena (Adižes, 2004:55).

Poboljšanje produktivnosti znanja izravno utječe na poboljšanje poslovne produktivnosti moderne organizacije. Tvrtke koje aktivno i kontinuirano primjenjuju moderne metode i tehnike upravljanja imaju puno veće šanse da ojačaju svoju konkurentnost na globalnom tržištu. Kako bi domaće tvrtke postale konkurentne na globalnom tržištu, potrebno je promijeniti način razmišljanja i usvojiti moderna svjetska dostignuća na polju organizacijskog upravljanja.

### 2.3. Upravljanje znanjem

Upravljanje znanjem interdisciplinarni je poslovni koncept koji se fokusira na organizacijsko učenje. Upravljanje znanjem također se može opisati kao najučinkovitija uporaba intelektualnog kapitala poduzeća (Drucker, 2006:80). Ono uključuje povezivanje inteligenciju više ljudi tako da razmjena, rasuđivanje i zajedničko djelovanje postanu gotovo instinktivni i dio svakodnevnog posla. Gotovo sve tvrtke koriste upravljanje znanjem na svoj način. U informacijskom sustavu koji se temelji na papirima, znanje se usmjerava putem podsjetnika, sastanaka i projekata. Znanje se prenosi osobnom komunikacijom, telefonskim razgovorima ili sastancima. Vrijednosti znanja i znanja stvaraju se kroz te procese i usmjeravaju u obliku različitih izvještaja. Tada postaju dio znanja tvrtke. Upravljanje znanjem rješenje je koje koristi sposobnosti organizacije za stvaranje, osvajanje, pohranjivanje, dijeljenje i primjenu znanja koje će poduzeće pomaknuti naprijed.

U praksi upravljanje znanjem uključuje identificiranje i označavanje intelektualne imovine unutar organizacije, generiranje novih znanja radi postizanja konkurentske prednosti u organizaciji, stvaranje dovoljne količine dostupnih korporativnih podataka, postizanje najboljih praksi i tehnologija koje omogućuju sve gore navedeno. Upravljanje znanjem podrazumijeva (Drucker, 2006:82):

- korištenje dostupnog znanja iz vanjskih izvora,
- primjena i pohrana znanja u poslovne procese, proizvode i usluge,
- predstavljanje znanja u bazama podataka i dokumentima,
- promicanje rasta znanja kroz organizacijsku kulturu i motivaciju zaposlenika,
- prijenos i korištenje znanja u cijeloj organizaciji,
- procjena koristi stečenih primjenom znanja i njegovim ugrađivanjem u organizaciju.

Relevantnost upravljanja znanjem kao koncepta trajno će rasti zbog činjenice da je većina organizacija u razvijenim zemljama u procesu transformacije u organizacije znanja i zato što je cijela ljudska civilizacija u procesu transformacije u društvo znanja - društvo čiji će razvoj ovisiti o uspjehu upravljanja znanjem (Buble, 2001:101). Perspektiva upravljanja znanjem je u uspostavljanju veze između spomenutih perspektiva - to je filozofija usmjerena na čovjeka koja uključuje i promiče upotrebu i korisnost informacijske tehnologije. Upravljanje znanjem koncept je upravljanja koji je još uvijek u procesu razvoja. Stoga je razumljivo da taj proces prate različiti problemi koji u određenom smislu predstavljaju prepreke njegovom razvoju.

### **3. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA**

#### **3.1. Cilj istraživanja**

Cilj istraživanja bio je definirati te provjeriti važnost menadžment znanja kao podloge za kvalitetno upravljanje organizacijom u aktualnom poslovnom okruženju.

#### **3.2. Hipoteze istraživanja**

Nakon definiranih predmeta i cilja istraživanja, definirana je glavna hipoteza (H1) i četiri pomoćne hipoteze (H2, H3, H4, H5):

H1: Menadžment znanja važan je čimbenik u poslovanju organizacije,

H2: Primjena menadžmenta znanja u organizaciji doprinosi bolju kvalitetu usluge i proizvoda,

H3: Razvoj menadžmenta znanja znači i razvoj organizacije,

H4: Kvalitetna strategija menadžmenta znanja ujedno je uspješna strategija poslovanja organizacije,

H5: Praćenjem trendova i primjenom novih znanja u menadžmentu organizacija ostvaruje konkurentsku prednost na tržištu.

#### **3.3. Uzorak istraživanja**

Istraživanje izvršeno na osnovu jednog stratificirana uzorka veličine (n1) 122 ispitanika, zaposlenika u poduzeću Hrvatska Pošta d.d. Testiranje je provedeno anonimnom anketom putem anketnog upitnika koji je kreiran pomoću google alata te prosljeđen na mail adrese zaposlenika poduzeća Hrvatska pošta d.d..

#### **3.4. Instrumenti istraživanja**

Za istraživanje kreiran je anketni upitnik na osnovu pitanja koja u sebi sadržavaju stavove zaposlenika o primjeni menadžment znanja kao čimbenika za uspješno poslovanje poduzeća. Instrumenti: anketni upitnik je kreiran na osnovu web alata Google Docs te je kao takav poslan na mail adrese navedenih poduzeća. Rezultati analize prikazani su grafičkim prikazom te deskriptivnom metodom kroz tablicu. Obrada prikupljenih podataka vršila se putem Microsoft Excella i statističkog programa SPSS 21.

#### **3.5. Metode istraživanja**

U istraživanju su se koristile sljedeće metode znanstvenih istraživanja:

1. Induktivna metoda. Na temelju pojedinačnih spoznaja prešlo se uopćavanju i formiranju novih činjenica,
2. Deduktivna metoda. Iz općih prosudbi i pojmova izvukla se pojedinačne za istraživanje relevantne tvrdnje i zaključci, te se došlo do novih znanstvenih spoznaja,

3. Metoda analize kao znanstveni pristup koji počiva na procesima raščlambe složenih pojmova i zaključaka na jednostavnije cjeline pri čemu se prišlo proučavanju svakog od tih dijelova izučavajući njihove međusobne odnose i utjecaje,
4. Metoda apstrakcije koristila se za selekciju manje bitnih za postavljeni cilj istraživanja elemenata i spoznaja kako bi se očuvala realnost sadržaja istraživanja i došlo do znanstvenih spoznaja postavljenih u hipotezama rada,
5. Metoda uopćavanja temeljit će se u polazištima od posebnih pojmova prema općim uz osnovni uvjet očuvanja postojanosti kontinuuma.
6. Metoda deskripcije činjenica i procesa i utvrđivanja veza među njima bez ulaženja u šire znanstveno objašnjavanje i dokazivanje (izvođenje dokaza).

## **4. REZULTATI ISTRAŽIVANJA**

### **4.1. Rasprava**

Upravljanje znanjem niz je međusobno povezanih aktivnosti organizacija i menadžmenta usmjerenih na strategiju i taktiku upravljanja ljudskim kapitalom, odnosno razvoj znanja, vještina zaposlenika kroz obrazovanje i osposobljavanje, stjecanje radnog i profesionalnog iskustva i slično. Prikazom istraživanja provedenog u Hrvatskoj pošti d.d. prikazan je odnos zaposlenika te primjena koncepta znanja u menadžmentu u svrhu stvaranja podloge za kvalitetno upravljanje samom organizacijom.

Neprekidni proces upravljanja svim vrstama znanja radi zadovoljavanja trenutnih i budućih poslovnih potreba, prepoznavanja, korištenja i razvoja znanja i stvaranja novih mogućnosti. Svrha je povećati sposobnost stvaranja vrijednosti organizacije učinkovitom uporabom znanja. Zadaća je ove vrste upravljanja formulirati i provesti strategiju za razvoj, stjecanje i primjenu znanja te poboljšanje poslovnih procesa. Ukratko, svrha upravljanja znanjem je povećati učinkovitost organizacijskih aktivnosti povezanih sa znanjem. Trebao bi nadzirati, poticati i olakšati sve aktivnosti vezane uz znanje, obučavati i kontinuirano poboljšavati infrastrukturu znanja, stvarati, obnavljati, graditi i organizirati znanje te učinkovito distribuirati i primjenjivati znanje tvrtke.

Preduvjet za uspješno djelovanje organizacije jest da na vrijeme shvati u kojem se okruženju nalazi, koje mogućnosti ima za postizanje konkurentske prednosti. Što više novca organizacija uloži u obuku i razvoj svojih zaposlenika, to će više ovisiti i njezin razvoj. Ljudski kapital ili intelektualni kapital trebao bi biti najvažnija točka strategije planiranja u organizaciji. U budućnosti će preživjeti samo one organizacije koje nauče upravljati znanjem i koje razumiju da je ulaganje u obuku i razvoj osoblja od najveće važnosti.

### **4.2. Rezultati istraživanja**

Prilikom istraživanja putem anketnog upitnika ustanovljeno je kako je ispunjeno 122 od 250 odaslanih anketnih upitnika koji su poslani svim službama u Hrvatskoj pošti na službeni mail zaposlenika, što je ukupno dobiveni uzorak 122 ispitanika.

Tablica 1. Prikaz stavova zaposlenika

Tvrdnja	Ukupno	Medijan	Mod	Min.	Maks.	St.dev.	Koef.var.
H1	122	4,96	5	5	2	0,49	14,07
H2	122	4,31	5	5	1	0,86	18,99
H3	122	4,79	5	5	2	0,62	15,11
H4	122	4,40	4	4	1	0,77	18,71
H5	122	4,71	5	5	2	0,69	18,98
Ukupno	122	4,63	5	5	1,8	0,68	17,17

Iz tablice je vidljivo kako je prosječna ocjena i stav zaposlenika o primjeni menadžmenta znanja kao podloge za kvalitetno upravljanje poduzećem, u ovom slučaju Hrvatske Pošte d.d. 4,63, a odstupanje od aritmetičke sredine iznosi 0,68. Radi se o manjoj varijaciji ( $V=17,17\% < 30\%$ ). Od navedenih hipoteza u istraživanju, najviša razina je iskazana u glavnoj hipotezi H1: „Menadžment znanja važan je čimbenik poslovanja organizacije“ sa 4,96, zaključno korisnici usluga se slažu s navedenom hipotezom. Najniža razina kvaliteta je u hipotezi H2: „Primjena menadžmenta znanja predstavlja važan čimbenik za kvalitetu usluge i proizvoda poduzeća.“

#### 4.3. Potvrda hipoteza

U radu je postavljeno pet (5) hipoteza. Od toga je postavljena jedna glavna hipoteza (H1) te četiri pomoćne hipoteze (H2, H3, H4, H5). U tabličnom prikazu izneseni su podaci o potvrđenosti navedenih hipoteza.

Tablica 2. Kratki prikaz potvrđenosti postavljenih hipoteza

Hipoteza	Potvrđivanje	Metodologija
<b>H1</b>	Potvrđena	Metoda deskriptivne statistike
<b>H2</b>	Potvrđena	Metoda deskriptivne statistike
<b>H3</b>	Potvrđena	Metoda deskriptivne statistike
<b>H4</b>	Potvrđena	Metoda deskriptivne statistike
<b>H5</b>	Potvrđena	Metoda deskriptivne statistike

Izvor: Samostalna izrada

Metodama deskriptivne statistike izračunate su srednje vrijednosti i pokazatelji raspršenosti iskazane razine kvalitete prema promatranim dimenzijama, kao i prema faktorima unutar dimenzija promatranja.

#### 4.4. Znanstveni doprinos istraživanja

Znanstveni doprinos ovog istraživanja je vidljiv kroz:

- Primjena koncepta menadžment znanja izravno utječe na poboljšanje poslovne produktivnosti moderne organizacije.
- Poduzeća koja primjenjuje moderne metode i tehnike upravljanja imaju puno veće šanse da ojačaju svoju konkurentnost na globalnom tržištu. Kako bi domaće tvrtke postale

konkurentne na globalnom tržištu, potrebno je promijeniti način razmišljanja i usvojiti suvremena svjetska dostignuća na polju menadžmenta znanja i upravljanja organizacijama.

- c) Uz kvalitetnu primjenu i koncept menadžmenta znanja za rezultat ima kvalitetno upravljanje organizacijom kako bi ono imalo bolju uslugu ili proizvod.

#### **4.5. Primjena rezultata istraživanja**

Rezultati istraživanja prezentirati u radu naslova „Upravljanje znanjem podloga za kvalitetno upravljanje organizacijom“, trebali bi generirati i imati učinak na doprinos u suvremenim poduzećima, kako teorijski tako i aplikativni, poglavito kada je riječ znanju te upravljanjem znanja unutar poduzeća. Primjena rezultata su moguća u praksi kao i u znanstvenim disciplinama poput: komunalnog menadžmenta, općeg menadžmenta, strateškog menadžmenta i marketinga.

### **5. ZAKLJUČAK**

Menadžment znanja predstavlja neizostavan čimbenik u poslovanju organizacijom. Suvremena strategija gospodarskog razvoja sve više se temelji na razvoju znanja, odnosno intelektualnog kapitala kao najkonkurentnijeg resursa. Naravno, ekonomija se još uvijek temelji na suživotu masovne ekonomije i ekonomije znanja. Hrvatska pošta predstavlja državno poduzeće sa 10 500 zaposlenika, što iziskuje konstantno praćenje novih znanja i spoznaja o menadžmentu kako bi se primijenili u poslovanju. Ovim istraživanjem je prikazan značaj i ulogu primjene koncepta znanja u Hrvatskoj pošti te razvijenu svijest o važnosti tog koncepta.

Znanje daje dodatnu vrijednost čimbenicima masovne proizvodnje, odnosno u proizvod ili uslugu ugrađuje se dodatno znanje, tako da se primjenom znanja i informacija proizvodima dodaje nova kvaliteta. Uz ove značajke, nova paradigma razvoja temeljena na znanju uključuje inovacije (kao kontinuirano poboljšanje), predviđanje globalnih i drugih promjena, sve veću razinu znanja ugrađenog u proizvod, povećanje razine općeg obrazovanja, poštivanje ekološkog aspekta i održivi rast, pojavu znanja u ulozi imovine itd.

Unutar upravljanja ljudskim resursima poduzeća posebna se pažnja posvećuje procesu upravljanja znanjem (intelektualnim kapitalom) koji tvrtka ima. Danas je znanje najvažniji kapital koji poduzeće može imati, bez obzira na sferu i opseg svog poslovanja. Upravljanje znanjem, kao proces stvaranja, prikupljanja i korištenja znanja zaposlenika, služi podizanju kvalitete proizvoda ili usluga, a time i većem zadovoljstvu kupaca ili potrošača proizvoda (usluga) poduzeća, što zatim dovodi do veće dobiti i stjecanja, odnosno održavanja njegove konkurentnosti prednosti.

### **LITERATURA**

1. Adičes, I. (2004.): Upravljanje životnim ciklusima poduzeća, Novi Sad, ASEE
2. Buble, M. (2001.): Management, Ekonomski fakultet, Split
3. Drucker, P. F. (2006): Practice of management, Naklada Ljevak Zagreb
4. Gutić, D., Nakić, S.(2007.): Komunalni menadžment, Hercegtisak, Široki Brijeg

5. Mintzberg, H. (1989.): *Mintzberg on Management: Inside our strange World of Organizations*, The Free Press, New York; Collier Macmillan Publishers, London
6. Nakić, S. (2015.): *Osnove Menadžmenta*, Sveučilište Hercegovina, Mostar
7. Sikavica, P., Novak, M. (1993.): *Poslovna organizacija*, Zagreb: Informator



## POZICIONIRANJE ZEMLJE POMOĆU IKT-ja – STUDIJA SLUČAJA „E-STONIA“

### COUNTRY POSITIONING WITH ICT – A CASE STUDY OF “E-STONIA”

**Árpád Papp-Váry, PhD, Full Professor**

Tourism and Business Faculty, Budapest Metropolitan University

e-mail: [apappvary@metropolitan.hu](mailto:apappvary@metropolitan.hu)

**Dragan Ilić, PhD, Associate Professor**

University Business Academy in Novi Sad

e-mail: [dragan.ilic@fimek.edu.rs](mailto:dragan.ilic@fimek.edu.rs)

**Jovana Brusin, BEc, Teaching Assistant**

University Business Academy in Novi Sad

e-mail: [jovana98ns@gmail.com](mailto:jovana98ns@gmail.com)

#### Sažetak

Tijekom posljednjih nekoliko godina osnovano je nekoliko organizacija za brendiranje zemalja, a takve su organizacije stvorene u gotovo svim zemljama. Iako su se mnoge zemlje počele brendirati širom svijeta, samo je nekoliko njih postiglo revolucionarni uspjeh. Suština brendiranja je razlikovanje, ali samo je nekoliko zemalja uspjelo stvarno se pozicionirati i predstaviti osobenosti koje ih razlikuju od ostalih. Međutim, postoji nekoliko dobrih primjera. Jedna od tih zemalja je Estonija koja je početkom 2000-ih odlučila postati "e-zemlja", tj. digitalno društvo. Čelnici zemlje čak su razmišljali o promjeni imena u E-stonia. Iako je službeni naziv države ostao isti, a crtica nije bila uključena u engleski naziv, taj je "E" postao dominantan čimbenik u životu ljudi: u osnovi su sve komunikacije i razvoji povezani s elektronikom i informacijskom tehnologijom. Koliko god iznenađujuće izgledalo, postoji šansa da će koncept omogućiti zemlji da poveća broj svojih stanovnika na 10 milijuna u roku od jednog desetljeća (u usporedbi s trenutnom populacijom od 1,3 milijuna).

**Ključne riječi:** *brendiranje zemlje, marketing, pozicioniranje, ICT, Estonija, studija slučaja.*

#### Abstract

Several country-branding organizations have been established over the last few years, and such organizations have been created in almost all countries. Although many countries have started to brand themselves around the world, only a few of them have achieved breakthrough success. The essence of branding is distinction, but only a few countries have managed to actually position themselves, and present the features that distinguish them from others. However, there are some good examples. One of these countries is Estonia that in the early 2000s decided to become an "e-country", i.e. a digital society. The leaders of the country even considered changing the name to E-stonia. Although the official name of the country remained the same, and the hyphen was not included in the English name, that "E" has become a dominant factor in people's life: essentially all communication and developments are connected with electronics and information technology. As surprising as it may seem, there is also a chance that the concept

will enable the country to increase the number of its residents to 10 million within a decade (compared to the current population of 1.3 million).

**Keywords:** *country branding, marketing, positioning, ICT, Estonia.*

## 1. INTRODUCTION

In recent years, country image centres and country brand councils have been created all over Europe and the world. Their role is the same everywhere: to position the country, that is, to distinguish the country from its “competitors”, create a uniform brand strategy, and harmonize various messages about the country.

Several sources state that Simon Anholt was the first who put the concepts of “nation brand” on paper in 1996, when, according to his own account, he was getting bored with spending his life making already rich companies a little bit richer (Rendon 2003) Therefore Anholt, having been engaged in the marketing of multinational companies (Coca-Cola, Nescafé), decided to start a completely new venture: he decided to specialize in this area. It does not mean that the theory or practice of nation branding (country branding) had been an overlooked topic before 1996, but its name was different at the time.

In 1993, a textbook on place marketing was published, which also dealt with countries: “Marketing Places: Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States and Nations”. Whose most important author was who else than Philip Kotler. However, if we take a broader perspective, national identity had always been mentioned in political geography, international relations, political science, cultural anthropology, social psychology, political philosophy, international law, sociology and historical science. Rather interestingly, university marketing experts and researchers had not devoted their attention to country brands, but brands from specific countries, that is, the “country of origin effect”. For example, Papadopoulos and Heslop (2002) counted 766 significant CoO-effect publications from the previous 50 years, but also pointed out that there had not been appropriate surveys on the image of individual countries.

The great breakthrough was achieved by the Journal of Brand Management, which devoted a special issue to “nation branding” in 2002 (see Anholt 2002), with the publications of renowned authors such Philip Kotler, David Gertner, Nicolas Papadopoulos, Louise Heslop, Wally Olins, Fiona Gilmore and Creenagh Lodge. In November 2004, a separate academic journal named Place Branding was launched– today it is also called Place Branding and Public Diplomacy. Several books followed: Simon Anholt wrote three books, Brand New Justice (2005), Competitive Identity (2007), and Brand America (2004) co-written with Jeremy Hildreth. In 2008 a more “academic” book titled Nation Branding was published, edited by Keith Dinnie. The field has also developed dynamically ever since, and books focusing on Central and Eastern Europe have also been published, for example “Branding Post- Communist Nations: Marketizing National Identities in the “New” Europe” edited by Nadia Kaneva, published in 2014.

Why do we need country branding or nation branding anyway? Mostly because “Nowadays nations are in fierce competition with each other in several fields including investments, export,

and tourism. This is a new phenomenon. In the course of history, tourism has not been of great importance, investments have been limited to a relative narrow range of companies, and the export has covered generally only those national products that have been transported for a long time to the traditionally formed markets. Globalization has reshaped the rules of the game here as well”, Olins says (2004, p. 176). Yes, the struggle of countries is much more multifaceted than it was about 100 years ago. Meanwhile, the number of countries significantly increased, and from an economic point of view – we can say that an increasing number of competitors appeared in the market. While the United Nations had 51 member states in 1945, their number is 193 today! (<http://www.un.org/en/sections/about-un/overview/index.html> 2017).

If we do not only mention the increase in the number of countries, but also consider that:

- democracy is gaining ground worldwide, which makes the work of governments more transparent,
- the role of international media is increasing, which also increases transparency: people are more well-informed than ever,
- travel costs are decreasing, while purchasing power is increasing,
- investment in other countries is becoming easier, you can ”outsource” several activities,
- specific products may come from any countries worldwide,
- the demand for ”brains”, the most qualified workforce is increasing; Moreover, countries are also competing for students,
- certain international organizations provide resources for states that are in need and ”lobby” appropriately,
- mass media, telecommunications, and internet created the global village: we may receive a lot of information about a place immediately with a Google search,
- therefore borders disappear in a sense; the expressions ”foreign country” and ”foreigner” lose their meaning; everything is like visiting our neighbours in the neighbourhood...(Papp-Váry, 2009)

We can also say that there is a new era in the competition of nations. Although military clashes are still common in certain regions of the world, in most places warfare is not carried on through traditional weapons, but tools of marketing (van Ham, 2002b). The battlefield is no else than the mind of consumers. (Ries-Trout, 1997).

This is the scene where each country tries to gain dominance and occupy as much area as possible, because this means tourists, investors, and more consumers purchasing the products of the country. Anholt and Hildreth (2004), Plavsak (2004), Vicente (2004), and Anholt (2005) call countries with a brand a ”soft power”, as opposed to previously established, revulsive ”hard power” which is based on authority and violence. Therefore it is no accident that countries take over well-established global corporate strategies, because 51 of the 100 strongest economies in the world are not countries, but companies (Lindsay 2000, Wint-Wells 2000, Kyriacou-Cromwell 2001, Gilmore 2002). This is why they start to use country marketing and country branding.

## **2. THE AIMS OF COUNTRY BRANDING**

The primary aims of country branding are economic. The three main ideas are:

1. The promotion of tourism, and the attraction of tourists to the specific country.
2. The encouragement of investment coming in the country.
3. The development of export, and improved sales of the country's products on foreign markets.

Now let us examine these in a little more detail.

### **2.1. The promotion of tourism**

This is perhaps the most obvious aspect "because – in most cases – an attractive image of the country is the first step when choosing a destination" (see "Eladni az országot", Kreatív 2001). Therefore, many people identify country branding with advertisements for foreign tourists (see Anholt 2005a, and Jenes 2005). Nevertheless, the system and aims of country branding and country image building are much more complex. This is also reflected in the expressions used in professional literature: the term "destination branding" used in tourism is part of "country branding" or, in an even broader sense "place branding" (Anholt 2005b, p. 118.).

In fact, the industry of peace is increasing by 9% each year (Olins 2004a, p. 178.), and according to the World Travel Tourism Council (WTTC) it already produces 12 per cent of the world's GDP. A report by WTO says that 898 million people travelled to another country in 2007, and the number of people visiting other places in the world may be doubled by 2020. For many countries, tourism is actually the only way to rise. (For further statistics and contexts see: Kotler and Gertner 2004, WTO 2008).

Economically speaking, we have to point out that the most important aspect is not the number of tourists, but the amount of money they spend in the country. If a country is not only cheap, but can also develop into a real consumer brand "laying greater emphasis on its art, culture, history, cuisine, architecture, landscape, and all other unique aspects", it may result in less tourists visiting the country, but "people coming here will spend more money" (Olins 2004a, p. 179.).

As 70% of inbound tourism is divided among 15 countries, the other countries are in tough competition for the remaining 30%. Therefore branding is (also) essential for them: instead of an "outspend" strategy, that is, spending more than their competitors (what most of them are incapable of) they must use an "outsmart" strategy (Anholt 2005a, p. 88. Vicente 2004, p. 20.). One of the most useful promotion tools is the Internet, which provides global exposure for all countries at low costs (see Morgan, Pritchard and Pride 2004, p. 8.).

### **2.2. The encouragement of investment**

Foreign investments also play an extremely important role in the rise of a country. It can also be clearly seen that this is all closely connected with branding, because "an economy can only

develop if investors arrive, but investors only arrive if they have a view of the country.”, says Olins (2004a, p. 183.).

It is no wonder that the World Bank publishes a 200-page guideline study each year (Marketing a Country: Promotion as a tool for attracting foreign investment), and the United States of America has been publishing a similar publication titled Investment Promotion for quite a while. However, as Papadopoulos and Heslop point out (2002), only a few scientific publications have discussed the context between the country image/brand and decisions on foreign investments.

This would also be important, because, as Van Ham says (2002a, p.5.),”The emerging brand states of Europe realize that they all offer the same”product”: territory, infrastructure, educated people, and an almost identical system of governance. Assertive branding is essential to stand out from the crowd.” Communications plays an extremely important role in the presentation of the brand as described above. As Burgess (1982) says (quoted by Ashworth and Voogd 1997, p. 233.),”the most important factor in installation is the quality and nature of information about the areas in question”.

### **2.3. The development of export**

The most popular topic of professional literature, mentioned several times as country of origin effect, country of origin image, or made-in label. This is a field with a close connection between country brands and traditional commercial brands. Here and now, it is worth to highlight that there are countries where the connection is clear: Coca-Cola and Nike are American, and Mercedes is German.

”At the same time, there are several big and well-known countries with which we cannot associate any brands, for example, Canada, Turkey or Brazil, although these countries have considerable manufacturing industry, export a significant amount of goods, and are present on the international services market.” (Olins, 2004a, p. 178.).

If we examine the aims mentioned above, we may note that there is ”country branding” organization for all these purposes in each country. However, the root of the problem is that there is no central organization that would coordinate the activities mentioned above.

It can best be illustrated by the example of crabs caught from the sea. Fishermen have known for several hundred years that they can put crabs into an open basket, and leave them on the ship or the seashore. Although the crabs could crawl out with a little help from each other, they try to get out individually, and never manage to escape.

Some countries have already noticed this. For example, in Scotland, an umbrella organization called Scotland the Brand was created with the cooperation of the Scottish Tourist Board and the marketing organization responsible for international commerce (Scottish Trade International, a division of Scottish Enterprise) (See Baker and Ballington, 2002, p. 164-166.). Later the campaign itself also used this name (see a writing by Vicente (2004, p. 11.) and the [www.scotlandthebrand.com](http://www.scotlandthebrand.com) website). Latvia also created a similar organization, the Latvian Institute, and (had it been created) the Country Brand Council of Hungary would have had a coordinating role.

Nevertheless, these organizations also have difficulties with resolving a few contradictions. For example, each group may have a different view of the country image. One of the most important differences is that a country can be 'sold' to tourists with rural, old-fashioned, traditional photos, but investors look for an emphasis on high-tech, youth and dynamism.

Anyway, as Olins (2001) points out, you do not have to communicate something else, but the same thing a little differently. ("You don't say different things, you say things a bit differently").

### **3. FURTHER BENEFITS**

Nevertheless, let us return to aims. The Hungarian and international professional literature touches upon the fact that the above-mentioned three aims do not only stand up to scrutiny in an international sense.

The primary aims of country branding can also be interpreted in a domestic sense:

- The promotion of tourism also includes domestic tourism. The more attractive our own image of the country is, the more likely we will travel domestically.
- Investments can also be interpreted in a sense that national enterprises should stay in the country, and not relocate their seat and capacities, for example, to a neighbouring country. As Anholt (2005a, p. 85.), Papadopoulos and Heslop point out (2002, p. 302.), in several places foreign enterprises enjoy greater benefits than domestic ones. This is not necessarily a good strategy in the long run.
- The sales of a country's products should not only be increased in the international market, but domestically as well. There are two extremes in this regard: while Jaffe and Nebenzahl (2001) think that these campaigns are rarely effective, Baker and Ballington (2002) strongly claim that the "Buy Domestic" attitude does not only develop the domestic market, but these brands gain momentum, and, having become stronger, achieve international success.

It is also important to point out that although the most important aims of country branding are economic, good country brands may have other additional effects. The international professional literature usually mentions two of these aspects.

### **4. A GREATER ROLE IN INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND FOREIGN POLICY**

Several authors do not include this point in the aims (and results) of country branding, because they think that this depends more on the size of the country and the population, economic recognition, etc. However though, there is a noticeable connection between the two: the perception of the country (that is, the brand image) may play a significant role in the accession to international organizations. "The creation of a brand is not only desired from an economic point of view. It also has significant political and strategic implications that even affect the pace of NATO and EU enlargement." – says van Ham (2002a, p. 5.).

This is an aspect that many people forget, although it may be the most important one: people living in a country should be proud of the country and feel great there. In this context, some

authors go as far as to state that if people are involved in the branding process, it “promotes the development of social dialogue” (Ashworth and Voogd 1997, p. 78.), increases “internal social national cohesion” (Demos 2006), and strengthens democracy itself (Kyriacou and Cromwell 2001a).

## 5. POSITIONING: HOW TO BE DIFFERENT

Positioning is perhaps the most frequently mentioned idea in connection with branding, whose point is to define how the brand is unique among others. Many people think that this means a definition of qualities different from rivals, but the real aim of positioning is to create a situation where the brand has no rival, it is the “only one”(Papp-Váry, 2013)

In order to achieve this, brands must affect the ideas in consumers’ minds first. As the subtitle of the book “Positioning” by Ries and Trout says, it is “The battle for your mind”. The influence of the book is represented by the fact that the book finished in the first position by a wide margin in a readers’ poll organized by Advertising Age, the most famous advertising magazine in the world – in 2009, the magazine asked readers about the most influential marketing and media book of all time. Ries and Trout explained significant ideas such as (1997, p.29.): „To succeed in our over-communicated society, a company must create a “position” in the prospect’s mind. A position that takes into consideration not only its own strength and weaknesses, but those of its competitors as well.”

The adaptation of this idea for places, and, in this case, countries, means that positioning greatly depends on the following three aspects:

- 1) What is the strength, or what are the strengths of the specific country?
- 2) What do “customers” need? What is the sensible advantage for locals, tourists, investors and other stakeholders?
- 3) What is the positioning of competitors, that is, other countries? What do they communicate as their competitive advantage? (Our country must be different, or, at least, say something different.)

Good positioning can be characterized by the following attributes (Papp - Váry 2011):

- 1) It distinguishes: Many countries fall in the trap that they look at what others do, and copy them. This is the so-called “me too” way of thinking, although you have to be different: this is the way a country can become a focus of attention, increase the number of tourists and investors, raise media interest, and feed the pride of local people. Countries must find some unique and specific attraction that other countries do not have, or at least is not communicated. Research has proved that several thousands of messages are received by an average person in our over communicated society each day, so there is no chance to stand out if you are not original.
- 2) It is relevant: That is, it is interesting for people – tourists, investors, and, even more importantly, locals. Well-defined positioning also helps to communicate and clarify the aims and efforts of the state.
- 3) It is true: There must be facts behind positioning, and they must be based on existing capabilities and values agreed on by the majority of the country’s citizens. If we say

something that is not true, it will kick back, because, as they say, "the quickest way to kill a bad product is a good advertisement". There must not be a gap between promise and experience, and communications must not divorce from reality. At the same time, you also have to use it as smartly as possible. As the slogan of the McCann-Erickson advertising agency says, "Truth well told". This must be our guideline.

- 4) It is concrete: The definition of a specific example of positioning always involves some kind of narrowing: you must choose a specific thing, be the best in that field, and communicate it. In the long run, less is more.
- 5) It is motivating: It affects the mind and the heart at the same time, creates positive emotions, and people want to be involved in it. Therefore logic and creativity are equally necessary to find it.
- 6) It is strategic: It is something that may affect the operation of the whole country, not just its communication. It can be adapted to each function of a country. It shows the way for the country in the long run.

The process of positioning is actually very similar to Michelangelo's words on his own statues, stating that he just quarried the stone, and realized what had always been included in it. Therefore we are often surprised to see an example of good positioning: "Why didn't we think of that before?"

Countries can be positioned or distinguished from various aspects, including:

- characteristic architecture
- unique sights
- natural environment
- weather
- history
- legend
- culture
- event
- cuisine
- wine
- people
- celebrity
- night life
- sport
- scientific achievement etc.

The most important point is that positioning should be as specific as possible. Something that "competitor" countries do not mention in their self-descriptions, and use an argument that is important for "customers": the stakeholders of the country.

According to the famous American brand expert, Jack Trout (2004), marketing is nothing else than a "coherent strategic direction". If the positioning is good, then all middle-term and long-term plans etc. must follow from it logically.



## 6. UNIQUE COUNTRY POSITIONING: ESTONIA HAVING BECOME "E-STONIA"

Let us see the case of Estonia in the light of the abovementioned theoretical approach. Estonia is one of the smallest countries of the world and Europe considering its territory, and its population (1.3 million in total) including 68% Estonians and 25% Russians. Although the territory has a long historical past, independent Estonia has only existed between the two world wars, and since the collapse of the Soviet Union.

As the head of the country image centre of Latvia, a neighbouring country, Ojars Kalnis explained, (see Papp-Váry 2005): the process had three stages in the case of Baltic states. In the early 1990s, they had to be introduced to the world: "we are here". Then they had to demonstrate that their nation is just as normal as others: „we are normal". In the case of Estonia this also meant that they suggested that they are one of the top students of the European Union. The third phase could only take place when they were already discussing what characteristics distinguished the country from others. This was (and is) the era of "we are special".

Interestingly, the starting point of the latter stage in Estonia was a discussion of a possibility to change the name of the country. What happened in 1994 was that a ferry named Estonia sank on the way between the Estonian capital, Tallinn, and the Swedish capital, Stockholm. The tragedy claimed the lives of 852 people, and there are still several conflicting stories on the sinking of the ferry to its watery grave. Some say that it was a revenge of the soldiers of the former Russian empire, who had to leave Estonia for ever in 1994, and they therefore placed explosives on the ship. A film starring Donald Sutherland was also produced on the story later on – it was titled Estonia (aired in Hungarian cinemas with the title Baltic storm). As a result of the occurring events, Estonian leaders were seriously considering to replace the name Estonia with Estland, hoping that foreigners would not associate this German-sounding name with the ferry accident. (Papp-Váry 2016)

### 6.1. The E-stonia vision

The "Baltic storm" subsided, and the name Estonia remained. In the early 2000s, another idea to change the name of the country arose: Estonia should become E-stonia! The starting point was that the government realized that Estonia only had forests, timber industry and some machinery industry, but the latter was not too competitive. Therefore they defined new areas including electronics and information technology as the possible way out, and the first results were achieved soon. According to research by McConnel International, Taiwan and Estonia took the first and second positions in the e-climate world rankings in a few years. The development of internet penetration was faster than in Germany, and free Wi-Fi was even launched in sparsely populated places (Baltic States City Paper 2001).

Although the name of the country was left unchanged again, E-stonia became an existing vision that could be translated into concrete actions and communication. They even found its historical roots and ideology: Estonia was the first place in the Soviet Union where computer education was started in 1965 (!), using the famous Ural-1 model. Another reference is that most Western countries provided support for Estonia by donating computers after the restoration of

independence in 1991, which were then used by Estonians with great enthusiasm. (Bucsky, 2016)

Another important factor in the quick spread of computerization was that paper-based bureaucracy had not been built up before, because Estonia was just "too small" for this within the Soviet Union. Therefore they did not have to replace something in the nineties, but build and launch something new. This was especially true for the bank system, which they had to build up from scratch – they launched a system with state-of-the-art IT technology. This attitude is also characteristic of their government: since 2000, there is no actual use of paper in the sessions of the government and the parliament. Moreover, the right to internet access was also included in their constitution (!) as a significant channel of democracy. (Torontáli, 2016)

Nevertheless, the most important innovation is undoubtedly the digital personal document system which was greatly admired by people from the Hungarian government following its launch in 2002. ID-kaartis functioning as an identity card, an address card, a passport within the EU, a health insurance card, a tax card, an identifier for bank transactions, a digital signature, and a ticket/pass in Tallinn and Tartu. It provides access to government databases, and also allows citizens to buy prescription drugs. (Torontáli, 2016). We may also ask how many people use the system. A suggestive number could provide an answer: in the 2015, parliamentary elections more than 30% of votes were cast online from 116 various countries. Other indicative data prove that filling in tax returns only takes 3-5 minutes with the system, but there are also quick formulas that enable citizens to perform this in 1 (!) minute, because they only need to check the numbers provided by the system. It is no wonder that 95% of Estonians fill in their tax returns online.

The eesti.ee government portal, launched in 2003, allows citizens to manage more than 160 kinds of their affairs. These are all matters that should also be managed online in other Central and Eastern European countries. For example, citizens can apply for child care benefit, unemployment benefit, or other social benefits by the state online, and they do not have to gather information or statements registered by the state again multiple times, or visit government offices for this reason.

E-healthcare may be the most outstanding point of the novel system, and there are opinions that it is the best e-healthcare system of the world. Doctors see the whole patient journey including all prescribed drugs and performed examinations, and they also have access to X-ray, lab tests, MRI data and images. Patients may also authorize their relatives to access some of their personal information. Due to the sensitive nature of patient information, they log everything in the system, and there is a strict monitoring of permissions to access these data. Patients may consult doctors and make appointments via e-mail, telephone or Skype (!). Another useful feature is the digital medicine system: there are no prescriptions, and citizens can get their medicines in the drugstores with their ID card. They can also request their regularly used medicines via e-mail, and they do not have to visit their doctors for this purpose (Bucsky 2016).

In the meantime, important international organizations also created their centres of digital operations in Estonia: the NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence was established in Tallinn in 2008, and the European IT Agency of the EU responsible for IT development within the Union was built here in 2011. Two years later, the UNESCO World

Summit on Information Society honoured Estonian e-Annual Reporting as the decade's best e-Government content – among other things, the system provides assistance in the start of businesses. In Estonia, the documentation of the latter can be completed in 18 (!) minutes (Századvég Alapítvány 2015)

## **6.2. Digital citizenship**

As a result, it is no wonder that Estonia is a "start up nation", especially regarding the number of new enterprises in correlation with the population, 1.3 Million people. This is also supported by the fact that Estonian children study programming from the age of seven. All this is part of the so-called Tiigrihüpe (Tiger leap) program.

The small country has also provided the world with great brands. The most famous example is Skype, which has become a standard communications tool on the computers and phones of companies and individuals. Playtech, a digital gaming, online poker and casino company belonging to the FTSE250 index of the London Stock Exchange, also has Estonian roots. In 2016, Transfer Wise helped users to perform international financial transfers worth 800 million pounds each month, which saved 30 million pounds a month as compared to traditional inter-bank transfers. Dream Apply is the most popular online application system for people who would like to study in higher education institutions abroad. According to the feedback, universities introducing the system increased the number of their applicants by 20-300 (!) per cent. Taxify, a competitor of Uber (trying to walk in the footsteps of Uber alternative taxi service in places where it has been banned), is also Estonian. Lingvist, an application for language learning is also an Estonian development, which enables us to develop our skills in multiple languages. This is also special because Estonian is a language only spoken by a small number of people around the world – maybe this is one of the reasons studying and teaching languages are important for them.

However though, the brands mentioned above "forgot" one thing that would be important from a country branding point of view: none of them communicate their Estonian roots directly. Just imagine that every time you use Skype, you see that it is an Estonian brand – it would increase awareness regarding Estonia, and develop the image of the country.

In comparison, a much less effective, but undoubtedly important solution is that there is a showcase room in Tallinn presenting the success of the E-Stonia concept: the far-sighted government, the proactive information technology sector, and the population open to innovation. The 360 square meter exhibition has received delegations from more than 120 countries, who got an insight into topics such as the development of digital society, digital and mobile identity, cybersecurity, smart city projects, transparency, or the Big Brother phenomenon. And, of course, there are a lot of e-topics: e-citizenship, e-government, e-healthcare, e-justice, e-taxation, e-police, e-school and so on. (<https://e-estonia.com/e-estonia-showroom/>, 2016)

If we examine the influence of this smart E-stonia positioning on Estonian economy, we realize that the result is outstanding: at least one third of the 700% Estonian GDP growth is connected to information technology. According to data for the year 2015, the Estonian GDP per capita is

almost USD 30 000, which is more than the GDP per capita of two other Baltic states, Latvia and Lithuania, and Hungary.

The nations listed above must face similar challenges: the number of births is decreasing, so a shortage of skilled labour is expected in the future. Estonia even has a solution for this: digital citizenship, which is available for anyone. 10 thousand people applied for it in 2015, which is a big deal, because only 13 thousand children were born in the country in the meantime. Of course, digital citizens do not live in Estonia, but abroad. Still, according to a report by Hungarian magazine HVG, 400 of them established a company in Estonia, and created 800 new workplaces. In addition, digital citizens only have to pay any kind of taxes if they take income out of the company, so the adventure might be worth a try. (Torontáli, 2016)

In addition, how serious is the Estonian government about this? According to their plans, this method will increase the number of their citizens to more the 10 million by the year 2025 (even if they are virtual citizens). This digital community may further develop E-Stonia.

## 7. CONCLUSION

The basis of successful country branding is appropriate positioning, that is, to present how the country is distinguished from others, its so-called "competitors". This is mostly based on three factors:

- What is the strength, or what are the strengths of the specific country?
- What do "customers" need? What is the sensible advantage for locals, tourists, investors and other stakeholders?
- What is the positioning of competitors, that is, other countries? What do they communicate as their competitive advantage? (Our country must be different, or, at least, say something different)

In addition, good positioning is characterized by attributes such as distinctive, relevant, true, concrete, motivating and strategic.

Although country image centres and country branding organizations are established all over Europe and worldwide, we can only see a few examples of unique positioning, implementing the abovementioned ideas.

The case study highlighted that Estonia is a successful example: positioning the country as E-Stonia is distinguishing, relevant, true, concrete, motivating and strategic at the same time. It is something that sets the "coherent strategic direction". We can state that positioning the country as E-Stonia had a clear role in the development of the country in recent years, and it will most likely play a similarly significant role in the future considering e-administration, ID-kaart, digital citizenship, or IT brands launched in the country, for example.

## LITERATURE

1. Anholt, S. (2002): Foreword to the Special Issue on Country Branding, *Journal of Brand Management*, 9:4-5, 229-239.
2. Anholt, S. (2007): *Competitive Identity – The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
3. Anholt, S. (2005a): *Brand New Justice – How Branding Places and Products Can Help the Developing World*, Elsevier Butterworth Heinemann, Oxford.
4. Anholt, S. (2005b): Editorial – Some important distinctions in place branding, *Place Branding*, 2005/2. szám, Henry Stewart Publications, [http://www.businessfordiplomaticaction.org/learn/articles/intro\\_placebranding.pdf](http://www.businessfordiplomaticaction.org/learn/articles/intro_placebranding.pdf)
5. Anholt, S. & Hildreth, J. (2004): *Brand America – The Mother of All Brands*, Cyan Books, London.
6. Ashworth, G. – Voogd, H. (1997): *A város értékesítése – Marketingszemlélet a közösségi célú várostervezésben*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
7. Baker, M. – Ballington, L. (2002): Country of origin as a source of competitive advantage, *Journal of Strategic Marketing*, pp. 157-168.
8. *Baltic States City Paper* (2001): *Selling Estonia*. <http://www.balticsww.com/news/features/selling-estonia.htm>, download: 10 January 2009.)
9. Bucsky, P. (2016): Észtország, a bezzegország ("Estonia, the model country"). Digital Hungary konferencia, <http://www.digitalhungary.hu/prezentaciok/mobile-hungary-2016/7/?p=2>, download: 11 February 2017.
10. Demos (2006): „Nation branding” azaz országimázs formálás Európában, Melléklet a DEMOS Magyarország Alapítvány „Country branding – Nemzetközi imázs és identitás” konferenciájához, 28 November 2006, Budapest.
11. Dinnie, K. (Ed.) (2008): *Nation Branding – Concepts, Issues, Practice*, Elsevier Butterworth-Heinemann, Oxford.
12. E-Estonia Showroom (2017): <https://e-estonia.com/e-estonia-showroom/>, download: 11 February 2017.
13. Gilmore, F. (2002): A country – can it be repositioned? Spain – the success story of country branding, *Journal of Brand Management*, 9:4-5: 281-293.
14. Jaffe, Eugene D. – Nebenzahl, Israel D. (2001): *National Image and Competitive Advantage – The Theory and Practice of Country-of-Origin Effect*, Copenhagen Business School Press, Handelshøjskolens Forlag.
15. Jenes B. (2005): Az országimázs alakításának lehetőségei, *Marketing és menedzsment*, 2005/2., pp. 18-29.
16. Kaneva, N. (2014): *Branding Post-Communist Nations: Marketizing National Identities in the “New” Europe*. Routledge Research in Cultural and Media Studies.
17. Kiriaco, S. & Cromwell, T. (2001): *Corporate Strategies for a Nation’s Success*, <http://eastwestcoms.com/Corporate-Strategiesfor-a-Nation’s-Success.htm>, download: 10 January 2009.
18. Kotler, P., Haider, D. D. & Rein, I. (1993): *Marketing Places – Attracting Investment, Industry and Tourism to Cities, States, and Nations*, The Free Press, New York

19. Kotler, P. – Gertner, D. (2004): Country as Brand, Product and Beyond: a Place Marketing and Brand Management Perspective. In: Morgan, N.-Pritchard, A.-Pride, R. (szerk.): Destination Branding – Creating the Unique Destination Proposition, 40-56. oldal, Elsevier Butterworth Heinemann, London, UK.
20. Kreatív (2001): Eladni az országot – A Magyar Turizmus Rt. marketingterve. Kreatív marketing és kommunikációs szaklap, 31 October 2001.
21. Lindsay, M. (2000): The Brand Called Wisconsin – Can we make it relevant and different for competitive advantage?, Economic Summit White Paper; Lindsay, Stone and Briggs, [www.wisconsin.edu/summit/archive/2000/papers/pdf/lindsay.pdf](http://www.wisconsin.edu/summit/archive/2000/papers/pdf/lindsay.pdf), download: 10 January 2009.
22. Morgan, N.-Pritchard, A.-Pride, R. (2004): Introduction. In: Morgan, N.-Pritchard, A.-Pride, R. (szerk.): Destination Branding – Creating the Unique Destination Proposition, 3-16. oldal, Elsevier Butterworth Heinemann, London, UK
23. Olins, W. (2001): How to Brand a Nation, <http://wallyolins.com/views.htm>
24. Olins, W. (2004): A márkák – A márkák világa, a világ márkái ("On Brand – The world of brands, the brands of the world"), József Műhely – British Council, Budapest
25. Papadopoulos, N. & Heslop, L. A. (2002): Country Equity and Country Branding, Journal of Brand Management, 9:4-5, 294-314.
26. Papp-Váry, Á. (2005): Mivé lettek? – Beszélgetés a lett országimázs központ vezetőjével ("What have they become? Interview with the head of the Polish country image centre"). Magyar Reklám, a Magyar Reklámszövetség folyóirata ("Magyar Reklám, the publication of the Hungarian Advertising Association") 2:(4) pp. 8-11.
27. Papp-Váry, Á. (2009): Országmárkázástól a versenyképes identitásig: A country branding megjelenése, céljai és természete. ("From country branding to competitive identity: The appearance, aims and nature of country branding") Marketing és Menedzsment 43:(2) pp. 4-19.
28. Papp-Váry Á. (2011): Hogyan lesz a településből márka?: A városmárkázás alapjai. ("How does a city become a brand? The basics of city branding") In: Róka, Jolán; Jávorka, Gabriella; Kovács, Melinda; Téglásy, György; Téglásy, Katalin (ed.): Beszédök könyve polgármestereknek: szónoklatminták és kommunikációs tanácsok minden alkalomra. ("The book of speeches for mayors. Speech samples and communications advice for all occasions") Budapest: Raabe Kiadó, pp. 1-24.
29. Papp-Váry, Á. (2013): A márkanev ereje – Szempontok a sikeres brandépítéshez ("The power of brand names – the aspects of successful brand building"). Dialóg-Campus Kiadó, Budapest – Pécs.
30. Papp-Váry, Á. (2016): Az országnevek mint márkanevek és szerepük az országmárkázásban: néhány eset a világból ("Country names as brand names, and their role in country branding – a few examples from the world"). Tér és Társadalom 30:(1) pp. 79-92.
31. Plavsak, K. (2004): Slovenia – Branding a small new EU nation, In: Public diplomacy and media: international conference, Diplomatic Academy, Ministry of Foreign Affairs, Zagreb, <http://www.media-forum.si/slo/izobrazevanje/javna-diplomacija/clanki/slovenia-branding.pdf>, download: 10 January 2009.

32. Rendon, J. (2003): When Nations Need A Little Marketing, New York Times, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9803EED9123BF930A15752C1A9659C8B63>, published: 23 November 2003.
33. Ries, A. & Trout, J. (1997): Pozicionálás – Harc a vevők fejében elfoglalt helyért ("Positioning: The Battle for Your Mind"), Bagolyvár Könyvkiadó, Budapest.
34. Századvég Alapítvány (2015): Public diplomacy stratégiák ("Public diplomacy strategies"). <http://www.szazadveg.hu/uploads/media/587ceed607ef2/public-diplomacy-strat.pdf>, download: 11 February 2017.
35. Torontáli, Z. (2016): Az észtek pár év alatt a semmiből építették fel a jövőt ("Estonians have built the future from scratch in a few years") [http://hvg.hu/gazdasag/20160502\\_eszt\\_gazdasagi\\_modell\\_kalle\\_palling\\_atlathatosag\\_ek\\_ormanyzat](http://hvg.hu/gazdasag/20160502_eszt_gazdasagi_modell_kalle_palling_atlathatosag_ek_ormanyzat), published: 2 May 2016.
36. Trout, J. (2004): Trout on Strategy – Capturing Mindshare, Conquering Markets, McGraw-Hill, New York.
37. United Nations (2017): <http://www.un.org/en/sections/about-un/overview/index.html> (download: 11 February 2017).
38. van Ham, Peter (2002a): A márkás állam felemelkedése – Az imázs és a hírnév posztmodern logikája. Marketing és Menedzsment, 2002/1., pp. 3-7.).
39. van Ham, P. (2002b): Branding Territory: Inside the Wonderful Worlds of PR and IR Theory, Millennium: Journal of International Studies, 31:2, 249-269.
40. Vicente, J. (2004): State Branding in the 21st Century, Master of Arts in Law and Diplomacy Thesis, The Fletcher School, <http://fletcher.tufts.edu/research/2004/DeVicente-Jorge.pdf>, download: 10 January 2009.)

**UTJECAJ IZMJENA I DOPUNA ZAKONA O LOKALNOJ I PODRUČNOJ  
(REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI NA PRAVNE AKTE KOJI REGULIRAJU  
POSLOVANJE ŽUPANIJSKE SKUPŠTINE POŽEŠKO- SLAVONSKE ŽUPANIJE**

**THE INFLUENCE OF AMENDMENTS TO THE LAW OF LOCAL AND REGIONAL  
SELF-GOVERNMENT ON THE LEGAL ACTS WHICH ARE REGULATING THE  
OPERATIONS OF THE POŽEGA-SLAVONIA COUNTY ASSEMBLY**

**Ivana Pavelić, bacc. admin. publ.**  
Požeško-slavonska Županija, Požega  
e-mail: [pavelic3@gmail.com](mailto:pavelic3@gmail.com)

**Sažetak**

Tema kojoj se u radu bavimo je utjecaj izmjena i dopuna Zakona o lokalnoj i područnoj (samoupravi) koje su stupile na snagu 23. prosinca 2020. godine na pravne akte koji reguliraju pravni statut i poslovanje Županijske skupštine Požeško-slavonske Županije. U radu smo analizirali Poslovnik o radu Županijske skupštine Požeško-slavonske Županije, Odluku o naknadama članovima Županijske skupštine te Statut Požeško-slavonske Županije. Osvrnuli smo se na zakonske novosti koje će prvu primjenu imati na lokalnim izborima će se održati u svibnju 2021. godine.

**Ključne riječi:** *Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi, izmjene, analiza.*

**Abstract**

The main topic that we are dealing with in this paper is the impact of amendments to the Law on Local and Regional (Self-Government) that entered into force on 23 December 2020 on legal acts that are regulating the legal statute and operations of the County Assembly of Požega-Slavonia County. In this paper, we analyze the Rules of Procedure of the County Assembly of Požega-Slavonia County, the Decision of the Remuneration to Members of the County Assembly and the Statute of Požega-Slavonia County. We also looked back at the legal innovations that will have their first application in the local elections to be held in May 2021.

**Keywords:** *Law on local and regional self-government, amendments, analysis.*

**1. UVOD**

Problem efikasnosti sustava lokalne samouprave je pitanje koje se u zadnjih dvadeset godina učestalo ponavlja. Problemi koji se pojavljuju u kontekstu lokalne samouprave su kako efikasno ustrojiti sustav unutar države, koliko jedinica treba postojati na određenom teritoriju, kako osigurati samoodrživost tih jedinica te kako osigurati funkcioniranje cjelokupnog sustava (Pavelić, 2019). Premda su županije od samog uvođenja 1993. ostale u jednakom broju i s jednakim teritorijalnim okvirom, koncepcija te razine znatno se promijenila u reformi 2001 te 2020.godine. U prvoj su fazi, od 1993. do 2001., županije bile jedinice lokalne uprave i samouprave, a onda su postale jedinicama područne (regionalne) samouprave. U toj su fazi, naročito putem institucije župana i županijskih ureda kao tijela državne uprave, služile kao oslonac i instrument centralizacije, etatizacije. Njihova je struktura utemeljena na političkim, a



ne upravno- stručnim kriterijima. Nisu bile sposobne pokrenuti razvoj, ali su poslužile kao pogodno tlo birokratizacije i gomilanje neefikasne i politizirane administracije. Samoupravni djelokrug županija je bio izrazito uzak no prilikom spajanja Ureda državne uprave sa Županijama taj djelokrug se uvelike proširio. Tijekom 2020. godine u aspektu Županija se dogodila bitna promjena. Županijama kao jedinicama regionalne samouprave pripojeni su sada već ukinuti Uredi državne uprave te su županije dobile ovlast obavljanja poslova iz djelokruga ukinutih Ureda državne uprave. Ova promjena je temelj potrebe za izmjenama I dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj samoupravi. Republika Hrvatska u trenutku pisanja ovog rada ima 20 županija i Grad Zagreb kao jedinice regionalne samouprave (Koprić,2010).

## 2. ZAKON O LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ ) SAMOUPRAVI

Javna rasprava o izmjenama i dopunama verzije Zakona o lokalnoj i regionalnoj ( područnoj) samoupravi koje je bila na snazi do 22.prosinca 2020. godine završena je dana 23.studenog 2020. godine. Predmetni zakon donesen je po hitnome postupku.<sup>1</sup> Izmjene i dopune Zakona o lokalnoj i regionalnoj ( područnoj) samoupravi mogu se podijeliti u šest temeljnih kategorija, prema predmetu na koji se izmjene i dopune odnose.

Prva kategorija izmjena su izmjene koje se izravno odnose na političke funkcije u sustavu lokalne i regionalne samouprave. Zbog svoje prirode, ova kategorija izmjena je popraćena velikom medijskom popularnosti. Temeljna promjena koja se odvila jest ukidanje broja zamjenika u izvršnim tijelima jedinica lokalne i regionalne samouprave. Izvorna ideja bila je ta da se broj zamjenika reducira za 90% te da se umjesto dosadašnjih 671 zamjenika biraju 53 zamjenika. Tijekom rasprave u Saboru Republike Hrvatske, od ove opcije se odustalo te je predloženo novo idejno rješenje koje je u konačnici prihvaćeno. Bitno je napomenuti da je uvedena izmjena koja se odnosi na naknade koje primaju vijećnici u gradskoj te županijskoj skupštini (Đulabić, 2021). Druga kategorija izmjena se odnosi na neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju o pitanjima koja su od posebnog državnog interesa. Ovim promjenama se posebno uređuje pitanje mjesnih zborova građana koji se sada mogu sazivati radi davanja mišljenja i izjašnjavanja građana o pojedinim pitanjima i prijedlozima iz samoupravnog djelokruga grada ili općine. Omogućena je i rasprava o javnim interesima koji su od lokalnog značaja u skladu s odredbama aktualnog zakona. Kao oblik neposrednog sudjelovanja građana omogućuje se i podnošenje prijedloga i peticija o pitanjima iz samoupravnog djelokruga grada ili općine. Ove promijene moraju biti usklađene s statutom jedinice lokalne i / ili regionalne samouprave. Treća kategorija izmjena odnosi se na informatizaciju i modernizaciju sustava javne uprave te komunikacije u jedinicama lokalne i regionalne samouprave. S obzirom na aktualnu pandemiju virusa COVID-19 te nemogućnosti održavanja elektroničkih sjednica jer ne postoji pravno utemeljene za održavanjem istih, zakonodavac je omogućio da se sjednice uz dosadašnji način održavanja u fizičkom obliku, mogu održavati i elektroničkim putem u skladu s raspoloživim informatičkim resursima.

Kada govorimo o četvrtoj skupini izmjena, govorimo o izmjenama koje su donesene s ciljem povećanja transparentnosti sustava jedinica lokalne i regionalne samouprave. Povećanje

---

<sup>1</sup> Zakoni se po hitnom postupku donose kada to zahtijevaju interesi obrane i drugi osobito opravdani državni razlozi, odnosno kada je to nužno radi sprečavanja ili otklanjanja većih poremećaja u gospodarstvu).

transparentnosti je od izrazite važnosti zbog niske stope povjerenja u sustav jedinica lokalne i regionalne samouprave koju građani Republike Hrvatske imaju prema istim. Uvođenje obaveze za sve jedinice lokalne i regionalne samouprave na javnu, odnosno, objavu putem internetskih stranica, potrošnje javnog novca je pokušaj povećanja transparentnosti sustava. Cilj je da informacije budu pogodne za pretraživanje, lako dostupne ali i usklađene s odredbama Zakona o zaštiti osobnih podataka. Navedena obveza uvedena je s odredbama zakona. Peta skupina uređuje pitanje neizglasavanja proračuna. One samo pobliže objašnjavaju zakonske praznine i nedoumice koje su postojale. Šesta i posljednja skupina su opće izmjene koje su donesene s ciljem poboljšanja postojećih odredbi.

### **3. PRAVNI AKTI KOJI REGULIRAJU POSLOVANJE ŽUPANIJSKE SKUPŠTINE POŽEŠKO-SLAVONSKE ŽUPANIJE**

Kada govorimo o pravnim aktima koji reguliraju poslovanje Županijske skupštine Požeško-slavonske županije, moramo izdvojiti tri glavna akta : Statut Požeško- slavonske Županije kao temeljni pravni akt, Poslovnik županijske skupštine Požeško-slavonske županije kao pravni akt koju uređuje i pobliže regulira poslovanje Županijske skupštine te Odluku o naknadama za rad članovima Županijske skupštine i njezinih radnih tijela.

#### **3.1. Statut Požeško-slavonske županije**

Temeljni razlog za promjenu Statuta Požeško- slavonske županije je potreba za usklađivanjem odredbi Statuta s odredbama nove verzije Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi) koja je objavljena u Narodnim Novinama, broj 14/2020 je stupila na snagu 24.prosinca 2021. godine. Sukladno navedenim idejama u Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj samoupravi ciljevi koji proizlaze ovim izmjenama i dopunama su usmjereni k optimizaciji sustava lokalne i područne ( regionalne) samouprave u vidu smanjena broja lokalnih dužnosnika što će izravno imati efekta u značajnim proračunskim uštedama.

Kada govorimo o izmjenama Statuta, moramo naglasiti izmjene bitnih odredbi. Velika promjena se odvila u odnosu javnosti te pravu sudjelovanja javnosti u sjednicama Županijske skupštine. Sjednice Županijske skupštine su postale javne. Nazočnost javnosti može se isključiti samo iznimno, u slučajevima predviđenim posebnim zakonom i općim aktom jedinice. Sjednicama Županijske skupštine prisustvuje župan i zamjenik župana. Na sjednicama Županijske skupštine glasuje se javno, ako Županijska skupština ne odluči da se, u skladu s poslovnikom ili drugim općim aktom, o nekom pitanju glasuje tajno. Sjednice Županijske skupštine mogu se sazvati i elektroničkim putem. Poslovnikom o radu Županijske skupštine uredit će se osiguranje praćenja rasprave i sudjelovanja u radu i odlučivanju. U slučaju nastupanja posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje trenutačno ne ugrožava pravni poredaj, život, zdravlje ili sigurnost stanovništva te imovinu veće vrijednosti, za vrijeme trajanja posebnih okolnosti sjednice Županijske skupštine, iznimno se mogu održavati elektroničkim putem. Način održavanja sjednice Županijske skupštine u slučaju iz prethodnog stavka

propisuje se Poslovnikom Županijske skupštine ili posebnom odlukom Županijske skupštine.<sup>2</sup> U pogledu zastupljenosti nacionalnih manjina u Županijskoj skupštini određeno je da se njihov udio računa sukladno odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.<sup>3</sup> Mjerodavni podatci o trenutnom stanju pripadnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj su oni iz službenog popisa stanovništva. manjine u Županijskoj skupštini mjerodavni su službeni rezultati popisa stanovništva. Broj članova Županijske skupštine iz reda pripadnika pojedine nacionalne manjine<sup>4</sup> utvrdit će se tako da se udio pojedine nacionalne manjine u ukupnom stanovništvu te jedinice pomnoži s brojem članova predstavničkog tijela jedinice, a dobiveni broj zaokruži se na cijelu broj bez decimalnog ostatka prije svakih izbora za Županijsku skupštinu, središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove opće uprave objavit će na svojim internetskim stranicama podatke o broju članova Županijske skupštine jedinica koji se biraju iz reda pripadnika pojedine nacionalne manjine. U pogledu prestanka mandata Zamjenika koji obnaša dužnost Župana novina je da je zamjenik koji obnaša dužnost Zamjenik je zamjenik župana koji je izabran na neposrednim izborima zajedno s županom, a dužnost župana obnaša ako je mandat župana prestao nakon isteka dvije godine mandata u županiji. Zamjenik koji obnaša dužnost župana je i zamjenik župana koji je izabran na neposrednim izborima zajedno s županom, a dužnost župana obnaša ako je župan za vrijeme trajanja mandata spriječen u obavljanju svoje dužnosti. Zamjenik koji obnaša dužnost župana ima sva prava i dužnosti župana.

Promjene su se dogodile i u pogledu prava te odgovornosti Župana. Prilikom spajanja bivših Ureda državne uprave s jedinicama regionalne samouprave, obavljanje poslova iz domene državne uprave predano je jedinicama regionalne samouprave. Župan je odgovoran za zakonito i pravilno obavljanje povjerenih poslova državne uprave tijelu državne uprave nadležnom za upravni nadzor u odgovarajućem upravnom području. Župan obavlja poslove utvrđene statutom županije u skladu sa zakonom. Župan, u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga županije ima pravo obustaviti od primjene opći akt Županijske skupštine. Ako ocijeni da je tim aktom povrijeđen zakon ili drugi propis, župan će donijeti odluku o obustavi općeg akta u roku od 8 dana od dana donošenja akta. Župan ima pravo zatražiti od Županijske skupštine da u roku od 8 dana od dana donošenja odluke o obustavi ukloni uočene nedostatke u općem aktu. Ako Županijska skupština ne ukloni uočene nedostatke Župan je dužan bez odgode obavijestiti nadležno tijelo državne uprave u čijem je djelokrugu opći akt i dostaviti mu odluku o obustavi općeg akta.

Župan ima zamjenika koji se bira zajedno s njim na neposrednim izborima sukladno posebnom zakonu. Pravo na zamjenika župana iz redova nacionalnih manjina određuje se sukladno odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i zakona kojim se uređuje sustav lokalne i područne ( regionalne) samouprave i lokalni izbori. Ako prije isteka mandata prestane mandat zamjeniku župana izabranom iz redova pripadnika nacionalnih manjina , raspisat će se prijevremeni izbori iz reda pripadnika nacionalnih manjina. O svim promjenama tijekom

<sup>2</sup> Statut Požeško-slavonske županije (Službeni glasnik 2/21), <https://www.pszupanija.hr/statut-pozesko-slavonske-zupanije.html>

<sup>3</sup> Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (NN 155/2002), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002\\_12\\_155\\_2532.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_12_155_2532.html)

<sup>4</sup> Sukladno odredbama o pravima nacionalnih manjina.

mandata zamjenika župana izabranom iz reda pripadnika nacionalnih manjina pročelnik upravnog tijela nadležnog za službeničke odnose u Županiji dužan je bez odgode obavijestiti tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu ( regionalnu) samoupravu. Župan te zamjenik župana koji je izabran zajedno s njima mogu se opozvati putem referendumu. Raspisivanje referendumu za opoziv može predložiti 20% ukupnog broja birača u jedinici lokalne samouprave u kojoj se traži opoziv župana te zamjenik župana koji je izabran zajedno s njim ili 2/3 članova predstavničkog tijela. Ako je raspisivanje referendumu za opoziv predložilo 20% ukupnog broja birača u jedinici u kojoj se traži opoziv, Županijska skupština tijelo raspisat će referendum za opoziv župana te zamjenika župana koji je izabran zajedno s njim u skladu s odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj ( regionalnoj) samoupravi i zakona kojim se uređuje raspisivanje referendumu , u dijelu koji se odnosi na utvrđivanje je li prijedlog podnesen od strane potrebnog broja birača u jedinici. Ako je raspisivanje referendumu za opoziv predložilo 2/3 članova Županijske skupštine, odluku o raspisivanju referendumu za opoziv župana te zamjenika župana koji je izabran zajedno s njima Županijska skupština donosi dvotrećinskom većinom glasova svim članova Skupštine. Referendum za opoziv ne može se raspisati samo za zamjenika župana. Referendum za opoziv župana te zamjenika župana ne smije se raspisati prije proteka roka od 6 mjeseci od održanih izbora ni ranije održanog referendumu za opoziv, kao ni godini u kojoj se održavaju redovni izbori za župana.

Ako prije isteka dvije godine mandata prestane mandat županu, raspisat će se prijevremeni izbori za župana i zamjenika župana. Do provedbe prijevremenih izbora dužnost župana obnašat će njegov zamjenik koji je izabran zajedno s njim, a ako je mandat prestao i zamjeniku, do provedbe prijevremenih izbora dužnost župana obnašat će povjerenik Vlade Republike Hrvatske. Ako nakon isteka dvije godine mandata prestane mandat županu, neće se raspisivati prijevremeni izbori za župana , a dužnost župana do kraja mandata obnašat će njegov zamjenik koji je izabran zajedno s njim. Ako za vrijeme trajanja mandata županu prestane mandat samo njegovom zamjeniku koji je izabran zajedno s njim, neće se raspisati prijevremeni izbori za zamjenika župana. Ako prestane mandat zamjeniku koji obnaša dužnost župana, raspisati će se prijevremeni izbori za župana te zamjenika župana. Do provedbe prijevremenih izbora dužnost će obnašati povjerenik Vlade Republike Hrvatske. Ako je prestanak mandata župana te zamjenika župana nastupio opozivom, raspisati će se prijevremeni izbori za župana te zamjenika župana. Do provedbe prijevremenih izbora dužnost župana obnašat će povjerenik Vlade Republike Hrvatske.

O svim promjenama tijekom mandata župana i njegovih zamjenika, pročelnik upravnog tijela države uprave nadležno za lokalnu i područnu ( regionalnu) samoupravu. Župana u slučaju duže odsutnosti ili drugih razloga spriječenosti u obavljanju njegove dužnosti, zamjenjuje zamjenik koji je izabran zajedno s njim, u skladu sa statutom. Župan može obavljanje određenih poslova iz svog djelokruga povjeriti zamjeniku koji je izabran zajedno s njim. Pri obavljanju povjerenih poslova zamjenik je dužan pridržavati se uputa župana. Povjeravanjem poslova iz svog djelokruga zamjeniku, ne prestaje odgovornost župana za njihovo obavljanje. S ciljem povećanja transparentnosti poslovanja jedinica regionalne samouprave, propisana je obveza javnog objavljivanja proračuna kao i načina na koji su se potrošila proračunska sredstva. Ova objava mora se odviti u skladu s odredbama Zakona o zaštiti osobnih podataka (GDPR). Županija je dužna javno objavljivati informacije o trošenju proračunskih sredstava na svojim

mrežnim stranicama na način da te informacije budu lako dostupne i pretražive. Objava informacija obavlja se u skladu s odredbama zakona kojim se određuje informiranje, izrada, donošenje i izvršavanje proračuna te uputa i drugih akata ministarstva nadležnog za financiranje.

### **3.2. Poslovnik županijske skupštine Požeško-slavonske županije**

Člankom 32. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>5</sup> propisana je obaveza jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave da u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu istog usklade svoje statute i druge opće akte s njegovim odredbama. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi stupio je na snagu 24. prosinca 2020. godine. Poslovnik Županijske skupštine opći je akt kojim se uređuje način rada, unutarnje ustrojstvo i druga pitanja od značaja za rad ovog predstavničkog tijela.

Od novina koje su uvrštene u Poslovnik se ističu promjena odredbe kojima se uređuje praćenje rasprave i sudjelovanje u radu i odlučivanju na sjednici Županijske skupštine koja se održava elektronskim putem. Naime, člankom 11. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisuje se da u slučaju nastupanja posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje trenutačno ugrožava pravni poredak, život, zdravlje ili sigurnost stanovništva te imovinu veće vrijednosti, sjednice predstavničkog tijela iznimno mogu se održavati elektronskim putem, za vrijeme trajanja posebnih okolnosti novina je i mogućnost da konstituirajuću sjednicu Županijske skupštine saziva pročelnik upravnog tijela koji je nadležan za poslove predstavničkog tijela ili službenik kojeg on ovlasti. Ako u jedinici nije imenovan pročelnik upravnog tijela nadležan za poslove predstavničkog tijela ili službenik ovlašten za obavljanje poslova tog pročelnika, konstituirajuću sjednicu sazvat će čelnik tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu ( regionalnu) samoupravu ili osoba koju on ovlasti.

### **3.3. Odluka o naknadama za rad članovima Županijske skupštine i njezinih radnih tijela**

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da član predstavničkog tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave svoju dužnost obavlja počasno i da za to ne prima plaću a pravo na naknadu ostvaruje u skladu s odlukom predstavničkog tijela. Identične odredbe sadržane su i u Statutu Županije kojim je određeno da vijećnik svoju dužnost obavlja počasno i za to ne prima plaću te da za svoj rad u Županijskoj skupštini ima pravo na naknadu u skladu s odlukom Županijske skupštine. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj ( regionalnoj) samoupravi propisano je u odredbi članka 31. stavak 2. da se naknada za rad u predstavničkom tijelu i radnim tijelima predstavničkog tijela može odrediti u neto iznosu, tako da ukupna godišnja neto naknada po članu predstavničkog tijela ne smije iznositi više od 16.000,00 kuna u županijama s više od 300.000 stanovnika, u županijama koje imaju od 200.000 do 300.000 stanovnika 15.000,00 kuna. Dok naknada ne smije iznositi više

<sup>5</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi pročišćeni tekst, NN 19/13, 137/15,123/17, 98/19,144/20 ([https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_12\\_144\\_2762.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_12_144_2762.html))

od 14.000,00 kuna u županijama koje imaju od 100.000 do 200.000 stanovnika a u županijama koje imaju do 100.000 stanovnika naknada ne smije iznositi više od 13.000 kn na godišnjoj razini. Kada govorimo o općinama i gradovima, u općini i gradu koji imaju više od 300.000 stanovnika naknada ne smije iznositi više od 16.000,00 kuna. Ako imaju više od 100.000 stanovnika a manje od 300.000 stanovnika tada naknada može biti maksimalno 14.000,00 kuna. Ako imaju više od 60.000 stanovnika a manje od 100.000 stanovnika maksimalni iznos naknade je 13.000,00 kuna. Općine i gradovi koji imaju više od 35.000 stanovnika a manje od 60.000 mogu isplatiti do 12.000. kuna naknade. U slučaju da imaju više od 20.000 stanovnika a manje od 35.000 stanovnika naknada može iznositi do 11.000,00 kuna. Oni koji imaju od 10.000 stanovnika do 20.000 stanovnika mogu isplatiti naknade u iznosu do 10.000 kuna a ako imaju više od 5.000 stanovnika a manje od 10.000 ta naknada može iznositi 8.000,00 kuna. Najmanji iznos naknade , 4.000,00 kuna mogu isplatiti općine i gradovi koji imaju do 1.000 stanovnika, dok oni s više od 1.000 stanovnika a manje od 4.000 mogu isplatiti do 6.000 kuna na godišnjoj razini. Naknada za predsjednika predstavničkog tijela može se odrediti u iznosu uvećanom za najviše 50%, a za potpredsjednike u iznosu uvećanom za najviše 30% pripadajuće naknade. Ujedno se propisuje i -visina naknade za rad predsjednika i potpredsjednika Županijske skupštine te vijećnika Skupštine, visina naknade za rad člana radnog tijela Županijske skupštine te pravo na naknade i pokriva ostalih troškova koji se financiraju iz Županijskih proračuna. Visina naknade za rad vijećnika utvrđuje se u dosadašnjem iznosu od 500,00 kuna mjesečno po vijećniku, dok se mijenja naknada za predsjednika Županijske skupštine. Dosadašnja naknada od 3.000,00 kuna mjesečno, po novome će iznositi 1.600,00 kuna mjesečno dok se za potpredsjednika Županijske skupštine ova naknada utvrđuje u iznosu od 1.400,00 kuna mjesečno, dakle u granicama određenim zakonskim limitom za utvrđivanje ove naknade.

#### **4. ZAKLJUČAK**

Javna rasprava o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i regionalnoj ( samoupravi) završena je u mjesecu studenom 2020. godine. Predmetni zakon je u javnosti izazvao brojne rasprave zbog svoje materije te novina koji unosi u poslovanje jedinica lokalne i regionalne ( područne) samouprave.

Prema objašnjenju zakonodavca koje je dostupno uz prijedlog Zakona, ciljevi kojima se teži putem izmjena zakona su usmjereni na optimizaciju sustava lokalne i područne ( regionalne) samouprave su proračunske uštede, smanjenje broja lokalnih dužnosnika što će se izravno odraziti na proračunske uštede te racionalizacija poslova koji se obavljaju u jedinicama lokalne i područne ( regionalne) samouprave kao i sam kontinuitet te lakša dostupnost građanima.

Izmjene predmetnog zakona imale su za ispuniti tri glavna cilja : optimizacija sustava, proračunske uštede te smanjenje broja dužnosnika. S ciljem ostvarivanja tih promjena, zakonske izmjene su podijeljene u šest glavnih kategorija koje vode k ostvarenju jednog od zadanih ciljeva. Prva skupina se odnosi na političke funkcije u sustavu te smanjenje broja dužnosnika tako da se broj dužnosnika koji će se birati donosi na temelju veličine jedinice lokalne i regionalne samouprave. Druga skupina se odnosi na neposredno sudjelovanje građana u sustavu koje se nastoji ostvariti referendumom kao oblikom izjašnjavanja. Ovo je posebno bitno pri opozivu župana. Treća skupina promjena je informatizacija i modernizacija sustava u

obliku elektroničkog održavanja sjednica predstavničkog tijela građana u skladu s tehničkim mogućnostima. Povećanje transparentnosti sustava kao četvrta skupina promjena ostvaruje se javnom objavom proračuna koji mora biti transparentan te razumljiv građanima. Naravno, objava se mora odraditi u skladu s odredbama Zakona o zaštiti podataka. Neizglasavanje proračuna svrstano je u petu skupinu promjena te je reducirani zakonski rok za izglasavanje istog. Zadnja skupina promjena je strogo nomotehničke prirode te su one za poboljšanje nekih postojećih odredbi zakona.

Zaključno je potrebno napomenuti da su ciljevi koji se žele postići izmjenama i dopunama predmetnog Zakona relativno nisko postavljeni te da će sigurno biti ispunjeni. Pitanje koje se nameće je o opravdanosti takvog izbora, jesu li ti ciljevi toliko nisko postavljeni kako bi se osiguralo njihovo provođenje te se Zakonodavac spasio od kritika predmetnog Zakona ili je sustav lokalne i područne ( regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj neučinkovit u tolikoj mjeri da su ovi niski ciljevi jedini ciljevi koji se trenutno mogu postići.

## LITERATURA

1. Koprić, I. (2010). „Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10(3), str. 665-680.
2. Pavelić, I., Mezak Matijević M. (2019). Pravni položaj Općina u Republici Hrvatskoj te Bosni i Hercegovini, str 97.
3. Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
4. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi pročišćeni tekst, NN 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20
5. Statut Požeško-slavonske županije (Službeni glasnik 2/21)
6. Poslovnik županijske skupštine Požeško-slavonske županije (Službeni glasnik 2/21)
7. Odluka o naknadama za rad članovima Županijske skupštine i njezinih radnih tijela (Službeni glasnik 2/21)
8. Đulabić, V. (2021.) Mogu li se nove izmjene propisa o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi smatrati reformom? (<https://informator.hr/strucni-clanci/mogu-li-se-nove-izmjene-propisa-o-lokalnoj-i-podrucnoj-regionalnoj-samoupravi-smatrati-reformom>) (23.09.2021.)

## DIGITALIZACIJA JAVNE UPRAVE KAO PREDUVJET POVEĆANJA POVJERENJA GRAĐANA I POSTIZANJA DRUŠTVENOG BLAGOSTANJA

### DIGITALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A PRECONDITION FOR AN INCREASE CITIZENS' TRUST AND THE ACHIEVEMENT OF SOCIAL WELFARE

**Kristina Perc, mag. oec., pred.**

Tehničko veleučilište u Zagrebu

e-mail: [kristina.perc@tvz.hr](mailto:kristina.perc@tvz.hr)

**Anamarija Ravlić, studentica**

Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu

e-mail: [anamarijaravlic1@gmail.com](mailto:anamarijaravlic1@gmail.com)

#### **Sažetak**

Primjena informacijsko-komunikacijskih tehnologija omogućila je efikasnije prikupljanje i distribuciju informacija s naglaskom na zadovoljstvo korisnika. Digitalna transformacija danas je postala nezaobilazni dio svakodnevnog života te je kao takva utkana u cjelokupnu sferu društvene zajednice, a njen nezaobilazan utjecaj vidljiv je i u svim sektorima gospodarstva, na način da doprinosi povećanju učinkovitosti i pozitivno utječe na održivost poslovanja kao i na funkcioniranje suvremenog društva. Upravo su institucije javne uprave one koje su na prvoj crti izgradnje povjerenja javnosti u učinkovitost vlade, jer je upravo povjerenje građana nužno za uspješno funkcioniranje javne politike. Postavlja se pitanje povjerenja građana u institucije javne uprave te načina na koji država djeluje u funkciji postizanja općeg društvenog dobra. U ovom radu razmatrati ćemo kako transformacija javne uprave u pogledu pristupa informacijama i transparentnosti utječe na povjerenje građana, posebice u kriznim situacijama, a sa naglaskom na postizanje društvenog blagostanja.

**Ključne riječi:** *digitalizacija javne uprave, povjerenje, blagostanje.*

#### **Abstract**

The application of information and communication technologies has enabled more efficient collection and distribution of information with an emphasis on customer satisfaction. Today, digital transformation has become an unavoidable part of everyday life and as such is woven into the entire fabric of society, and its unavoidable impact is visible in all sectors of the economy, in a way that contributes to increasing the effectiveness and positive impact on the sustainability of the business as well as to the functioning of modern society. It is the public administration institutions that are on the front line of building public trust in the effectiveness of the government, because it is the citizens' trust that is necessary for the successful functioning of public policy. The question of citizens' trust in public administration institutions and the way in which the state acts in the function of achieving the general social welfare is raised. This article will examine how the transformation of public administration in terms of access to information and transparency affects the trust of citizens, especially in crisis situations, but with an emphasis on achieving social welfare.

**Keywords:** *digitization of public administration, trust, welfare.*



## 1. UVOD

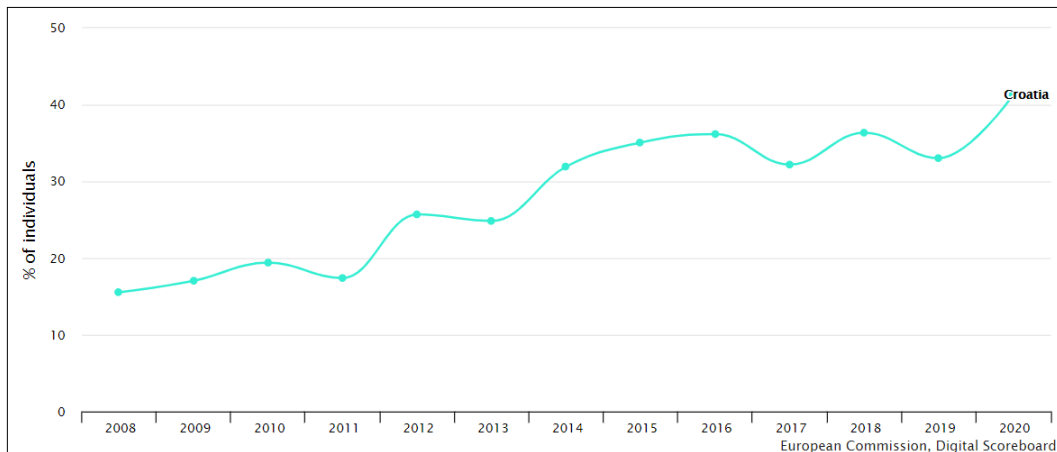
Značaj tehnološkog napretka prepoznale su vlade i institucije javnih uprava diljem svijeta, što im je omogućilo da svoje poslovanje prilagode suvremenim trendovima, a istovremeno svojim korisnicima, građanima, omogućue veću dostupnost informacijama o radu uprave. Reforme vezane za javnu upravu svakako predstavljaju jedan od ključnih izazova za svaku državu, jer reformu nije dovoljno provesti, već je njome bitno upravljati, pogotovo kada ona ima značajan utjecaj na građane. Stoga se postavlja pitanje upoznatosti građana s digitalnom transformacijom javne uprave i znanju o korištenju dostupnih usluga, posljedično i povjerenja u institucije. Ovaj rad je nastao kako bi se stekao uvid u razmišljanje građana o stupnju digitalizacije javne uprave, korisnosti dostupnih podataka i njihova povjerenja u institucije, proučena je dostupna teorija, razmišljanja znanstvenika na tom polju, statistički podaci te je za potrebe pisanja ovoga rada provedeno i anketno istraživanje koje je autoricama dalo uvid u razmišljanja građana.

## 2. REFERENCE

Javna uprava predstavlja odraz institucionalnih temeljnih načela upravljanja državom (Holmberg, Rothstein, 2012). Naglasak javne uprave je na društvenim potrebama, a ogleda se na temelju organizacijskih struktura, procesa, uloga, odnosa, politika i programa, a posljedično utječe na gospodarsko blagostanje (Kaufmann i sur, 1999). U današnje vrijeme institucije imaju temeljnu ulogu na način da su u mogućnosti utvrditi odgovarajuće poticaje, da smanjuju nesigurnost i omogućavaju dugoročno blagostanje (European Commission, 2017). Korištenje suvremene tehnologije u radu uprave omogućava da informacije kojima ona raspolaže vode prema smanjenju političke neizvjesnosti i pridonosi stabilizaciji društvenog sustava u cjelini (Antić, 2019, 33). Prema Norrisu, Internet ima više funkcija od kojih su najvažnije: širenje informacija o aktivnostima vlade, kao i širenje informacija o javnim uslugama, osiguravanje mehanizma za reakciju građana, omogućavanje izravnijeg sudjelovanja u procesu donošenja odluka i osiguravanje izravne potpore demokratskom procesu, poput online glasovanja (Grbeša Zanzerović, Vučković, 2016, 36). Vezano za pružanje usluga, to je područje u kojem je vidljiva isprepletenost politike sa svakodnevnim životom građana, a upravo zbog postojećih društvenih, tehnoloških i gospodarskih promjena dolazi do pojave novih očekivanja od javnih usluga, jer mnogi korisnici očekuju pojednostavljene ili automatizirane usluge koje su prilagođene njihovim potrebama (European Commission, 2017). Suvremena javna uprava temelji se na postavkama funkcionalne države koja građanima nije sredstvo prisile već servis koji služi zadovoljavanju njihovih potreba (Alerić, 2018:1). Odgovornost, javnost, nekorumpiranost, otvorenost, usmjerenost prema korisniku, osnovna su načela rada uprave, a kako bi javna uprava ispunila osnovni cilj i postala jeftin, brz i učinkovit servis građana, treba ispuniti određene uvjete te nastojati maksimalno iskoristiti tehnološka dostignuća na području informatizacije (Alerić, 2018:1). Institucije su postale otvorenije i transparentnije te se posljedično poboljšao pristup uslugama, kao i njihova kvaliteta, no, povjerenje građana u vlast se pogoršala (European Commission, 2017). Da je povjerenje građana posljednjih godina na niskoj razini vidljivo je iz istraživanja Eurobarometra koje govori kako u EU građani imaju sve manje povjerenja u svoje vlade, parlamente i institucije te je primjerice u 2016. svega 27% ispitanika reklo kako vjeruje svojim nacionalnim vladama, dok se njih više od 70% izjasnilo kako im ne vjeruje (Grbeša

Zanzerović, Vučković, 2016, 36). No, u današnje vrijeme, vrijeme globalne borbe sa epidemijom COVID-19, vidljiva je jedna sasvim nova slika povjerenja građana. Prema novom istraživanju Eurobarometra, povjerenje građana EU doseglo je najvišu razinu u više od deset godina, unatoč zabrinutosti zbog djelovanja EU vezanih za pitanje pandemiju (Euronews, 2021). Prema pokazatelju pojedinaca, od 16 do 74 godina starosti, koji koriste Internet za komunikaciju s institucijama javne uprave, na razini Hrvatske, vidljiv je porast u 2020. godini.

Grafikon 1: Pojedinci koji koriste Internet za komunikaciju s javnim vlastima, zadnjih 12 mjeseci (Izvor: European Commission: Croatia in the Digital Economy and Society Index)



Navedena statistika nam govori kako kreiranje sve većeg broja digitalnih usluga znači i njihovo intenzivnije korištenje, ali ne zaboravimo da kao razlog sve intenzivnijeg korištenja istih možemo pripisati i globalnim zbivanjima, koja su obilježila 2020. kao godinu globalne epidemije. Također, prema ocjeni UN-a za 2020. po pitanju e-Participation Indexa Hrvatska se našla na 23. mjestu (1. mjesto Estonija), dok je po pitanju razvoja e-Uprave (e-Government Development Index) zauzela 51. mjesto (1. mjesto Danska) (UN, 2021).

### 3. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Istraživanje je provedeno u obliku online ankete na 112 ispitanika tehnikom prigodnog uzorka gdje su anketari ispitivali stavove ispitanika dobrovoljaca. Anketa se sastojala od ukupno 15 pitanja, od kojih su se prva 2 pitanja odnosila na osnovne podatke o ispitaniku (dob i spol), ostalih 12 pitanja odnosilo se na mišljenja ispitanika u odnosu na temu istraživanja. Zadnje pitanje je bilo neobavezno, a odnosilo se na vlastiti komentar na temu istraživanja. Kanal za provođenje ankete bila je društvena mreža Facebook.

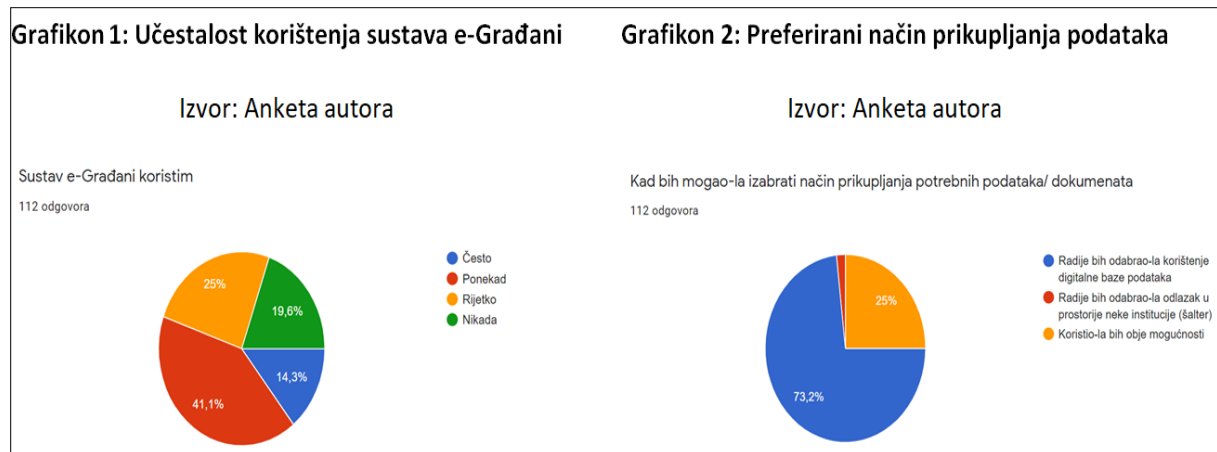
### 4. REZULTATI ANKETE

Od ukupno 112 ispitanika 42 (37,5%) je bilo muškog, a 70 (62,5%) ženskog spola. Gledano prema dobnoj strukturi, najveći broj ispitanika (38,4%) bile su osobe između 31 i 40 godina starosti, zatim (33%) između 21 i 30 godina starosti. 15,2% ispitanika starosti je između 41 i 50 godina, 12,5% ispitanika starije je od 51 godine, a tek je 1 ispitanik (0,9%) mlađi od 20 godina.

Tablica 1: Spol i dob ispitanika (Izvor: Anketa autora)

Spol:	Broj osoba	Postotak
Muško	42	37,5%
Žensko	70	62,5%
Dob:	Broj osoba	Postotak
< 20	1	0,9%
21 – 30	37	33%
31 – 40	43	38,4%
41 – 50	17	15,2%
> 51	14	12,5%

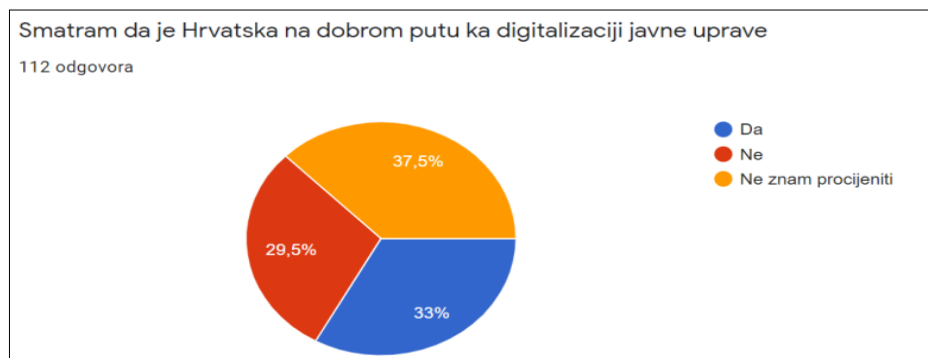
Na pitanje o učestalosti korištenja sustava e-Građani, najveći broj ispitanika, njih 46 (41,1%) izjasnilo se kako sustav e-Građani koriste ponekad, 28 (25%) ispitanika rijetko, 16 (14,3%) često, a njih 22 (19,6%) nikada (Grafikon 1).



Kada bi mogli birati način prikupljanja potrebnih podataka/ dokumenata, 82 ispitanika (73,2%) izjasnilo se kako bi radije odabrali korištenje digitalne baze podataka. Samo 2 ispitanika (1,8%), i to ispitanici stariji od 51 godine, izjasnili su se kako bi radije odabrali odlazak u prostorije neke institucije. Ostalih 28 ispitanika (25%) izjasnilo se kako bi koristili obje mogućnosti (Grafikon 2).

Da je Hrvatska na dobrom putu ka digitalizaciji javne uprave smatra 37 ispitanika (33%). Njih 33 (29,5%) ne slaže se s navedenom izjavom, dok njih 42 (37,5%) ne zna procijeniti.

Grafikon 3: Digitalizacija javne uprave u Hrvatskoj (Izvor: Anketa autora)



Na Slici 1 dan je prikaz poslovanja HZMO-a za vrijeme epidemije COVID-19, u toku koje je HZMO preusmjeravao građane na korištenje elektroničkih usluga umjesto dolaska u prostorije institucije. Ispitanici su bili upitani smatraju li takav način poslovanja dobrim načinom zaštite građana u vrijeme epidemije (Grafikon 4).

Slika 1. Poslovanje HZMO-a za vrijeme epidemije COVID-19  
(Izvor: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje)


### Poslovanje HZMO-a za vrijeme epidemije COVID-19

**UPUTE I PREPORUKE SVIM KORISNICIMA USLUGA HZMO-a**

Radi preventivnog postupanja i zaštite zdravlja građana zbog situacije uzrokovane epidemijom koronavirusa (COVID-19) molimo korisnike, osim u slučajevima kada na drugi način ne mogu ostvariti neko svoje pravo, da ne dolaze osobno u prostorije HZMO-a, te podsjećamo osiguranike, korisnike doplatka za djecu i umirovljenike na načine na koje mogu postaviti upite i dobiti [odgovarajuće usluge elektroničkim putem](#).

U sklopu sustava e-Građani korisnicima su dostupne sljedeće [elektroničke usluge HZMO-a](#): elektronički zapis o radnopravnom statusu, informativni izračun mirovine, uvid u podatke o prijavama na osiguranje i odjavama s osiguranja, uvid u podatke o stažu, plaći i osnovici koje je za pojedine godine prijavio poslodavac, uvid u podatke o drugom dohotku na koji se plaća doprinos za mirovinsko osiguranje, e-potvrde iz mirovinskog sustava (Potvrda o stažu i plaći, Obavijest o ostvarenom drugom dohotku i Potvrda o korištenju prava iz mirovinskog osiguranja), Kalkulator doplatka za djecu, Zahtjev za ostvarivanje prava na doplatku za djecu, Zahtjev za starosnu/prijevremenu starosnu mirovinu, Zahtjev za invalidsku mirovinu, Zahtjev za privremenu invalidsku mirovinu, Zahtjev za obiteljsku mirovinu iza osiguranika, Zahtjev za obiteljsku mirovinu iza korisnika i Zahtjev za nacionalnu naknadu za starije osobe, dostava obavijesti u Osobni korisnički pretinac te uvid u podatke o školovanju radi ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja i doplatka za djecu.

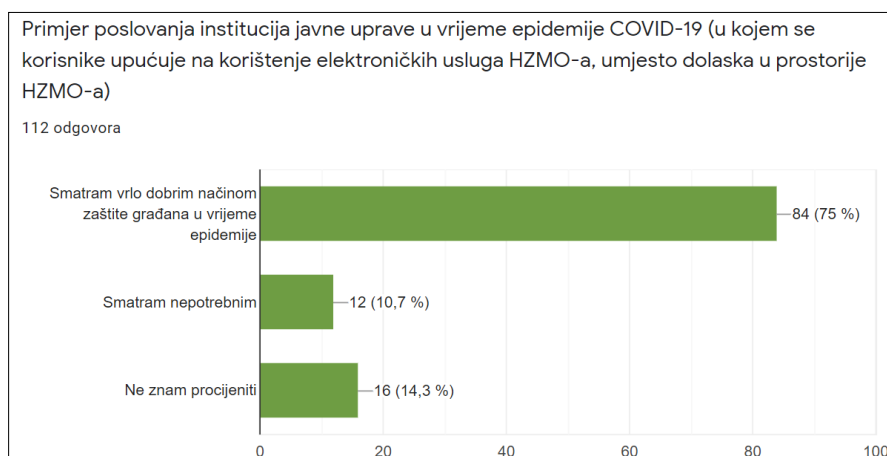
**Pri ulasku u poslovne objekte HZMO-a obavezno dezinficirajte ruke i koristite masku za lice ili medicinsku masku.**



**Poštujte fizičku distancu od najmanje dva (2) metra.**

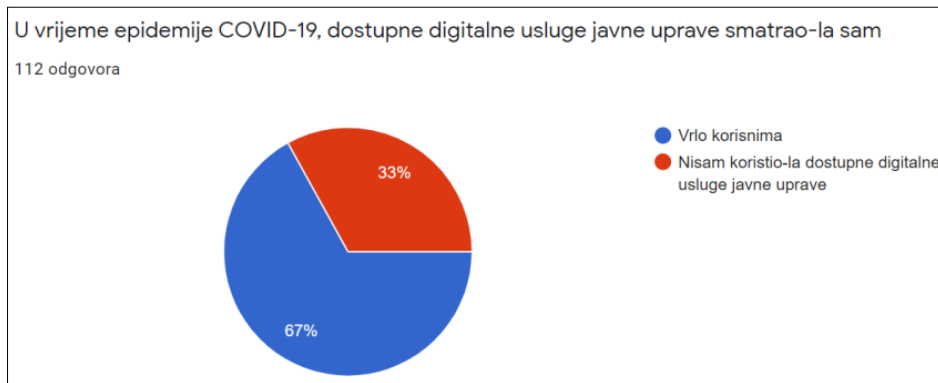
Najveći broj ispitanika, njih 84 (75%) izjasnilo se kako takvo poslovanje javne uprave za vrijeme epidemije COVID-19 smatraju dobrim načinom zaštite građana. 12 ispitanika (10,7%) izjasnilo se kako takvo poslovanje smatraju nepotrebnim, a njih 16 (14,3%) nije znalo procijeniti.

Grafikon 4: Mišljenje o poslovanju HZMO-a za vrijeme epidemije COVID-19  
(Izvor: Anketa autora)



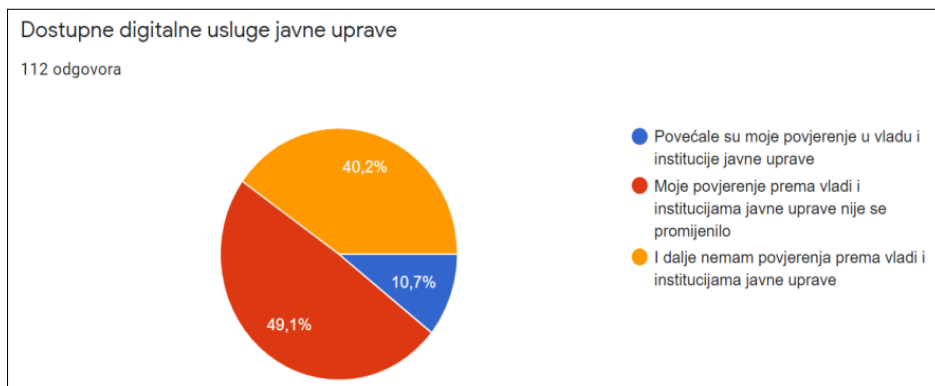
Da su digitalne usluge javne uprave vrlo korisne u vrijeme pandemije COVID-19 smatra 75 ispitanika (67%), dok se 37 ispitanika (33%) izjasnilo kako ne koristi dostupne digitalne usluge.

Grafikon 5: Korisnost digitalnih usluga za vrijeme epidemije COVID-19  
(Izvor: Anketa autora)



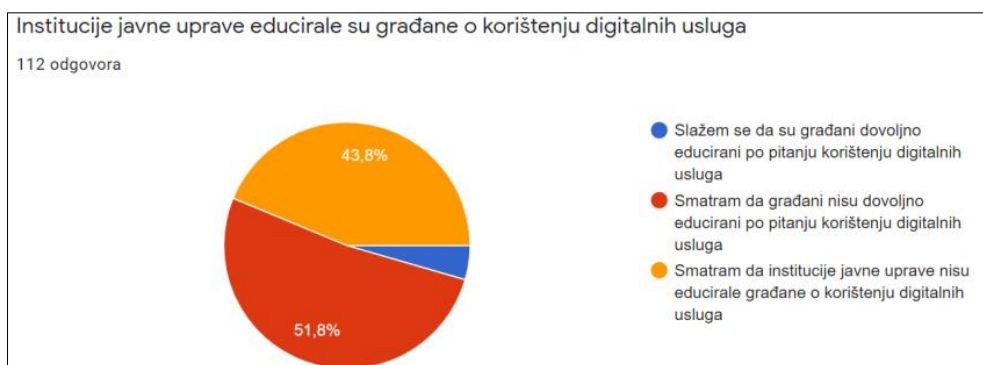
Sa izjavom da su dostupne digitalne usluge javne uprave povećale njihovo povjerenje u vladu i institucije javne uprave složio se najmanji broj ispitanika, njih 12 (10,7%). 55 ispitanika (49,1%) izjasnilo se kako se njihovo povjerenje prema vladi i institucijama javne uprave nije promijenilo, dok se 45 ispitanika (40,2%) izjasnilo kako i dalje nemaju povjerenja prema vladi i institucijama javne uprave.

Grafikon 6: Odnos digitalnih usluga javne uprave i povjerenja u vladu i institucije  
(Izvor: Anketa autora)

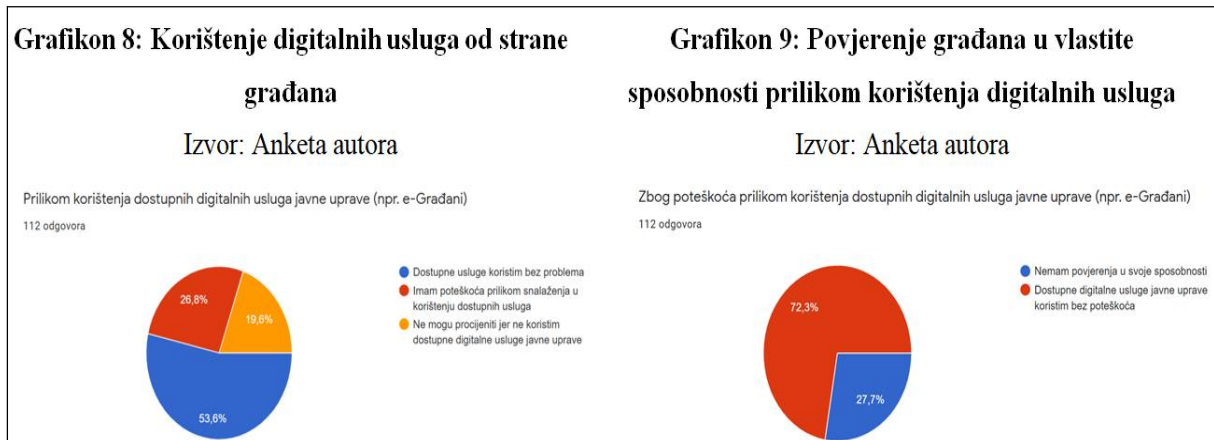


Da građani nisu dovoljno educirani po pitanju korištenja digitalnih usluga smatra najveći broj ispitanika, njih 58 (51,8%). Najmanji broj ispitanika, tek njih 5 (4,5%) izjasnilo se kako se slažu da su građani dovoljno educirani po pitanju korištenja digitalnih usluga, dok njih 49 (43,8%) smatraju kako institucije javne uprave nisu educirale građane o korištenju digitalnih usluga.

Grafikon 7: Educiranost građana o korištenju digitalnih usluga (Izvor: Anketa autora)



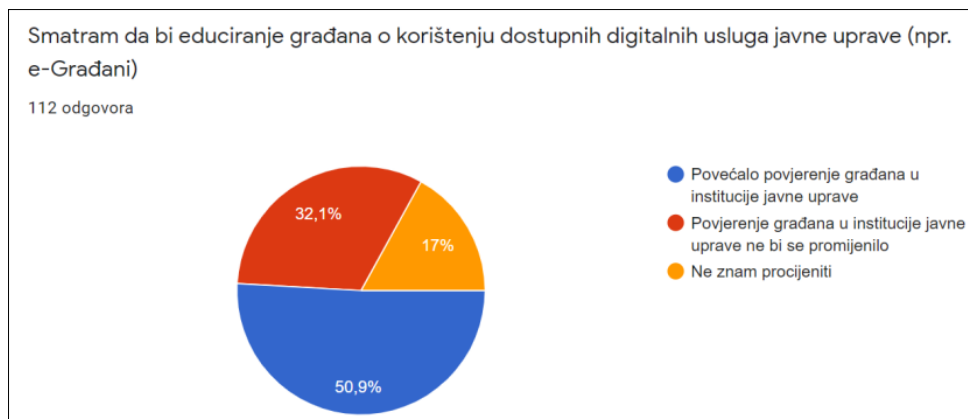
Iz Grafikona 8 vidljivo je kako se najveći broj ispitanika, njih 60 (53,6%) izjasnio kako dostupne usluge koristi bez problema, dok se 30 ispitanika (26,8%) izjasnilo kako imaju poteškoća prilikom snalaženja u korištenju dostupnih usluga. Njih 22 (19,6%) nije moglo procijeniti jer ne koriste dostupne digitalne usluge.



Da zbog poteškoća u korištenju digitalnih usluga nema povjerenja u svoje sposobnosti izjavilo je 31 ispitanika (27,7%), dok se ostatak ispitanika, njih 81 (72,3%) izjasnilo kako dostupne digitalne usluge koriste bez problema (Grafikon 9).

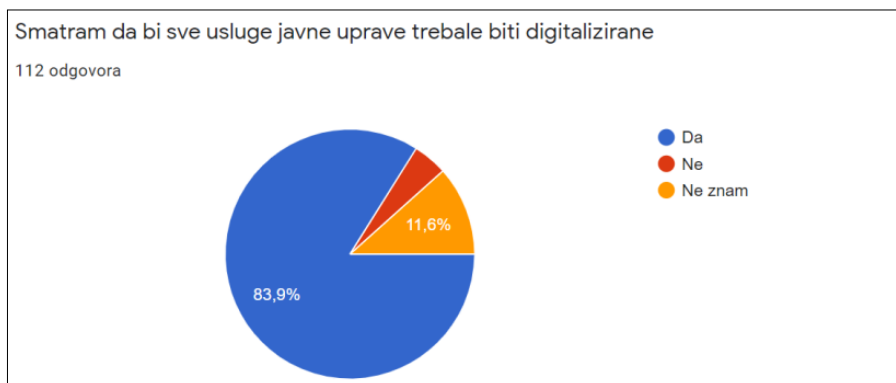
Polovina ispitanika, njih 57 (50,9%) smatra kako bi educiranje građana povećalo povjerenje u institucije javne uprave. 36 ispitanika (32,1%) smatra kao se povjerenje građana ne bi promijenilo, dok njih 19 (17%) ne zna procijeniti (Grafikon 10).

Grafikon 10: Odnos edukacije građana i povjerenja prema institucijama javne uprave (Izvor: Anketa autora)



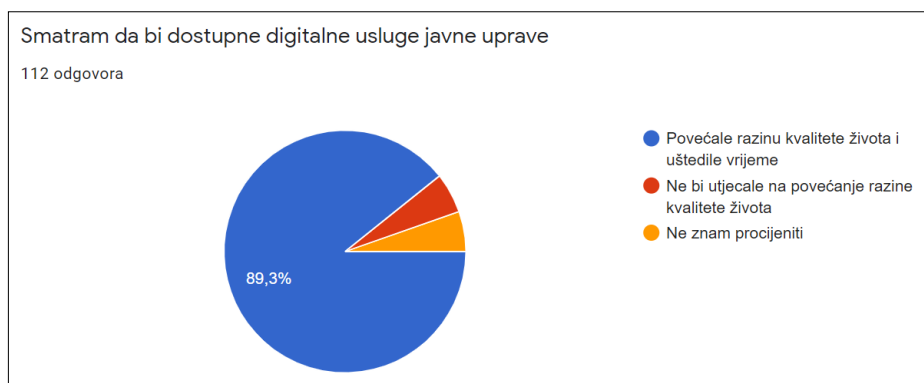
Da bi sve usluge javne uprave trebale biti digitalizirane smatra najveći broj ispitanika, njih 94 (83,9%). Tek 5 ispitanika (4,5%) se ne slaže s navedenom izjavom, dok njih 13 (11,6%) ne zna.

Grafikon 11: Mišljenje o digitalizaciji svih usluga javne uprave (Izvor: Anketa autora)



S izjavom da bi digitalizacija usluga javne uprave povećala razinu kvalitete života slaže se najveći broj ispitanika, njih 100 (89,3%). Jednak broj ispitanika, njih 6 (5,4%) izjasnio se kako digitalizacija usluga ne bi utjecala na povećanje razine kvalitete života, odnosno, 6 ispitanika (5,4%) izjasnio se kako ne znaju procijeniti.

Grafikon 12: Odnos digitalizacije usluga javne uprave i povećanje razine kvalitete života (Izvor: Anketa autora)



U nastavku se nalaze neki od komentara ispitanika kao odgovor na zadnje, neobavezno pitanje:

- „Platforme poput e-Građani trebale bi biti jednostavnije, preglednije te je potrebno izraditi jednostavniji sustav prijavljivanja. U istu platformu trebalo bi povezati sve državne institucije poput Gruntovnice, Katastra itd.”
- „Potrebno je sve digitalizirati. Do sada smo za npr. rodni list morali ići u matične urede što je dodatno oduzimalo vrijeme a i novac. Živim u nadi da će se uskoro i zdravstveni sustav digitalizirati (...)”
- „Potrebno je ljude bolje educirati o usluzi e-Građani, pogotovo one starije dobi.”
- „Smatram da digitalizacija javne uprave neće povećati učinkovitost iste dok god iza obrade zahtjeva građana stoji netko tko svoj posao obavlja lijeno, sporo i neefikasno (...)”
- „Vjerujem da će mlađa populacija vidjeti prednost u digitalizaciji, ali obzirom da smo mi država u kojoj ima puno starog stanovništva, potpuna digitalizacija nije moguća (...)”

## 5. ZAKLJUČAK

Iz anketnog istraživanja moguće je sumirati dobivene rezultate; 80% ispitanika izjasnilo se kako se u većoj ili manjoj mjeri koristi digitalnim uslugama javne uprave, iz čega je moguće zaključiti da su građani aktivni sudionici digitalne transformacije te uvelike koriste dane im mogućnosti. 73% ispitanika izjasnilo se kako bi radije koristili digitalne baze podataka nego odlazak u prostorije neke institucije ili kombinaciju oba pristupa stoga autorice smatraju kako suvremeni i užurbani način života ujedno potiče građane da iskoriste sve dane im mogućnosti posebno kada je u pitanju jednostavnije raspolaganje dostupnim uslugama i ušteda vremena. Da svi građani nisu dovoljno educirani po pitanju procesa digitalizacije usluga javne uprave govori i činjenica da gotovo 40% ispitanika nije znalo procijeniti je li Hrvatska na dobrom putu ka digitalizaciji javne uprave. Nastavno, gotovo 60% ispitanika se složilo da građani nisu dovoljno educirani po pitanju korištenja digitalnih usluga, a gotovo 27% ispitanika složilo se kako zbog poteškoća prilikom snalaženja u korištenju dostupnih usluga, nemaju povjerenja u vlastite sposobnosti. Iz navedenog je moguće zaključiti kako bi se trebali uložiti dodatni naponi po pitanju educiranja građana o postojanju digitalnih usluga, kao i o načinu njihova korištenja, ne bi li građani na taj način povećali svoje povjerenje prema institucijama javne uprave, kao i povjerenje u vlastite sposobnosti koje su često puta prepreka korištenju digitalnih usluga. Da digitalizacija usluga javne uprave nije imala očekivano pozitivan utjecaj na povjerenje građana u vladu i institucije, izjasnilo se gotovo 90% ispitanika; da se njihovo povjerenje nije promijenio (49,1%), odnosno da i dalje nemaju povjerenja (40,2%). Unatoč dostupnosti informacijama i digitalnim uslugama i dalje postoji nepovjerenje građana prema vladi i institucijama javne uprave, no autorice smatraju kako bi daljnja transparentnost, ubrzavanje procesa i informiranost građana uvelike pozitivno utjecala na njihovo povjerenje. Također, polovina ispitanika smatra kako bi educiranje građana po pitanju korištenja digitalnih usluga povećalo povjerenje u institucije javne uprave. Na pitanje o korisnosti digitalnih usluga za vrijeme epidemije COVID-19, 67% ispitanika složilo se da su digitalne usluge bile vrlo korisne, a da su bile vrlo dobar način zaštite građana u vrijeme pandemije složilo se 75% ispitanika. Upravo u kriznim situacijama poput epidemije COVID-19, građani su uvidjeli korisnost digitalnih usluga te smatraju da su iste pridonijele očuvanju zdravlja korisnika, autorice stoga smatraju kako briga za građane i otvoreni pristup informacijama utječu na povećanje povjerenja građana. Da bi sve usluge javne uprave trebale biti digitalizirane smatra 83,9% ispitanika, a da bi se dostupne digitalne usluge odrazile na povećanje razine kvalitete života i uštedile vrijeme smatra gotovo 90% ispitanika. Iako Hrvatska po pitanju digitalizacije javne uprave zaostaje za naprednim zemljama, autorice zaključuju kako je transformacija javne uprave Hrvatske u pogledu pristupa informacijama na dobrom putu. Na temelju provedenog istraživanja, moguće je zaključiti kako bi povećanje pristupa digitalnim uslugama povećalo razinu kvalitete života građana, a neosporno je da porast osobnog zadovoljstva i blagostanja vodi ka ostvarivanju društvenog blagostanja, što je jedna od glavnih zadaća svake države. Stoga je na vladi i institucijama javne uprave da po pitanju učinkovitosti digitalnih usluga ulože dodatne napore, također da educiraju javne službenike, kao i građane o postojanju i načinu korištenja dostupnih usluga. Autorice smatraju da bi na taj način digitalizacija javne uprave postigla željeni efekt i pozitivno utjecala na povjerenje i blagostanje građana.



## LITERATURA

1. Alerić, B. (2018) Uloga digitalizacije u stvaranju učinkovite državne uprave na primjeru Danske i Hrvatske. Pravni fakultet, Sveučilište J.J. Strossmayera u Osijeku, Osijek
2. Antić, T. (2019) Javno pravo i javna uprava: Organizacija države, državna uprava, lokalna samouprava, javne službe, upravni postupak i upravni spor, Zaprešić, V. Baltazar
3. European Commission. Croatia in the Digital Economy and Society Index: Indicators' evolution over time. Preuzeto s: [https://digital-agenda-data.eu/charts/see-the-evolution-of-an-indicator-and-compare-countries#chart={%22indicator-group%22:%22egovernment%22,%22indicator%22:%22i\\_iugov12%22,%22breakdown%22:%22ind\\_total%22,%22unit-measure%22:%22pc\\_ind%22,%22ref-area%22:\[%22HR%22,%22EU28%22,%22EU27%22\]}](https://digital-agenda-data.eu/charts/see-the-evolution-of-an-indicator-and-compare-countries#chart={%22indicator-group%22:%22egovernment%22,%22indicator%22:%22i_iugov12%22,%22breakdown%22:%22ind_total%22,%22unit-measure%22:%22pc_ind%22,%22ref-area%22:[%22HR%22,%22EU28%22,%22EU27%22]}) (30.06.2021.)
4. European Commission. Tematski informativni članak o europskom semestru: Kvaliteta Javne uprave. Preuzeto s: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_quality-public-administration\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_hr.pdf) (29.05.2021)
5. Euronews. European trust in EU hits highest levels in more than a decade, survey finds. Preuzeto s: <https://www.euronews.com/2021/05/05/european-trust-in-eu-hits-highest-levels-in-more-than-a-decade-survey-finds> (30.06.2021.)
6. Grbeša Zenzerović, M., Vučković, M. (2016) E-uprava i društvene mreže: kako nove tehnologije mijenjaju odnose vlada s građanima i korisnicima, Forum za javnu upravu, Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu, Zagreb
7. Holmberg, S., Rothstein, B. (2012) Good Government: The Revelance of Political Science, Edward Elgar Publishing
8. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje. Poslovanje HZMO-a za vrijeme epidemije COVID-19. Preuzeto s: <https://www.mirovinsko.hr/hr/poslovanje-hzmo-a-za-vrijeme-epidemije-covid-19/1448> (14.06.2021.)
9. Kaufmann, D., Kraay, A., Zoido-Lobaton, P. (1999) Governance matters. Policy Research Working Paper Series 2196
10. UN. Preuzeto: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/data/compare-countries> i <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Compare-Countries> (16.06.2021)

**PANDEMIJA COVID-19 KAO VIS MAIOR – RAZLOG ZA OSLOBOĐENJE  
ODGOVORNOSTI KOD (NE-)ISPUNJENJA UGOVORNIH OBVEZA?**

**COVID-19 PANDEMIC AS VIS MAIOR – A REASON FOR EXEMPTION FROM  
LIABILITY IN CASE OF (NON-) PERFORMANCE OF CONTRACTUAL  
OBLIGATIONS<sup>1</sup>**

**izv. prof. dr. sc. Tunjica Petrašević**

Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

e-mail: [tpetrase@pravos.hr](mailto:tpetrase@pravos.hr)

**izv. prof. dr. sc. Paula Poretti**

Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

e-mail: [pporetti@pravos.hr](mailto:pporetti@pravos.hr)

**Sažetak**

Širenjem pandemije koronavirusa, države su uvele brojna ograničenja kako bi spriječila širenje zaraze virusom COVID-19. Poduzete mjere (npr. zatvaranje granica, ograničenja rada trgovina, zabrana okupljanja, zatvaranje hotela i dr.) dovele su do otkazivanja letova, otkazivanja putovanja općenito, kašnjenja ili nemogućnost isporuke roba i sl. Drugim riječima, došlo je do otkazivanja brojnih ugovora pozivanjem na COVID-19 kao višu silu. Postoje razne definicije pojma "viša sila" (*lat. vis maior*), a prema jednoj od njih, viša sila je vanjski nepredvidivi i izvanredni događaj koji se nije mogao spriječiti, otkloniti niti izbjeći. Kako navodi Slakoper, ovaj pojam se često rabi u praksi, a rijetko se nalazi u zakonskim tekstovima. Radi se o pojmu koji je stvoren u pravnoj književnosti kako bi se njime posve kratko navele odnosno opisale okolnosti ili događaji za koje jedna strana obvezno-pravnog odnosa ne odgovara. (Slakoper, 2004:3). Tako hrvatski Zakon o obveznim odnosima (dalje: ZOO) predviđa mogućnost oslobođenja dužnika od odgovornosti ako "*dokaže da nije mogao ispuniti svoju obvezu, odnosno da je zakasnio s ispunjenjem obveze zbog vanjskih, izvanrednih i nepredvidivih okolnosti nastalih poslije sklapanja ugovora koje nije mogao spriječiti, otkloniti ili izbjeći.*" (vidi čl. 343 ZOO). Nameće se pitanje potpada li pandemija COVID-19 pod pojam više sile i može li poslužiti kao razlog za raskid ugovora? Premda se odgovor na ovo pitanje čini vrlo jednostavan, jasan i logičan, mišljenja smo da je ipak potrebno u obzir uzeti sve okolnosti pojedinog slučaja i dokazati da je nemogućnost izvršenja obveza prouzrokovana upravo zbog COVID-a. Cilj ovoga rada je istražiti domaće hrvatsko, poredbeno i EU zakonodavstvo i dostupnu sudsku praksu kako bi dali precizan odgovor kada se može pozivati na COVID-19 kao višu silu radi oslobođenja odgovornosti zbog neispunjenja ugovornih obveza.

**Ključne riječi:** *COVID-19, visa sila, ugovorne obveze, neizvršenje, šteta.*

---

<sup>1</sup> Ovaj je rad financirao Pravni fakultet Osijek Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku internim projektom br. IP-PRAVOS-6 „Implementacija europskog prava u hrvatskom pravnom poretku“. / This paper is a product of work that has been fully supported by the Faculty of Law Osijek Josip Juraj Strossmayer University of Osijek under the project nr. IP-PRAVOS-6 “Implementation of EU law in Croatian legal system”.

## Abstract

The spread of the coronavirus pandemic resulted in states imposing a range of restrictions to prevent the COVID-19 infection spread. The measures in effect (eg border closures, restrictions imposed on shops, ban on assemblies, hotel closures etc.) have led to flight and travel cancellations, delays or inability to deliver goods, etc. In other words, many contracts have been terminated by referring to COVID-19 as a force majeure. There are multiple definitions of the term force majeure (*lat. Vis maior*), and according to one definition, a force majeure is an external unpredictable and extraordinary event that could not be prevented, eliminated or avoided. According to Slakoper, this term is often used in practice, and is rarely found in legal texts. It is a concept that was created in the legal literature in order to very briefly state or describe circumstances or events for which one party is released from the legal obligation (Slakoper, 2004:3). Thus, the Croatian Civil Obligations Act (hereinafter: ZOO) provides for the possibility of releasing the debtor from liability if he/she “*can prove that they could not perform their obligation, ie that they were in delay with performance of the obligation due to external, extraordinary and unforeseeable circumstances arising after entering the contract, and could not prevent, eliminate or avoid these circumstances.*” (See Art. 343 ZOO). The question arises to whether the COVID-19 pandemic falls under the notion of force majeure and whether it can be a reason to terminate the contract. The answer to this question appears simple, clear and logical, however, in our opinion, it is necessary to take into account all circumstances of a particular case and prove that the inability to perform is caused solely by COVID. The aim of this paper is to research into the national Croatian, comparative and EU legislation and available case law in order to give a precise answer when it is possible to rely upon COVID-19 as a force majeure in order to be exempted from liability for non-performance of contractual obligations.

**Keywords:** *COVID-19, force majeure, contractual obligations, non-performance, damages.*

## 1. UVOD

Širenjem pandemije koronavirusa, države su, uglavnom iz predostrožnosti<sup>2</sup>, uvele brojna ograničenja kako bi spriječila širenje zarazne bolesti (Petrašević, Zeko-Pivač, 2021). Poduzete mjere (npr. zatvaranje granica, ograničenja rada trgovina, zabrana okupljanja, zatvaranje/zabrana rada hotela, restorana i dr.) dovele su do otkazivanja letova, otkazivanja putovanja općenito, otkazivanja konferencija, studentskih razmjena, do kašnjenja ili nemogućnosti isporuke roba i usluga i sl. Drugim riječima došlo je do otkazivanja brojnih ugovora pozivanjem na COVID-19 kao višu silu (*lat. vis maior*, *engl., force majeure*). Viša sila može otkloniti i postojanje odgovornosti za eventualnu štetu nastalu zbog neispunjenja ili djelomičnog ispunjenja. Kako postojanje ili nepostojanje više sile u konkretnom ugovornom odnosu može utvrditi samo sud, očekuje se povećani broj građanskopravnih sporova kako bi se utvrdili postojanje (ne-)odgovornosti (Medić, 2021:122).

<sup>2</sup> O principu predostrožnosti vidi više u: Goldner Lang, I. (2021): “*Laws of Fear*” in the EU: *The Precautionary Principle and Public Health Restrictions to Free Movement of Persons in the Time of COVID-19*, European Journal of Risk Regulation, 2021, 1-24. doi:10.1017/err.2020.120.

U ovome radu ćemo se fokusirati isključivo na ugovorne odnose i shodno tome na ugovornu odgovornost za štetu za razliku od tzv. deliktne odgovornosti za štetu. Glavno istraživačko pitanje u ovome radu je potpada li pandemija COVID-19 pod pojam više sile i može li poslužiti kao razlog za raskid ugovora odnosno za oslobođenje od odgovornosti za štetu? Kako bi dali precizan odgovor na ovo pitanje, u radu se smjera istražiti domaće hrvatsko, poredbeno i EU zakonodavstvo i dostupnu sudsku praksu.

Radi se o temi koja je pojavom pandemije koronavirusa postala aktualna u domaćoj i inozemnoj literaturi ali i dalje nedovoljno istražena. Stoga ovaj rad smjera dati doprinos hrvatskoj pravnoj znanosti. Rad se sastoji od pet dijelova. Nakon prvog uvodnog dijela, u drugom dijelu rada se opisuje pojam i teorije o institutu više sile. U trećem dijelu rada se analizira institut više sile u pravnom poretku Republike Hrvatske, a u četvrtom dijelu se daje komparativni prikaz u odabranim državama. U petom dijelu se analizira pojam više sile u pravu EU. Konačno, u petom dijelu se daju zaključne napomene i odgovor na postavljeno istraživačko pitanje.

## 2. POJAM VIŠE SILE

Jedno od temeljnih načela u ugovornim odnosima je *pacta sunt servanda*, što znači da ugovore treba savjesno i pravovremeno izvršavati/poštivati. Ukoliko dužnik ne ispuniti svoju obvezu, druga strana (vjerovnik) može sudskim putem zahtijevati ispunjenje ugovornih obveza ali i naknadu eventualne nastale štete zbog neispunjenja ili djelomičnog ispunjenja. Primarna obveza je ispunjenje ugovora, a sekundarna obveza naknada štete pri čemu plaćanje određenog iznosa na ime naknade štete ne oslobađa dužnika obveze ispunjenja ugovora (Pavlović, 2020:2). Navedeno "pravilo" vrijedi osim u slučaju ako dužnik dokaže da je do nemogućnosti izvršenja došlo zbog tzv. više sile.

Što je viša sila? - apstraktni pravni pojam koji označava određeni događaj uz koji se vežu određeni pravni učinci, a to su promjena ili prestanak određenog pravnog odnosa i odgovornost za štetu zbog neispunjenja ili djelomičnog ispunjenja ugovornih obveza.

Pojam viša sila (lat. *vis maior*) poznat je još u rimskom pravu kao razlog za isključenje odgovornosti zbog događaja kojima se ljudska slabost ne može oduprijeti poput potresa, poplave, požara, napad neprijatelja i razbojnika ili brodoloma (Matijević, 2019:56). Kako navodi Slakoper, zakonodavac uglavnom izbjegava definirati pojam više sile prepuštajući definiranje pravnoj teoriji, a njegovu interpretaciju sudskoj praksi. Ovaj pojam se često rabi u praksi, a rijetko se nalazi u zakonskim tekstovima. Radi se o pojmu koji je stvoren u pravnoj književnosti kako bi se njime posve kratko navele odnosno opisale okolnosti ili događaji za koje jedna strana obvezno-pravnog odnosa ne odgovara (Slakoper; 2004:3). Tako primjerice hrvatski Zakon o obveznim odnosima (dalje: ZOO) predviđa mogućnost oslobođenja dužnika od odgovornosti ako "*dokaže da nije mogao ispuniti svoju obvezu, odnosno da je zakasnio s ispunjenjem obveze zbog vanjskih, izvanrednih i nepredvidivih okolnosti nastalih poslije sklapanja ugovora koje nije mogao spriječiti, otkloniti ili izbjeći.*" (vidi čl. 343 ZOO).

Postoje tri teorije o institutu više sile; subjektivna, objektivna i mješovita. Prema subjektivnoj teoriji, nastaloj u njemačkoj pravnoj teoriji krajem 19. stoljeća, presudno je ponašanje strane koja se poziva na neki događaj kao višu silu i temelji se na odgovornost za štetu po načelu

krivnje (tzv. subjektivna odgovornost). Objektivna teorija, nastala također krajem 19. stoljeća u austrijskoj pravnoj znanosti, polazi od odgovornosti za štetu bez krivnje (tzv. objektivna odgovornost) pri čemu se naglašava nepredvidivost, nesavladiivost i vanjsko porijeklo događaj na koji se jedna od strana poziva kao višu silu. Kako se da zaključiti iz samog naziva, mješovita teorija kombinira elemente jedne i druge. Bivši jugoslavenski Zakon o obveznim odnosima (dalje: ZOO) iz 1978., a koji je preuzet u hrvatski pravni sustav, prihvatio je mješovitu teoriju. (Matijević, 2019).<sup>3</sup> O pojmu više sile u hrvatskom pravu biti će govora detaljnije u poglavlju 3.

Postoje i razne definicije pojma "viša sila", a prema jednoj od njih, *viša sila je vanjski nepredvidivi i izvanredni događaj koji se nije mogao spriječiti, otkloniti niti izbjeći*. (Slakoper; 2004:3). Bez obzira na različito definiranje ovoga pojma, ipak su zajednička određena obilježja. Danas ovaj pojam obuhvaća sve prirodne događaje koji su izvanredni i nepredvidljivi, a čije se posljedice nisu mogle predvidjeti niti izbjeći (npr. potres, poplava, tornado i sl.). No kako navode Klarić i Vedriš, karakter više sile mogu poprimiti i društvene pojave odnosno ljudske radnje (npr. rat, prekid rada, zabrana uvoza i sl.) (Klarić, Vedriš, 2014:602).

Premda je po svojim obilježjima "viša sila" slična pojmu "slučaj" (lat. *casus*), razlikuju se po tome što se događaj koji spada pod pojam više sile nije mogao otkloniti čak ni da se mogao predvidjeti, dok se slučaj može spriječiti ukoliko se može predvidjeti (Slakoper; 2009:389-390). Kako navodi Milotić, obzirom da se radi o izvanrednom događaju koji se rijetko pojavljuje, moguće su dvojbe i zamjena instituta više sile i sa drugim sličnim pojmovima poput izvanredne okolnosti, posebne okolnosti, katastrofa, prirodna nepogoda i izvanredno stanje. Ti pojmovi su se s pojavom pandemije počeli intenzivno pojavljivati u medijskom prostoru, nekritički rabiti, poistovjećivati i zamjenjivati, što je pogrešno.<sup>4</sup> Od svih gore navedenih pojmova, koji su uglavnom poznati hrvatskom pravnom poretku, novina su tzv. posebne okolnosti koje su kao pojam uvedene u paketu tzv. hitnih kriznih zakona donesenih u ožujku 2020. godine s ciljem da se pod taj pojam podvedu sve one izvanredne okolnosti nastale kao posljedica pojave koronavirusa o čemu će više govora biti u poglavlju koje slijedi (Milotić, 2020:74).

Za definiciju više sile, ključan je koncept predvidljivosti koji je sastavni dio njene definicije. Događaj neće biti viša sila ako se mogao predvidjeti prilikom sklapanja. U tom smislu treba razlikovati ugovore sklopljene prije i nakon pojave odnosno proglašenja pandemije. Svjetska zdravstvena organizacija (WHO) proglasila je globalnu pandemiju 11. ožujka 2020., a Republika Hrvatska dan kasnije 12. ožujka 2020. Postavlja se pitanje je li covid postao predvidljiv događaj nakon što je WHO proglasila pandemiju?

### 3. VIŠA SILA U PRAVNOM PORETKU RH

Kao što je već ranije rečeno, hrvatsko pravo prihvaća tzv. mješovitu teoriju pojma više sile. Premda ZOO nigdje ne definira sam pojam više sile, iz pojedinih njegovih odredaba se da zaključiti kako se očito govori o višoj sili (Klarić i Vedriš, 2014:602).

<sup>3</sup> Vidi također: Klarić, Petar; Vedrić, Martin, Građansko pravo, XIV. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2014., str. 602.

<sup>4</sup> O tome više u: Milotić, Ivan, Viša sila / izvanredne okolnosti / slučaj / posebne okolnosti / katastrofa / prirodna nepogoda / izvanredno stanje, Pravo i porezi, 5/2020., str. 74 – 80.

Utvrđivanje postojanja okolnosti koje se mogu okvalificirati kao viša sila može za sobom povući različite pravne posljedice kako to predviđa ZOO:

1. oslobođenje odgovornosti za štetu (čl. 343),
2. izmjena ili raskid zbog promijenjenih okolnosti (čl. 369 i 370) te
3. nemogućnosti ispunjena obveze za koje ne odgovara niti jedna strana (čl. 373 st. 1 i 2).

Iz odredbe čl. 343 ZOO-a se jasno vidi kombinacija dvaju teorija o viši sili. Pravilo je dakle da će dužnik odgovarati za štetu zbog povrede ugovornog odnosa osim ako dokaže da je do neispunjenja, djelomičnog ispunjenja ili zakašnjenja došlo djelovanjem nekog izvanrednog događaja izvan volje dužnika – više sile, koji je nastupio nakon sklapanja ugovora, a prije pada u zakašnjenje. Teret dokaza postojanja više sile je na dužniku. Ranije je u ZOO bila uređena i mogućnost raskida ugovora od strane organizatora turističkog putovanja zbog više sile. Izmjenama ZOO-a, brisan je čl. 902 st. 1 te je od 1. srpnja 2018. ovo pitanje je uređeno posebnim propisom – Zakonom o pružanju usluga u turizmu (Milotić, 2020:76).

Ovdje treba istaknuti kako pandemija koronavirusa nije sama po sebi viša sila u smislu ZOO-a, nego će to biti njene posljedice, a koje su uglavnom rezultat djelovanja zakonodavca ili odluke nadležnih upravnih tijela. Tako npr. netko zbog propisane mjere samoizolacije, zatvaranja proizvodnog pogona i sl. nije mogao isporučiti određenu robu ili uslugu (Vitez, 2020:6). Ovdje se nameće pitanje je li on mogao ublažiti posljedice i angažirati nekog drugoga kao npr. podizvođača, što neće biti moguće ako su potrebna jedinstvena i specifična stručna znanja (Vitez, 2020:6).

Kako smo već ranije istaknuli, hrvatski zakonodavac je tijekom ožujka i travnja 2020. donio paket kriznih zakona (u naravi izmjene i dopune postojećih) kojima je htio ublažiti posljedice izbijanja pandemije koronavirusa.<sup>5</sup> Kao temelj za donošenje navedenih mjera navodi se epidemija bolesti COVID-19 što je u biti viša sila (Milotić; 2020:76). U tim zakonima se pojavio termin "*posebne okolnosti*", dotad nepoznat u hrvatskom pravnom sustavu. Pri tome je zakonodavac posebne okolnosti definirao kao "*događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, narušava gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu*".<sup>6</sup>

Premda se definicija posebnih okolnosti na prvi pogled u mnogome podudara s pojmom više sile iz ZOO-a, postoje važne razlike. Tablično ćemo prikazi razlike između ova dva koncepta.

---

<sup>5</sup> Vidi: NN br. 32/20, 42/20, 47/20 i 53/20. Vidi: Vlada RH; Vlada prihvatila paket mjera za pomoć gospodarstvu uslijed epidemije koronavirusa, dostupno na <https://vlada.gov.hr/vijesti/vlada-prihvatila-paket-mjera-za-pomoc-gospodarstvu-uslijed-epidemije-koronavirusa/29018>

<sup>6</sup> Vidi npr. Zakon o izmjeni Zakona o provedbi ovrha na novčanim sredstvima, kojima je dodan čl. 25.a. Vidi NN br. 47/20 od 17.04.2020.

Tablica: Usporedba instituta više sile iz ZOO-a i posebnih okolnosti iz tzv. kriznih zakona<sup>7</sup>

<i>Viša sila</i>	<i>Posebne okolnosti</i>
Premda je viša sila definirana ZOO-om kao aktom privatnog prava, nastupanje više sile je objektivno i ne ovisi o ni kakvom proglašavanju niti volji javnih vlasti.	One su proglašene i definirane posebnim zakonima iz područja javnog prava što znači da je njihovo postojanje pa čak i vremensko trajanje određeno zakonom
Više sila je faktična stvar koja ovisi o tome je li nastupio konkretni izvanredni događaj koji se nije mogao predvidjeti niti spriječiti. Radi se o trajnom konceptu koji može pokriti sve buduće izvanredne događaje.	Posebne okolnosti se odnose samo na koronavirus, stvorene su <i>ad hoc</i> i to nije trajan koncept.
Ona se ne podrazumijeva, nego se utvrđuje u postupku pred sudom u svakom pojedinačnom slučaju ( <i>ad hoc</i> )	Podrazumijeva se
Mora se dokazivati, pri čemu je teret dokaza na strani koja se poziva na viši silu	Njihovo postojanje se ne propituje i ne treba ih dokazivati
Postojanje više sile utvrđuje sud u svakom pojedinačnom slučaju	Nije potrebna sudska odluka
Razmatra se u odnosu na konkretnog pojedinca	Snagom zakona se odnosi na sve adresate
Nemaju vremensko važenje	Imaju svoje vremensko trajanje

Ovdje se nameće pitanje je li bilo potrebno uvoditi jedan potpuno novi koncept kada je postojeći koncept više sile, poznat u hrvatskom pravnom sustavu, mogao "pokriti" i okolnosti uzrokovane pandemijom koronavirusa? Mišljenja smo da to nije bilo nužno ali da s druge strane može biti korisno, prije svega iz razloga jer se time izbjegava nepotrebno zagušenje pravosudnog sustava budući da bi svaki pojedinac koji se poziva na višu silu morao istu dokazivati u postupku pred sudom. Također ovdje treba istaknuti kako je Zakon o obveznim odnosima, u kojem je reguliran pojam više sile, akt privatnog prava i regulira samo građanskopravne odnose. Postoje naravno i kritike spomenutih zakonodavnih rješenja (npr. Abramović, 2020). Rasprava o njima bi izašla iz okvira ovoga rada, a nije neophodna da bi dali odgovor na naše glavno istraživačko pitanje. Suočavanje s pandemijom COVID-a 19 je u svakom slučaju bilo (i nažalost još uvijek jest) veliki društveni, politički i pravni izazov za zakonodavca.

#### 4. VIŠA SILA U KOMPARATIVNOM PRAVU

Pravila o višoj sili se razlikuju među državama, a prije svega ovisno o tome kojoj se pravnoj teoriji o višoj sili njihovi pravni sustavi priklanjaju: objektivnoj, subjektivnoj ili mješovitoj. Kako navodi Medić, gotovo sva zakonodavstva danas uzimaju u obzir promijenjene okolnosti nastale nakon sklapanja ugovora, a viša sila je jedna od njih. No pri tome se modaliteti i uvjeti pozivanja na promjenu okolnosti uvelike razlikuju kao i posljedice koje mogu nastupiti. Tu

<sup>7</sup> Za detaljniju usporedbu vidi: Milotić, Ivan, Viša sila / izvanredne okolnosti / slučaj / posebne okolnosti / katastrofa / prirodna nepogoda / izvanredno stanje, *Pravo i porezi*, 5/2020., str. 75-76.

prije svega postoji razlika između država obzirom na pripadnost određenom pravnom krugu. Tako je odgovornost za ispunjenje u *common law* sustavima uglavnom objektivna, a u državama *civil law* subjektivna. Nadalje, raskid ugovora uslijed promijenjenih okolnosti je u *common law* sustavima pravilo, dok u *civil law* sustavima je iznimka, odnosno zadnje sredstvo (Medić, 2020:14).

Mreža CMS<sup>8</sup> izradila je praktični online priručnik *Expert Guide to the law and regulation of force majeure* (dalje: Vodič)<sup>9</sup> u kojem se može pretražiti ukupno 35 zakonodavstava. Kriteriji za odabir ovih zakonodavstava nisu skroz razvidni. Obzirom da CMS predstavlja mrežu pravnih stručnjaka iz pojedinih zemalja, čini se kako je Vodič obuhvatio (samo) one zemlje iz kojih ti stručnjaci dolaze. U Vodiču je tako zastupljena većina država članica EU, uključujući i Republiku Hrvatsku ali i primjerice Brazil, Čile, Kina, Meksiko, Rusija itd. Premda Vodič nije cjelovit/sveobuhvatan, sustavan je i pregledan i kao takav može biti od velike pomoći za uvid u regulaciju više sile u odabranim državama i izvođenje određenih zaključaka.

Tako se primjerice u njemačkom pravu pojam više sile pojavljuje u više zakonskih tekstova ali njeno značenje ovisi o kontekstu. Na viši silu sud ne pazi po službenoj dužnosti, nego se stranke na nju moraju pozvati, a teret dokaza je na stranci koja se na nju poziva. U Nizozemskoj je viša sila zakonska kategorija ali stranke njen doseg mogu suziti ili proširiti sporazumom. Zajednički nazivnik ovim jurisdikcijama je da se ugovorne strane mogu pozvati na višu silu iako ona nije izriječno ugovorena. Posljedica činjenice da je viša sila zakonska kategorija – kodificirana, ostavlja državi mogućnost da neki događaj proglasi višom silom što je učinila npr. Kina - kao reakciju na pandemiju izdavali tzv. "certifikate više sile".<sup>10</sup>

U Švicarskoj, koja nije članica EU ali je članica Europskog gospodarskog prostora, švicarsko pravo ne sadrži izričito pozivanje na višu silu ali govori o okolnostima "*koje nije moguće pripisati dužniku*" (Čl. 119 švicarskog Građanskog zakonika). Temelji se na konceptu subjektivne odgovornosti i poznaje samo prestanak, a ne predviđa se mogućnost izmjene ugovora. Uz to se pojam više sile vrlo usko tumači u sudskoj praksi, tako da je uspješno pozivanje na viši silu vrlo teško (Medić, 2020:127).

Nasuprot njima, u engleskom pravu, kao tipičnom predstavniku objektivne teorije o višoj sili, viša sila se primjenjuje samo i ako je ugovorena, nije zakonska kategorija<sup>11</sup>. Englesko pravo je specifično i po tome što, kako navodi Medić, inzistira na dosljednom poštivanju načela *pacta sunt servanda* i u pravilu se odbacuje mogućnost izmjene ugovora već u slučaju promijenjenih okolnosti dolazi do "raskida" (engl. *frustration of contract*) (Medić, 2020:127).<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Više na: <https://cms.law/en/int/about-cms/about-us>, pristup 12.08.2021.

<sup>9</sup> Dostupno na: <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-force-majeure>, pristup 12.08.2021.

<sup>10</sup> Vidi: *Will coronavirus be a force majeure event? It depends on your governing law*, dostupno na: <https://www.osborneclarke.com/insights/will-coronavirus-force-majeure-event-depends-governing-law/> (pristup: 9.08.2021.)

<sup>11</sup> Vidi: *Will coronavirus be a force majeure event? It depends on your governing law*, dostupno na: <https://www.osborneclarke.com/insights/will-coronavirus-force-majeure-event-depends-governing-law/> (pristup: 9.08.2021.)

<sup>12</sup> Vidi također: *COVID-19 and cross-border EU contracts*, dostupno na <https://bateswells.co.uk/2020/04/covid-19-and-cross-border-eucontracts/?hub=coronavirus> (pristup: 12.08.2021.)



## 5. VIŠA SILA U PRAVU EU

Viša sila nije izrijekom regulirana u pravu EU ali je ona u sudskoj praksi Suda EU prepoznata kao opće načelo prava. Definiciju pojma više sila nalazimo tako u sudskoj praksi Suda EU. Nezavisni odvjetnik Jääskinen je u mišljenju danom u predmetu C-509/11 ponudio definiciju pojma više sile: "*U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, u nedostatku posebne zakonske definicije, kao što je slučaj u glavnom postupku, „uvjet za priznavanje slučaja više sile je taj da vanjska okolnost na koju se pozivaju pravni subjekti ima posljedice koje su toliko neumitne i neizbježne da je predmetnim osobama objektivno nemoguće ispuniti svoje obveze [...] Pojam više sile mora se tumačiti kao neuobičajena i nepredvidljiva okolnost izvan kontrole dotičnog subjekta, čije se posljedice nisu mogle izbjeći unatoč svojoj dužnoj pažnji, tako da postupanje javnih tijela može, ovisno o okolnostima, predstavljati slučaj više sile.*"<sup>13</sup> (Cesarec Nöthig i Štaba, 2020).

Iz prethodnog poglavlja smo mogli uvidjeti da pravila o višoj sili nisu harmonizirana u državama članicama EU. Zbog različitih zakonskih rješenja, prekogranično poslovanje u doba koronavirusa je povezano s rizicima i neizvjesnošću kao nikada prije. Odgovor na pitanje mogu li se ugovorne strane pozvati na višu silu i koje su pravne posljedice djelovanja više sile, ovisi o pravu koje je mjerodavno za ugovor. To je potvrdio i sam Sud EU navodeći: "*s obzirom na to da pojam više sile nema istovjetan sadržaj u različitim područjima primjene prava Unije, njegovo značenje mora se odrediti s obzirom na pravni okvir u kojem treba proizvoditi učinak.*"<sup>14</sup>

A koje će pravo biti mjerodavno? Ako ugovor o tome šuti, mjerodavno pravo će se utvrditi prema pravilima međunarodnog privatnog prava. Nakon što se utvrdi mjerodavno pravo, potrebno je utvrditi njegov sadržaj koji kao što smo već zaključili (uvelike) varira među državama članicama. Pandemija koronavirusa, ukazala je, između ostalog, na potrebu ujednačavanja pravila europskog ugovornog prava.

Kako navodi Marchioro, za sada će, u izostanku harmonizacije na razini EU, rješenja za slučaj narušavanja ravnoteže ugovornog odnosa uključujući i djelovanjem više sile, u potpunosti ovisiti o pravu koje se primjenjuje na ugovor. Posljedica toga je da će dva identična ugovora sklopljena između primjerice talijanske i njemačke strane, od kojih je jedan podređen talijanskom, a drugi njemačkom pravu, doživjeti vrlo različite sudbine ukoliko neki izvanredni događaj učine jednu od obveza pretjerano opterećujućom (Marchioro; 2020).

## 6. VIŠA SILA I RJEŠAVANJE SPORA

Prilikom sklapanja ugovora, uobičajeno je predvidjeti način rješavanja spora među ugovornim strankama, ako do njega dođe. Odredbe ugovora kojima se to pitanje regulira, pri tome, razlikuju se u svojoj preciznosti. U nekima se tek navodi da će se spor među strankama riješiti pred sudom i određuje stvarna te mjesna nadležnost. U drugima se određuje da će se spor riješiti

<sup>13</sup> Vidi mišljenje u predmetu C-509/11 *ÖBB-Personenverkehr AG*, ECLI:EU:C:2013:167, od 14.03.2013., t. 31.

<sup>14</sup> Vidi predmet C-533/10 *CIVAD SA protiv Receveur des douanes de Roubaix i drugi*, ECLI:EU:C:2012:347, presuda od 14. lipnja 2012., t. 2).

izvansudskim putem, najčešće pred izbranim sudom, odnosno u arbitraži. Neke pak detaljnije predviđaju način na koji stranke imaju postupati ako do spora dođe, uvjetujući postupanje u dobroj vjeri i provođenje medijacije kako bi se postiglo njegovo rješavanje. Konačno, u sektorima poput financijskog, ugovori sadrže detaljne odredbe o načinu rješavanja spora, uključujući i metode procjene pretrpljene štete za stranke (Blair i dr., 2020). Neovisno o kojoj je vrsti odredaba riječ, one podjednako obvezuju stranke ugovora da na unaprijed predviđeni način riješe nastali spor.

Međutim, pandemija koronavirusa utjecala je na funkcioniranje pravosudnih sustava te primjenu mehanizama pružanja pravne zaštite. Reformski zahvati u posljednjem desetljeću pa i ranije, postupno su preoblikovali način rješavanja nacionalnih i prekograničnih sporova, u nekim državama primjetnije, drugdje slabije. Mjere koje su se pri tome uvodile bile su usmjerene na reduciranje trajanja, pojednostavljenje i ubrzanje postupka; uvođenje simplificiranih, gotovo *formularnih* procedura za rješavanje prekograničnih sporova, digitalizaciju postupka i osiguranje šire dostupnosti i korištenja mehanizama izvansudskog rješavanja sporova. Ipak, globalno gledano, brzina i opseg transformacije pravozaštitnih mehanizama od početka trajanja pandemije neusporedivo je veća, a čini se da su i posljedice dalekosežnije.

Naime, u početku se u određenom broju država posegnulo za mjerama potpunog zatvaranja, što je posljedično dovelo do zaustavljanja svih aktivnost pred nacionalnim sudovima, osim u hitnim postupcima (tako npr. Austrija, Češka, Cipar, Grčka, Slovenija). U nekima je zakonodavac, pozivajući se na autonomiju sudbene vlasti, prepustio sudovima da u svakom pojedinačnom predmetu procijeni na koji način postupiti. U slučaju procjene suda da je postupak potrebno provoditi, sudovima je na raspolaganju najčešće bilo provođenje radnji u pisanom obliku ili korištenje sredstava koja omogućavaju komunikaciju na daljinu (npr. Švedska, Danska, Finska, Njemačka, Litva). Pojedini su nacionalni zakonodavci pokušali donošenjem hitnih mjera osigurati (makar djelomično) neprekinuto funkcioniranje sudova i pružanje pravne zaštite u postupcima na daljinu tzv. *remote justice* (npr. Belgija, Bugarska, Hrvatska, Estonija, Francuska, Mađarska, Irska, Latvija, Luxembourg, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugal, Slovačka i Španjolska).<sup>15</sup> Poduzete mjere kao i tempo njihova donošenja u promatranim državama značajno su se razlikovale, što valja pripisati odrednicama nacionalnih pravnih tradicija pojedinih pravnih sustava kao i njihovog prethodnog stupnja razvoja.

U kontekstu spora među strankama koji je proizašao iz nemogućnosti ispunjenja ugovornih obveza uvjetovanom pandemijom, očigledno je da obraćanje sudu nije nužno podrazumijevalo garanciju pružanja učinkovite i pravodobne pravne zaštite, u prvom redu u onim državama gdje su sve sudske aktivnosti zaustavljene, ali i u onima gdje se takve predmete nije kao hitne uzimalo u rad, bilo zbog odluke zakonodavca ili procjene samog suda. Isto tako, treba imati na umu da je način provođenja postupaka odstupao od ranije uvriježenog, što je također zahtijevalo (neočekivanu) prilagodbu stranaka nastaloj situaciji. Međutim, ako su stranke prethodno

---

<sup>15</sup> Prikaz usvojenih mjera za organizaciju građanskog pravosuđa država članica EU u vrijeme pandemije koronavirusa prema: European Commission DG Justice: *COMPARATIVE TABLE ON COVID-19 IMPACT ON CIVIL PROCEEDINGS*, dostupno na: <https://e-justice.europa.eu/> (pristup 19.8.2021.). Vidi još [European e-Justice portal: Impact of COVID-19 on the justice field \(February 2021\)](#).

ugovorile da će na eventualni spor riješiti pred sudom, ugovorne odredbe na to su ih obvezivale.<sup>16</sup>

U tom smislu, pandemija koronavirusa je dovela do potrebe preispitivanja prikladnosti primjene mehanizama izvansudskog (mirnog) rješavanja sporova među ugovornim strankama prouzročenih neispunjenjem ugovornih obveza uslijed *više sile*. Ono što svakako govori u prilog korištenju mehanizama izvansudskog (alternativnog) rješavanja sporova jest neovisnost o volji i intervencionizmu zakonodavca, s jedne i fleksibilnosti mehanizama u primjeni, s druge strane. Nadalje, široko zagovaranje primjene takvih mehanizama (Blair i dr., 2020:6-9). proizlazi iz sagledavanja niza aspekata poput a) prirode samog odnosa među strankama, koji je, pretpostavlja se, trajnije naravi; b) mogućnosti da sud u situaciji ograničenog rada i primjene privremenih mjera, osigura procesni kalendar koji strankama jamči brzo i učinkovito postupanje; c) troškova odgode raspravljanja i produžetka rokova u odnosu na vrijednost tražbine i gubitke zbog njezina nenamirenja za stranku; d) resursa sudova za učinkovito provođenje postupaka na daljinu; e) dostupnosti korištenja metoda poput mirenja odnosno concilijacije u okviru započetog sudskog postupka.

U pojedinim su pravnim sustavima, prepoznavši potencijal primjene mehanizama izvansudskog rješavanja spora u situacijama neispunjenja ugovora zbog više sile izazvane pandemijom koronavirusa stoga pribjegli uvođenju mjera ili smjernica kojima su ugovorne stranke potakli na vođenje *pregovora* o izmjeni postojećih ugovornih odredaba, dok su se drugdje pozvali na zakonski okvir koji to predviđa u situacijama značajnih promjena okolnosti ili *imprévision*. Pojedini su centri za *arbitražu* i *medijaciju* (Londonska komora za arbitražu i medijaciju) samoinicijativno ponudili ubrzane arbitražne postupke, koji se provode u pisanom obliku, uz jedinstvenu naknadu ili medijaciju uz korištenje *block-chain* tehnologije.<sup>17</sup>

## 7. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Temeljno načelo ugovornog prava jest *pacta sunt servanda*, što će reći da ugovore treba poštivati. To konkretno znači da je svaka strana u obveznom odnosu dužna ispuniti svoju obvezu. U slučaju neispunjenja ili djelomičnog ispunjenja, dužna je nadoknaditi nastalu štetu drugoj strani osim ako je do toga došlo zbog promijenjenih okolnosti, nastalih nakon sklapanja ugovora, a koje se nije moglo spriječiti, otkloniti niti izbjeći sve da ih se i moglo predvidjeti. Viša sila je pojam koji označava razumno nepredvidljiv događaj koji može dovesti do oslobođenja od izvršenja ugovornih obveza i/ili oslobođenja od odgovornosti za štetu.

Kao odgovor na glavno istraživačko pitanje – potpada li pandemija COVID-19 pod pojam više sile i može li poslužiti kao razlog za raskid ugovora odnosno za oslobođenje od odgovornosti za štetu, odgovor je slijedeći: Može ali pandemija COVID-a 19 nije sama po sebi automatski razlog za raskid ugovora već je potrebno dokazati da je zbog nje (odnosno primjerice zbog mjere zatvaranja granica s ciljem sprječavanja širenja bolesti) došlo do odgode ili nemogućnosti izvršenja obveze iz ugovornog odnosa (Nelson, 2020:31). To će se utvrđivati sudskim putem, u svakom pojedinačnom slučaju – *in concreto*. U pogledu tereta dokazivanja, stranka koja se

<sup>16</sup> Isto.

<sup>17</sup> Isto.

poziva na višu silu mora dokazati kako je baš taj vanjski, izvanredni i nepredvidljiv događaj utjecao na (ne-)izvršenje ugovornih obveza. Također, stranka koja se poziva na višu silu mora pokušati ublažiti posljedice nastale djelovanjem više sile (npr. pokušati naći drugog dobavljača ako ne može isporučiti određenu robu).

Kako navodi *Pavlović*, praksa će pokazati hoće li stranke iz ugovornih odnosa imati savjesnosti i tolerancije jedni prema drugima, uzimajući u obzir izvanredne okolnosti, sporove riješiti "sporazumno" ili će svoje odnose razrješavati pred sudom (*Pavlović*; 2020:12).

Očigledno, ranije spomenuta neovisnost i fleksibilnost tijela koja provode *alternativno* rješavanje sporova, učinilo ih je znatno otpornijima u odnosu na djelovanje hitnih, interventnih mjera koje su u bitnome promijenile redovni tijek postupanja sudova, bilo potpuno ih paralizirajući ili pak, zahtijevajući brzu, iznenadnu prilagodbu pružanju pravne zaštite na daljinu i korištenju komunikacijskih tehnologija u sudovanju. Istovremeno, niži stupanj formalnosti u provođenju arbitražnog postupka ili mirenja već otprije omogućavao je korištenje komunikacijskih tehnologija, primjenu elektroničke pošte u dostavi podnesaka, izravnu komunikaciju i zakazivanje ročišta (telefonom, elektroničkom poštom) kao i bolju prilagodljivost novonastalim uvjetima ograničene komunikacije i pristupa stranaka te njihovih zastupnika forumima za rješavanje sporova te potrebe žurnog rješavanja spora zbog značajne financijske izloženosti stranaka (neočekivanim) gubitcima, što je u pandemiji koronavirusa podjednako imanentno prekograničnim i nacionalnim sporovima.

Pravila o višoj sili se razlikuju među državama, prije svega ovisno o tome kojoj se pravnoj teoriji o višoj sili priklanjaju: objektivnoj, subjektivnoj ili mješovitoj. Pravila o višoj sili nisu harmonizirana čak niti u Europskoj uniji, stoga odgovor na pitanje hoće li ugovor zbog više sile biti ništav, ovisi o pravu koje je mjerodavno za ugovor. Ako ugovor o tome šuti, mjerodavno pravo će se utvrditi prema pravilima međunarodnog privatnog prava (*Keglević*, 2013).

Uzimaju u obzir sve gore navedeno, može se zaključiti kako poslovanje, naročito ono prekogranično u današnjim okolnostima tzv. "novog normalnog" je prilično nesigurno i rizično (*Winkler*, 2020). Stoga, da bi se otklonila svaka neizvjesnost, preporučljivo je u ugovor staviti izričitu odredbu o višoj sili i detaljnije predvidjeti način rješavanja potencijalnog spora među strankama, pri čemu odabir foruma treba temeljiti na pažljivom razmatranju prednosti klasičnog, redovnog puta rješavanja spora naspram alternativnih metoda njegovog rješavanja (*Medić*, 2020:140; *Vitez*, 2020:7; *Blair i dr.*; 2020:3-4).

## LITERATURA

### *Knjige i članci:*

1. Blair, William; Lein, Eva; Gullifer, Louise; Fu, Judy, „*Breathing Space*“ *Concept Note 3 on guidelines for the resolution of disputes following the 2020 pandemic*“, British Institute of International and Comparative Law, London, 2020., str. 3.-4.
2. Keglević, Ana; *Neispunjenje ugovora u europskom privatnom pravu - perspektive harmonizacije i razvoja zajedničkog pravnog okvira*, Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 34, br. 2, 671-700 (2013)

3. Klarić, Petar; Vedrić, Martin, Građansko pravo, XIV. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2014.
4. Matijević, Berislav; *Viša sila u obveznom pravu*, Zbornik radova sa XXII međunarodnog naučnog skupa Prouzrokovanje štete, naknada štete i osiguranje, Beograd-Valjevo, 2019., str. 57-58.
5. Medić, Ines; *Učinak COVID-a 19 na prekogranične ugovore vezane uz organizaciju sportskih natjecanja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, 1/2021, str. 121-150
6. Milotić, Ivan, *Viša sila / izvanredne okolnosti / slučaj / posebne okolnosti / katastrofa / prirodna nepogoda / izvanredno stanje*, Pravo i porezi, 5/2020., str. 74-80.
7. Milotić, Ivan, *Viša sila i nužda u ugovornim odnosima*, Računovodstvo, revizija i financije – 5/2020., str. 217-224.
8. Milotić, Ivan, *Viša sila i ugovorni odnosi*, Pravo i porezi, 4/2020. str. 75-82.
9. Nelson, J. D., *Covid-19 & Force Majeure*, 34(3), Com. L. World 30 (2020)
10. Pavlović, Mladen, *Odgovornost za ugovorne obveze u slučaju epidemije/pandemije*, Hrvatska pravna revija, rujan 2020., str. 1-13
11. Petrašević, Tunjica; Zeko-Pivač, Ivan; *The internal market of the European Union at the time of the COVID-19 pandemic // RED 2021 X : 10th International Scientific Symposium Region, Entrepreneurship, Development / Leko Šimić, Mirna; Crnković, Boris (ur.)*, Osijek, 2021., str. 942-953
12. Slakoper, Zvonimir; Gorenc, Vilim, *Obvezno pravo*, Opći dio, Novi informator, Zagreb, 2009.
13. Vitez, Nebojša, *Utjecaj pandemije koronavirusa COVID-19 na obveznoppravne odnose*, Informator, br. 6624 od 27. travnja 2020.

*Izvori na Internetu:*

1. Abramović, Andrej; *Ustavnost u doba virusa*, Ius-info od 30.03.2020, dostupno na <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/41073> (pristup 22.08.2021.)
2. Bradvica, Mislav, *Mogućnosti poduzetnika korona-virusna bolest 2019*, dostupno na <https://www.bmwc.hr/hr/coronadesk/2/mogucnosti-poduzetnika-korona-virusna-bolest-2019/> (pristup: 9.08.2021.)
3. Cesarec Nöthig, Suzana; Štaba, Romina; *Epidemija virusom SARS-CoV-2 (COVID-19; „KORONAVIRUS“) - viša sila kao razlog isključenja ili ograničenja odgovornosti*, dostupno na <https://www.psod.hr/objave/epidemija-virusom-covid-19-koronavirus---visa-sila> (pristup: 9.08.2021.)
4. CMS Expert Guide to the law and regulation of force majeure, dostupno na <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-force-majeure> (pristup: 9.08.2021.)
5. COVID-19 and cross-border EU contracts, dostupno na <https://bateswells.co.uk/2020/04/covid-19-and-cross-border-eucontracts/?hub=coronavirus> (pristup: 12.08.2021.)
6. European Commission DG Justice COMPARATIVE TABLE ON COVID-19 IMPACT ON CIVIL PROCEEDINGS, dostupno na: <https://e-justice.europa.eu/> (pristup: 19.08.2021.)

7. European Parliament, Covid-19: watch out for online scams and unfair practices, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20200402STO76414/covid-19-watch-out-for-online-scams-and-unfair-practices> (pristup: 9.08.2021.)
8. Europska komisija, Često postavljana pitanja o otkazivanjima pojedinačno rezerviranog smještaja, najma automobila i događanja zbog pandemije bolesti COVID-19, dostupno na: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network-ecc-net/faq-cancellations-individually-booked-accommodations-car-rental-and-events-due-covid-19\\_hr](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network-ecc-net/faq-cancellations-individually-booked-accommodations-car-rental-and-events-due-covid-19_hr) (pristup: 9.08.2021.)
9. Marchioro, Irene; European contracts in the COVID-19 age: A need for adaptation and renegotiation, Regulating for Globalization, 29.06.2020., dostupno na: <http://regulatingforglobalization.com/2020/06/29/european-contracts-in-the-covid-19-age-a-need-for-adaptation-and-renegotiation/> (pristup: 10.08.2021.)
10. Will coronavirus be a force majeure event? It depends on your governing law, dostupno na: <https://www.osborneclarke.com/insights/will-coronavirus-force-majeure-event-depends-governing-law/> (pristup: 9.08.2021.)
11. Winkler, Matteo, Practical remarks on the assessment of Covid-19 as force majeure in international contracts, dostupno na <http://www.sidiblog.org/2020/05/06/practical-remarks-on-the-assessment-of-covid-19-as-force-majeure-in-international-contracts/> (pristup: 12.08.2021.)

**REFORMA MINISTARSTVA PRAVOSUĐA I UPRAVE  
U IZVANREDNIM OKOLNOSTIMA**

**REFORM OF THE MINISTRY OF JUSTICE AND ADMINISTRATION  
IN EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES**

**Lucija Petrovčić, spec. publ. admin., asistentica**

Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću

e-mail: [lpetrovcic@velegs-nikolatesla.hr](mailto:lpetrovcic@velegs-nikolatesla.hr)

**Sažetak**

Posljednjih godinu dana, uslijed pandemije COVID-19 i izvanrednih okolnosti izazvanih potresima, naša je civilna svakodnevnica poprimila novu paradigmu, a imperativ digitalizacije javne uprave u izvanrednim je okolnostima popraćen tendencijom novih izazova. Svrha ovog rada analiza je reformskog poteza racionalizacije broja ministarstava na primjeru područja pravosuđa i uprave, spajanjem tih dvaju ministarstava. Spajanje ministarstva pravosuđa i uprave još je kao idejni projekt naišao na brojne studiozne kritike, a nova je društvena stvarnost eklatantno donijela i neočekivane izazove. Analizom metodologije administrativne i digitalne reforme, na primjeru dvaju sustava objedinjenih u sadašnje Ministarstvo pravosuđa i uprave, ovaj rad pokušat će dati odgovore željenih i ostvarenih rezultata predmetnog „eksperimenta“. Također, cilj ovog rada je temeljit pregled utjecaja institucijskog spajanja na zaštitu od ugroze prevlasti grana vlasti te njegovo sigurnosno utemeljenje u informatizacijskoj tehnologiji javnopravnih procesa dvaju samostalnih sastavnica državne vlasti.

**Ključne riječi:** *racionalizacija, digitalizacija, pravosuđe, uprava, COVID-19.*

**Abstract**

Throughout the last year, due to the COVID-19 pandemic and the extraordinary circumstances caused by the earthquakes, our everyday civil life has taken on a new paradigm, and the imperative of digitizing public administration in these extraordinary circumstances has been accompanied by a tendency of new challenges. The purpose of this paper is the analysis of the reform move of rationalization of the number of ministries using the examples justice and administration, by merging these two ministries. Merging the Ministry of Justice and Administration, as a conceptual project, was met with numerous studios criticisms, and the new social reality brought unexpected challenges. By analyzing the methodology of the administrative and digital reform and by using the example of the two systems that have merged into the current Ministry of Justice and Administration, this paper will try to give answers to the desired and achieved results to the mentioned “experiment”. Also, the aim of this paper is to thoroughly review the impact of institutional mergers on the protection against threats of dominance between branches of government and its foundation of security in information technology when it comes to public law processes of two independent components of state power.

**Keywords:** *rationalization, digitization, justice, administration, COVID-19.*

## 1. UVOD

Ministarstvo pravosuđa i uprave, godine 1993., razdvojilo se na samostalno Ministarstvo pravosuđa RH i na samostalno Ministarstvo uprave. Godina je 2020., ponovno imamo dvojno ministarstvo koje je u aktualnim mjerama revidiranja javne uprave i pravosuđa, od svih reformskih mjera, naišlo na najveći interes stručnih rasprava u pogledu prijetnji neovisnosti pravosuđa. Uvodna razmatranja idu u smjeru pitanja jesu li mnogobrojne bojazni opravdane, mijenja li se funkcionalno i sadržajno ustrojstvo predmetnih tijela te zadire li takvo spajanje u temelje ustrojstva trodiobe državne vlasti ugrozom neovisnosti djelovanja tih dvaju grana vlasti. Također, postavlja se pitanje jesu li deklaratorne odrednice u nazivu i broju ministarstva samo kozmetičke promjene i koja su teorijska shvaćanja temelja normativnog razgraničenja ovlasti državnih odnosno, u kakvom su međusektorskom odnosu pravni poredak i uprava i jesu li ta dva sustava zapravo, neovisno o aktualnom spajanju pod zajednički nazivnik jednog ministarstva, teorijski sadržajno odvojeni? I na kraju, ukoliko predmetna promišljanja idu u pravcu moguće zlouporabe ovlasti od strane onih koji zakone provode, koja je uloga nove paradigme digitalno unificiranih postupaka koja u trenutku pisanja ovog rada tendencijom napretka četvrte industrijske revolucije više nije novost.

## 2. SUDSKA UPRAVA KAO DIO UPRAVNE I PRAVOSUDNE DJELATNOSTI

Kada govorimo o nadzoru pravosuđa nad upravom kao jednog od glavnih „kamenja spoticanja“ u pogledu kritičkih pogleda na reformski potez stavljanja Ministarstva pravosuđa i Ministarstva uprave pod zajednički nazivnik, uzmimo u obzir da ključni dio nadzora sudstva, odnosno sudske kontrole nad radom uprave je upravo u dijelu sudske uprave, odnosno upravnog sudovanja i da kontrolu nadzora rada uprave čine i drugi subjekti kontrole. Simplificirano rečeno, upravo je sudska uprava dio uprave i pravosudne djelatnosti. U tom pogledu, Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave u čl. 10 st.2. utvrđuje nadzor Ministarstva pravosuđa i uprave (dalje u tekstu Ministarstvo) u obavljanju poslova uprave i to „u tijelima sudbene vlasti, državnom odvjetništvu te kaznenim tijelima“ (Narodne novine, broj 85/20). Predmetno Ministarstvo golem je i složen heterogeni sustav razgranatih sustava te bismo ga mogli nasloviti i „nadministarstvom“. Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva (Narodne novine, broj 97/2020, dalje u tekstu Uredba) ustrojavaju se kabineti, uprave i samostalni sektori za pojedina ustrojstvena područja kao što su uprava za organizaciju pravosuđa, uprava za kazneno pravo, uprava za zatvorski sustav i probaciju, upravu za europske poslove, međunarodnu i pravosudnu suradnju i sprječavanje korupcije, uprava za pravosudnu i sudsku inspekciju, samostalni sektor za digitalizaciju pravosuđa i uprave te u pogledu ustrojstva i djelokruga javne uprave i drugih pravnih grana ovdje imamo i upravu za građansko, trgovačko i upravno pravo, upravu za politički sustav i opću upravu, upravu za službenički sustav, upravu za ljudska prava, nacionalne manjine i etiku, samostalni sektor za strateški razvoj i projekte, samostalni sektor za javnu nabavu i samostalni sektor za reviziju. Svaka od navedenih uprava i sektora za svoju organizaciju ustrojava specifične ustrojstveno samostalne sektore posebnih prava i obveza koji za obavljanje poslova svog djelokruga u daljnjem grananju ustrojavaju službe i odjele. Nadalje, u horizontalnoj koordinaciji, strateškim planovima i prezentiranju u pogledu cjelokupne organizacije Ministarstva ustrojen je kabinet ministra te Glavno tajništvo.



Unutar glavnog tajništva imamo pet sektora podijeljenih s obzirom na područja financijskih, pravnih i tehničkih potreba. Svaki taj sektor ima pojedinačne sustave, tj. službe, sektore i odjele s obzirom na specifične poslove unutar općih djelatnosti sektora. Analiza ustrojstva i djelokruga predmetnog sustava, kojeg čini supostojanje zasebnih procesa, sustava, podsustava i njihovih normativnih okvira, bilo da se radi o pravilnicima, naredbama i naputcima koje sami donose ili pak vrstama akata u pogledu hijerarhijskog odnosa pojedinih sektora i na koncu Ustava, zakona i zakonskih načela, uredbi i odluka koje su sustavi i podsustavi i u konačnici i samo Ministarstvo dužni poštivati, upućuje na uređenost sustava i jasno razgraničene ovlasti. Obuhvatnost i raznovrsnost upravnih djelatnosti te disperzija sustava sukladno procesima i novim izazovima čini sustav poslova i ovlasti izrazito razgranatim i složenim. Primjerice, unutar uprave za politički sustav i upravu imamo ustrojen sektor za politički sustav i državnu upravu, sektor za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, sektor za građanska stanja i modernizaciju upravnog postupanja i sektor za neprofitne pravne osobe. Nadalje, svaki od njih ima svoje ustrojstvene jedinice, tako sektor za politički sustav i državnu upravu ima ustrojenu službu za politički i izborni sustav te službu za sustav i nadzor državne uprave. U odnosu suboordinacije i koordinacije predmetni sektor obavlja usklađenost upravnih poslova s normativnim okvirima. „Služba obavlja i druge upravne i stručne poslove koji se odnose na pružanje pravne i stručne pomoći tijelima državne uprave pri izradi uredba o unutarnjem ustrojstvu, davanja mišljenja javnopravnim tijelima o primjeni propisa iz svog djelokruga, nadzora usklađenosti općih i pojedinačnih uputa o načinu provedbe propisa iz svog djelokruga..(članak 111. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa i uprave). Također, mogli bismo reći da ona djeluje u procesima savjetovanja i praćenja pravne korespondencije te se odnosi na podjelu rada unutar upravnog sustava.

## **2.1. Kontrola višeg tijela na predmetno postupanje nižeg**

Potreba za revitalizacijom ustrojstva i djelokruga Ministarstva uključuje i svrsishodnije reforme, ispod površine sustava, koje bi se upravo u pogledu neovisnog odlučivanja trebale nadopuniti te utvrđuje stajalište da predmetna pozicija dvojnog ministarstva ne zadire u temelje ustrojstvenih odnosa već su oni organizacijski puno složeniji. Primjerice, u Upravi za pravosudnu i sudsku inspekciju ustrojen je sektor koji se odnosi na pravosuđe i sektor koji se odnosi na upravnu inspekciju. Sektor pravosudne inspekcije ima zasebno zadužene službe ovisno o sadržaju nadležnosti i ustrojava službu za nadzor sudske i državnoodvjetničke uprave i postavke i pritužbe, zatim službu za nadzor nad materijalnim i financijskim poslovanjem pravosudnih tijela te službu za nadzor nad radom javnobilježničke službe (članak 403. Uredbe). Nadalje, o poslovima nadzora nad pravilnim i zakonitim obavljanjem poslova sudske uprave u sudovima jasno govori članak 80. Zakona o sudovima koji u stavku 2. navodi kako..“Poslove pravosudnog inspektora mogu obavljati službenici ministarstva pravosuđa koji ispunjavaju uvjete za višeg stručnog savjetnika ili višeg upravnog savjetnika te suci koji ispunjavaju uvjete za suce županijskog suda i imaju iskustvo u obavljanju poslova sudske uprave“(Narodne novine, broj 28/13, 33/15, 82/15 82/16, 67/18, 126/19, 130/20). Iz navedene zakonske odredbe razvidno je kako sudski inspektori mogu biti pravosudni dužnosnici, ali i suci općinskih sudova ukoliko su uvjeti radnog iskustva u poslovima sudske uprave i uvjeti za suca županijskog suda ispunjeni? Ako odgovore o postupku predmetnog izbora potražimo u podzakonskom propisu

istoimenog Pravilnika (Pravilnik o postupku izbora pravosudnih inspektora i načinu provedbe inspeksijskih nadzora Narodne novine, broj 106/19, 130/20) nećemo pronaći dodatna pojašnjenja vezano za predmetni slučaj u kojem suci nižeg suda nadziru suce koji odlučuju, primjerice, o njihovom napredovanju i sudbini kao sudaca. Cilj je onemogućiti dovođenje pravosudnih inspektora u slučaj gdje oni u osobi općinskog suca vrše nadzor pravilnosti i zakonitosti nekog županijskog suda. Kontrola se vrši u pogledu zaštite višeg suda i u kontroli uprave od strane predstavničkih tijela, pučkog pravobranitelja, kontrole unutar same uprave i ovlasti koje viša tijela imaju u odnosu na niža i u svim stupnjevima unutrašnjeg nadzora predmetnih akata te u preventivnoj i naknadnoj kontroli zakonitosti i ustavnosti putem sudova, no uvijek kontrolom višeg tijela na predmetno postupanje nižeg. Uslijed predmetnog poteza, ustrojstvo i djelokrug organizacija unutar Ministarstva pravosuđa i uprave i njihove nadležnosti nije se promijenilo, već na čelu tog golemog sustava umjesto dosadašnja dva ministra imamo jednog ministra za predmetna područja u Vladi RH. Usporedbe radi, uzmimo za primjer funkciju predsjednika Vlade koji uz sve dužnosti i ovlasti daje potpredsjednicima, ministrima i drugim članovima Vlade upute za rad i posebna zaduženja te, u konačnici, predstavlja sve ministre i njihove resore. S tim u svezi, utječe li on na zakonitost rada i trodiobu vlasti ukoliko kao jedna osoba može utjecati na rad svih tijela državne uprave, budući da je upravo on „šef“ svim ministrima? Ne uzimajući u obzir politički kontekst uloge premijera, s pravne strane sustava kontrole državne vlasti u uređenom sustavu, navedeno je u skladu s državnim/pravnim i političkim uređenjem Republike Hrvatske.

## **2.2. Teorijsko izjednačavanje uprave sa sudstvom**

Iščitavanjem stavova dijelova stručne javnosti na spajanje dvaju ministarstava, sada podsustava jednog većeg sustava, kojeg smo u ovom radu slikovito nazvali nadministarstvo, razvidno je da su glavne zamjerke u pogledu međusobne neovisnosti tih dvaju tijela. Ovdje je važno napomenuti da ni jedan od navedenih sustava nije u naravi samovoljno hijerarhijski postavljen već su u korelaciji normativnih odnosa i procesa te materijalno – sadržajne povezanosti. U prilog tzv. sadržajnog objedinjena ide i činjenica materijalne povezanosti uprave i sudstva i razlikovnim stupnjevitim osobitostima (Borković, 2002). S tim u svezi, bibliografska građa upravu povezuje sa sudstvom i to u onim normativnim odnosima koji su stavljeni u okvire i prije promjene naziva i izvršne funkcije enormno velikog sustava sada u jednom ministru umjesto dva. Da je tome tako govori nam i Borković koji kaže “Razvoj je pravne države prihvaćanjem i sankcioniranjem načela zakonitosti uprave u užem smislu, postavio državnu upravu u isti odnos prema objektivnom pravnom poretku kao i druga državna tijela. Osnovu upravnog djelovanja čini sada pravna norma, a to znači da se načelo zakonitosti u punom opsegu proširilo i na upravu pa se prema tom kriteriju ne da više razlikovati uprava od sudstva“ (Borković, 2002:256). Dakle, osnova pravnog poretka i uprave pravna je norma, no temelj i središnja točka djelovanja pravosuđa i uprave u upravnom djelovanju razlikuje se od pravne norme pravosudnih organa o čemu govori i Visković: „U teorijskom razlikovanju uprave od sudstva u pogledu pravnih normi uporište pronalazi i činjenicama kako pravosudni organi stvaraju samo konkretne pravne norme“ (Visković, 2006:49). O širim mogućnostima u pogledu pravne norme u upravnom postupanju govori Borković: „Kod uprave se zapaža šira primjena podzakonskih općenormativnih akata, veća mogućnost primjene diskrecijske ocjene, češća

moćnost pokretanja postupaka prema službenoj dužnosti i sl.“ (Borković, 2002:257). Prožetost pravnih normi uprave i pravosuđa najbolje je vidljiva u konkretnoj procesnopravnoj primjeni kada je potrebno u obzir uzeti sve normativne elemente i u odnosu upravnog prava prema drugim granama prava, odnosno prema ustavnom, građanskom, radnom, socijalnom pravu i kaznenom i prekršajnom pravu. Primjerice, u kaznenoj i prekršajnoj uvjetovanosti ukupnog normativnog konteksta, vrlo je često slučaj da kaznenopravna norma upućuje na upravnopravnu: „Ponekad biće kaznenog djela zahtijeva počiniteljevo neovlašteno postupanje ili postupanje bez dozvole nadležnog tijela, što upućuje na to da već sam zakonski tekst kažnjivost čini ovisnom o prethodnoj odluci upravnog tijela, no ista je situacija i kad zakon uvjetuje počiniteljevo postupanje protivno propisima, a u pitanju su upravni propisi koji podrazumijevaju izdavanje dozvola“ (Rašić, 2016:7, prema Novoselac i Bojanić, 2013.). Konzistentnost instituta pravnih normi koji su primjenjivi i u upravi i u pravosuđu u materijalnom su pogledu dio oba sustava s tim da su određeni instituti srodniji pravosuđu, a neki upravi. U tom smislu za analizu slobodne ocjene dokaza kao instituta svojevrstnog dispozitivnim pravnim normama u upravi Borković navodi da se dispozitivno pravo na njezinu primjenu ponekad može dati i sudovima, dok je uprava u mnogim situacijama bezuvjetno vezana kongentnim pravom. U tom smislu navodi i da se sudovima “može priznati inicijativa za pokretanje postupka vezana prethodnim postojanjem zahtjeva stranke.“ (Borković, 2002:257). S tim u svezi, ističe i proceduralno normiranje koje je “u mnogim zemljama rezultiralo propisivanjem i kodificiranjem načela upravnog postupanja (upravni postupak), u čemu se, i opet, uprava izjednačila sa sudstvom“. (Borković, 2002:257) Odvojenost se odnosi na već spomenutu normativnu podjelu dužnosti i prava, koja onemogućuje miješanje jednog sustava u nadležnost drugog. Uzmimo primjerice sveučilište, odvojeno tijelo koje u odnosima hijerarhijske koordinacije s Ministarstvom obrazovanja, s većim mogućnostima samostalnog odlučivanja i pod posebnom zaštitom u svojoj autonomnosti, ipak podliježe zakonitošću svog rada te poštuje upravnu korespondenciju državnih klasa i urudžbiranja spisa. Međusektorski je povezano s Ministarstvom znanosti i Ministrastvom pravosuđa i uprave koje i ovdje ima nadzor. Isto kao što možemo govoriti o supostojanju triju sektora unutar opće države kojeg čine i organizacije s obilježjima privatnog, neprofitnog i javnog sektora te međusustavi i procesi koji ih povezuju. Primjerice, javne službe u komunalnom gospodarstvu ili pak udruge s javnim ovlastima (vidi Antić, 2014.). O odvojenosti jednog sustava od drugog trebalo bi govoriti u odnosu na normativne okvire i hijerarhijske odnose unutar sustava. Prostora za revitalizaciju ima, no u smislu digitalnog razvoja pravnih odnosa u cjelini što obilježava i kontekst vremena pisanja ovog rada, a ne u promjenama u brojevima i nazivima ministarstava što se može očekivati dolaskom svake nove vlasti, a način na koji isto odjekne u javnosti stvara precepciju velikih promjena. Ipak, predmetni reformski potez, kao dio sustavne reformske procedure po modelu racionalizacije imperativa novog javnog menadžmenta, mogao bi biti mjerljiv. U svom teorijskom razlikovanju uprave od sudstva Borković zaključuje kako je unatoč teorijskim nastojanjima razlikovanja uprave i sudstva koje se uglavnom temelje na materijalno funkcionalnoj razlici, o stvarnoj materijalno – sadržajnoj razlici teško govoriti i da nije potrebno toliko prostora u doktrinarnim raspravama te prihvaća shvaćanje da postoji samo razlika formalno organizacijske prirode. S tim u svezi, Borković utvrđuje kako se predmetne osobitosti daju samo stupnjevati prema intenzitetu te ih je kao takve teško prihvatiti kao čvrstu osnovu za povlačenje materijalne razlike između uprave i sudstva. U kontekstu teorijskog razlikovanja

uprave od sudstva potrebno je, napomenuti da je iz povijesnog razvoja posebnih upravnih sudova uočljivo da su se oni razvili upravo iz pojedinih organizacijskih oblika uprave (Borković, 2020). Aspekt teorijskog i povijesnog razlikovanja pravnog poretka i upravne djelatnosti upućuje na sve manje razloga za ministarstveno odvajanje pravosuđa od uprave koji su ionako de iure samostalni.

### **2.2.1. Preventivna i naknadna kontrola ustavnosti i zakonitosti**

Kao što je već istaknuto, Ministarstvo nadzire sustav upravnog sudovanja samo u dijelu sudske uprave, odnosno upravnog sudstva što i je dio uprave u širem smislu. Postoji i obveza uzajamnog pomaganja te se ističe važnost da u svom djelovanju sudovi prihvaćaju akte upravnih tijela, kao što i upravna tijela moraju poštovati sudske odlike (Borković, 2002). U podjeli obveza i ovlasti sustava upravnog sudovanja, zakonska regulativa nadležnosti, odnosno hijerarhijske nadređenosti i podređenosti je jasna i temelji se na zakonski nespornoj podjeli funkcija i djelatnosti. Prema Viskoviću u državi hijerarhijske veze postoje na tri razine a to su, s primjerima poslova javnog odvjetništva, sljedeće:

- „hijerarhija između državnih djelatnosti, npr. između zakonodavne djelatnosti kao više i pravosudne djelatnosti, kojoj pripada i državno odvjetništvo, kao niže;
- hijerarhija između organa iste državne djelatnosti, npr. između višeg i nižeg javnog odvjetništva,
- hijerarhija između službenih osoba u istom državnom organu, npr. između javnog odvjetnika i njegovih zamjenika.“ (Visković, 2006:44).

Na taj način hijerarhijske veze čine sposobnosti sustava da međusobnom povezanošću supostojanja odnosa odgovornosti ostvaruje formalnu i sadržajnu pravnu sigurnost ustrojstva, djelokruga i odnosa njegovih organizacija. Temeljem navedenog, ako sudsku kontrolu nad radom uprave u pogledu zakonitosti upravnih akata promatramo isključivo u pogledu kontradiktornosti s načelom trodiobe vlasti, trebamo uzeti u obzir i značenje da se sama kontrola, prije svega, provodi administrativno i u samoj upravi (administrativna kontrola), kao i kontrolu koju obavlja prestavničko tijelo (politički kontekst). U skladu s navedenim, pravosuđe je s obzirom na materijalno – funkcionalnu djelatnost odvojeno od uprave i kao takvo ono obuhvaća „dvije vrste organa; državno odvjetništvo (javno tužilaštvo) i sudstvo. Državnom odvjetništvu je zadatak da u ime države goni subjekte koji su povrijedili državne pravne norme. Sudstvu je pak zadatak rješavanje imovinskih, privrednih, krivičnih, upravnih i obiteljskih sporova između pravnih subjekata i određivanje kazne protiv prekršitelja pravnih normi.“ (Visković, 2006:49). Odvojenost uprave i sudstva u našem se pravnom poretku definira načelom odvojenosti u materijalno – formalnom, a ne materijalnom – sadržajnom smislu te u preventivnoj i naknadnoj kontroli ustavnosti i zakonitosti (Borković, 2002).

U pogledu vršenja sudske kontrole uprave, Zakon o upravnim sporovima govori o stvarnoj nadležnosti sudova te u članku 12. utvrđuje da upravne sporove rješavaju upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske na način da:

- a) „upravni sudovi odlučuju o 1. tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, 2. o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela, 3. o tužbama zbog propuštanja

donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku, 4. o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršenja upravnih ugovora, 5. u drugim zakonom propisanim slučajevima.

- b) Visoki upravni sud odlučuje: 1. o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja upravnih sudova protiv kojih je dopuštena žalba, 2. o zakonitosti općih akata, 3. o sukobu nadležnosti između upravnih sudova, 4. u drugim zakonom propisanim slučajevima.“ (Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17).

Nadalje, u članku 19. st 2. Ustava Republike Hrvatske zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti (Ustav Republike Hrvatske Narodne novine broj 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14), stoga prva kontrolna ovlast Ustavnog suda u kontroli uprave jest ona pri odlučivanju o suglasnosti zakona s Ustavom i propisa s Ustavom i zakonima određena Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu (vidi čl. 17. i 38. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine broj 99/99, 29/02, 49/02, u dalje u tekstu Ustavni zakon). Drugi način kontrole Ustavnog suda nad upravom je putem instituta ustavne tužbe (članak 62. Ustavnog zakona), treći način kontrole nad upravom, rješavanje je sukoba sudske nadležnosti (članak 81. st.1. Ustavnog zakona) i četvrti način odnosi se na nadzor Ustavnog suda nad donošenjem propisa za izvršenje Ustava, zakona i drugih propisa (čl. 105. Ustavnog zakona). Uz spomenutu, kontrola nad upravom vrši se i od strane predstavničkih tijela u Hrvatskoj, od strane pučkog pravobranitelja, unutar same uprave, putem društvenog nadzora i od strane državnog odvjetništva (Borković, 2002). Temeljem iznijetog a s gledišta pravne teorije, upravo..“sudski nadzor predstavlja najsavršeniji oblik nadzora zakonitosti akata upravnih tijela, odnosno djelovanja njihovih službenih osoba.“ (Đerđe i Galić, 2014:339). Obrazloženim činjenicama mogli bismo ustanoviti kako je normativni okvir predmetnog razgraničenja, nadležnosti i nadzora pravno jasan, no u pogledu pravne sigurnosti predmetna bi promišljanja trebalo usmjeriti na pitanja zašto smo kao društvo skloni pribjegavati nepoštivanju istih a koje predstavlja multidisciplinarno pitanje i u domeni je i drugih znanstvenih polja.

### 3. ODGOVORE PRONALAZIMO U DIGITALIZACIJI

Odgovore pronalazimo u javnosti rada, interoperabilnosti informacijskih sustava e-uprave i sudstva te pravnoj zaštiti što upravo obilježava imperativ online unificiranih postupaka. Upravo je digitalizacija reformska perjanica pravnog poretka i javne uprave te utjecajni faktor na uspješnost svih administrativnih reformi javnopravnih tijela. Informatizirani procesi rasterećeni su suviše birokracije i onemogućuju utjecaj službenika i dužnosnika na administrativne procese i ispunjavanje uvjeta prilikom ostvarivanja prava i obveza građana. Jasno je da se povjerenje građana u sustav ne odnosi na njihovu nesigurnost u kvalitetetu samih zakonskih pravila već na utjecaj i nepovjerenje u one koji te zakone i provode. Četvrta industrijska revolucija podrazumijeva novu platformsku paradigmu rada koja u središte ne stavlja lokaciju samih procesa i lidere organizacija već u fokus stavlja proces, proceduralna pravila te prava i obveze stranaka u čijim se postupovnim procesima „s druge strane šaltera“ pojavljuje tzv. “umjetna inteligencija“. Digitalizacija usluga koje egzistiraju u navedenim promijenjenim okolnostima dostupna je kroz Nacionalni plan oporavka i otpornosti, sažetke reformi,

investicija i projekata (Nacionalni plan otpornosti 2021.-2027., podkomponente C2.2., C2.5 i C2.6.). Permanentnim promjenama neke profesije kako u pravosuđu tako i u upravi odlaze u povijest. E-komunikacija na primjeru e-sudnice s pretvaranjem govora u tekst s ciljem automatskog generiranja zapisnika samo je jedan od primjera promjena u predmetnom poimanju prava. Od samog naziva ministarstva puno je konkretnije promišljati o sporosti rješavanja sudskih predmeta. S tim u svezi, uzmimo u obzir i činjenicu kako postoji i golema količina podataka koje je prethodno potrebno obraditi gdje upravo IT tehnologija predstavlja pomoć i čini jedan od načina na koji se u potpunosti mijenja današnje društvo.

#### 4. ZAKLJUČAK

Mijenjajući društvo u cjelini nove digitalne paradigme hijerarhijskih mreža, mijenjamo i poimanje granica unutar samih sustava i pravnih odnosa. U prilog promišljanju da su javne rasprave u pogledu objedinjenja dvaju materijalno – sadržajno povezanih i razgranatih sustava jasnog normativnog ustrojstva, u pravcu bojazni od institucionalne ugroze dvaju grana vlasti, suviše ide i teorijsko izjednačavanje pravnog poretka s upravom u pogledu kodificiranja načela upravnog postupanja koje u osnovi pravnog poretka i upravnog postupanja čini pravna norma i slučajeva kao što je upućivanje kaznenopravne na upravnu normu. Temeljem jasnih normativnih okvira ni jedan od navedenih sustava u naravi nije hijerarhijski samovoljno postavljen drugome već su u korelaciji normativnih odnosa i procesa te spomenute materijalno – sadržajne povezanosti s imperativom podjele prava i dužnosti koja onemogućuje miješanje jednog sustava u nadležnost drugog. S aspekta teorijskog razlikovanja pravnog poretka od uprave može se zaključiti da, kako iz povijesnih tako i iz materijalno sadržajnih razloga, nema ni de facto ni de iure prostora da bi se ministarstveno odvajalo pravosuđe od uprave.

#### LITERATURA

1. Antić, T., (2014.) Ustrojstvo i dječokrug javnog sektora, Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
2. Borković, I., (2002.) Upravno pravo, 7. izmijenjeno i dopunjeno izd., Zagreb, Narodne novine
3. Đerđe, D., Galić, A., (2014.), Žalba u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 51, broj 2, str. 339. – 362., dostupno na <https://hrcak.srce.hr/119812> (15.03.2021.)
4. Majić, H., Marušić Babić, G., Mijatović, N., Rašić, M., Šprajc, I., Vojković, G., uredila: Mintas, Hodak, Lj., (2016.) Upravno pravo, Zagreb, Mate d.o.o.
5. Novoselec, P., Bojanić, I., (2013.) Opći dio kaznenog prava, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
6. Visković, N., (2006.) Teorija države i prava, II. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, Centar za dopisno obrazovanje, Birotehnika
7. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
8. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine broj 99/99, 29/02, 49/02

9. Zakon o sudovima, Narodne novine broj 28/13, 33/15, 82/15 82/16, 67/18, 126/19, 130/20
10. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17
11. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, Narodne novine broj 85/20
12. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine broj 66/19
13. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, Narodne novine broj 93/16, 104/16, 116/18 127/19 (na snazi do 22.07.2020.)
14. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa i uprave, Narodne novine broj 97/2020
15. Pravilnik o postupku izbora pravosudnih inspektora i načinu provedbe inspeksijskih nadzora, Narodne novine broj 106/19, 130/20
16. Nacionalni plan opravka i otpornosti 2021.-2027., dostupno na stranici središnjeg državnog portala Vlade RH <https://planoporavka.gov.hr/dokumenti-113/113> (09.03.2021.)
17. Nacionalni program reformi Vlade Republike Hrvatske 2020 .(NPR 2020. ), dostupno na stranici središnjeg državnog portala VRH na web stranici [www.vlada.gov.hr](http://www.vlada.gov.hr) (09.03.2021.)
18. Provedbeni program Ministarstva pravosuđa i uprave 2021.-2024., dostupno na web stranici Ministarstva pravosuđa i uprave:  
[https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Planovi/MPU\\_provedbeni%20program%202021\\_2024\\_21%2012%202020.pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Planovi/MPU_provedbeni%20program%202021_2024_21%2012%202020.pdf) (09.03.2021.)
19. Godišnji plan rada Ministarstva Pravosuđa i uprave 2021., dostupno na web stranici Ministarstva pravosuđa i uprave:  
[https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacija/Planovi%20mpu/MPU\\_godisnji%20plan%20rada%20za%202021.pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacija/Planovi%20mpu/MPU_godisnji%20plan%20rada%20za%202021.pdf) (09.03.2021.)

## ULOGA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U PREVENCIJI POSLJEDICA NASTALIH IZVANREDNIM OKOLNOSTIMA

### THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE PREVENTION OF CONSEQUENCES CAUSED BY EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES

**Danijela Romić, univ. spec. admin. publ., senior lecturer**  
College of Applied Sciences "Lavoslav Ružička" in Vukovar  
e-mail: [dromic@vevu.hr](mailto:dromic@vevu.hr)

**Zvonko Grgec, mag. ing. aedif.**  
Head of the Regional Civil Protection Office in Osijek  
e-mail: [zgrgec2@mup.hr](mailto:zgrgec2@mup.hr)

**Marija Maslov, studentica**  
College of Applied Sciences "Lavoslav Ružička" in Vukovar  
e-mail: [maslov.marija@gmail.com](mailto:maslov.marija@gmail.com)

#### **Sažetak**

Pojavom pandemije COVID-19 u svijetu, jasnije nego ikada uvidjela se važnost strateškog i planskog pristupa upravljanju i reagiranju u raznim izvanrednim ili posebnim okolnostima koje ugrožavaju normalno funkcioniranje društva u cjelini. Neovisno o izvoru i obuhvatu tih okolnosti, pokazalo se koliko je važno imati adekvatni pravni okvir, predviđene ovlaštenike za postupanje i precizno definirane ovlasti pojedinih subjekata. Pristup prevenciji i rješavanju potencijalnih ugroza mora polaziti od one razine koja je najbliža nastanku ugroze, a to su jedinice lokalne samouprave. S druge strane, zbog vjerojatnosti da navedene okolnosti pogađaju više lokalnih jedinica, više razine vlasti imaju odgovarajuće obveze. Stoga se važećim pravnim okvirom, posebno Zakonom o sustavu civilne zaštite, u nadležnost jedinica lokalne samouprave stavljaju planske i operativne obveze u slučaju nastanka takvih okolnosti. Cilj rada je jasno definirati obveze koje jedinice lokalne samouprave imaju te utvrditi razinu i stupanj njihove provedbe. Za potrebe rada koristit će se podaci pribavljeni od Ravnateljstva civilne zaštite, Područnog ureda civilne zaštite Osijek koji je nadležan za nadzor provedbe zakonskih obveza na području pet županija istoka Republike Hrvatske te koordinaciju sustava civilne zaštite na tom području. Poseban naglasak stavljen je na izradu procjena rizika od velikih nesreća, plan djelovanja civilne zaštite te stanje organiziranosti, osposobljenosti i opremljenosti snaga sustava civilne zaštite.

**Ključne riječi:** *obveze jedinica lokalne samouprave, sustav civilne zaštite, procjena rizika, plan djelovanja.*

#### **Abstract**

With the outbreak of the COVID-19 pandemic in the world, the importance of a strategic and planned approach to management and response in various extraordinary or special circumstances that threaten the normal functioning of society as a whole became clearer than ever. Regardless of the source and scope of these circumstances, it became clear how important



it is to have a suitable legal framework, authorized officials with the power to act, and precisely defined powers of individual entities. The approach to the prevention and resolution of possible threats must start from the level closest to the occurrence of the threat, which are local self-government units. On the other hand, due to the likelihood that these circumstances affect more local self-government units, higher levels of government have corresponding responsibilities. Therefore, the current legal framework, especially the Law on the Civil Protection System, places planning and operative obligations in the competence of local self-government units in the event of such circumstances. The aim of this paper is to clearly define the obligations of local self-government units and to determine the level and degree of their implementation. For the purposes of this paper, data obtained from the Civil Protection Directorate, Osijek Regional Civil Protection Office, which is responsible for supervising the implementation of legal obligations in the five counties of the eastern Republic of Croatia and coordinating the civil protection system in that area, will be used. Special emphasis was placed on the preparation of major accident risk assessments, the civil protection action plan, and the state of organization, competence, and equipment of the civil protection system forces.

**Keywords:** *obligations of local self-government units, civil protection system, risk assessment, action plan.*

## 1. INTRODUCTION

The previous year can be called “extraordinary” in many regards, but certainly not in terms of excellence, but in terms of deviations from the regular or usual (Anić, 1994). Unusual, extraordinary events in Croatia and in the world (COVID-19 pandemic, lockdown, earthquakes etc.) affected the entire public space so much that we encountered expressions such as disasters, extraordinary events, crises, special and extraordinary circumstances etc. Most of these terms are governed by general legal norms that can then be applied to same or similar situations in the future, but also some of them are used incorrectly or are terms that have been introduced recently and there are certain doubts and/or ambiguities regarding their use (Milotić, 2020). Due to the existence of terminological inconsistencies, the paper primarily uses the term “extraordinary circumstances” as it includes various circumstances that cannot be avoided, regarding the disturbances in nature and/or society that cause significant damage, loss of human life, destruction, social order disturbance, whether it be natural or man-made disturbances.<sup>1</sup> In general, these can be called crises,<sup>2</sup> because the term crisis denotes any event that carries negative connotations; an unexpected and undesirable situation that requires a response (Martinović and Martinović, 2018). However, response is only one part of extraordinary

---

<sup>1</sup> According to Molak, man-made extraordinary events include: uncontrolled releases of hazardous substances, fires and explosions, radioactivity or accidents at nuclear power plants, supply disruptions (water, food, energy etc.), internal disturbances (terrorism and unrest), dam or embankment fractures, and the damage is significantly less compared to damages caused by nature. Crisis conditions caused by nature, according to the same author, are floods, earthquakes, storms, landslides, avalanches, droughts, field and forest fires (Molak, 2007).

<sup>2</sup> A crisis constitutes a breaking point, a temporary difficult situation, situations that happen suddenly, without notice (Legečević, Taučer 2014), and according to Molak, crises or extraordinary events are those phenomena that can endanger the population, goods and the environment in both war and peace (Molak, 2007).

situations/crises management<sup>3</sup> since, in order to be successful, systematic approach must be used based on a multitude of factors: administrative decisions, organization, operational skills and capacity to apply appropriate guidelines, implement decisions and strategies for preventing and mitigating the circumstances (Dokić, 2017; Molak 2007). In the Republic of Croatia, in accordance with the existing legal framework, most of the prescribed obligations related to planning and implementation in extraordinary circumstances require significant involvement of local self-government units with the coordination role of the Civil Protection Directorate.

## **2. LEGAL FRAMEWORK OF OBLIGATIONS OF LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES**

Local and regional self-government units (hereinafter LRSU) have a wide range of obligations to act in both preventive and planning activities, as well as in operational activities, when extraordinary circumstances occur. These obligations are prescribed by various laws, regulations and other legislations, but due to limited space, here we list only the most important ones with an emphasis on those related to the operation of the civil protection system.

The founding law regulating local self-government, the Local and Regional Self-Government Act,<sup>4</sup> fire and civil protection are listed as activities of local importance that directly meet the needs of the citizens, and are performed by cities and municipalities in their self-governing scope (Article 19). With regard to fire protection, the Fire Protection Act<sup>5</sup> in Article 4 defines LRSU as one of the bodies obliged to carry out fire protection, act in a way that cannot cause a fire (Article 8), and are obliged to develop an implementation fire protection plans (Article 13), organize fire drills, participate in fire-fighting and rescue of property (Articles 17-18). The head of the LRSU, in accordance with Article 23 of the Fire-fighting Act,<sup>6</sup> is obliged to ensure the organization, equipment and operation of the fire brigade in his/her area. According to the Civil Protection System Act (hereinafter CPSA),<sup>7</sup> fire brigades, together with other operational fire-fighting forces, constitute operational fire-fighting forces, which are obliged to operate within the civil protection system in the case of major accidents and disasters pursuant to special regulations governing the area (Article 28). The operational fire-fighting forces are an integral part of the LRSU civil protection action plan, which is discussed in detail in the second part of the paper. The Action Plan and the Annual Program of Measures are to be adopted by LRSU, within their competence, according to other laws and regulations,<sup>8</sup> but due to the extensiveness

---

<sup>3</sup> Crisis management is, therefore, a broader term that denotes a broader aspect of the process of controlling the possible consequences of a crisis, and can be described as a process of strategic planning that has two meanings: adequate response during a crisis, i.e., extraordinary circumstances, and preventive removal of risks and uncertainties (Markotić et al., 2018).

<sup>4</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Official Gazette No. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 123/17, 98/19, 144/20

<sup>5</sup> Zakon o zaštiti od požara, Official Gazette No. 92/10

<sup>6</sup> Zakon o vatrogastvu, Official Gazette No. 125/19

<sup>7</sup> Zakon o sustavu civilne zaštite, Official Gazette No. 82/15, 118/18, 31/20

<sup>8</sup> For example, according to the Mitigation and Elimination of Consequences of Natural Disasters Act, (Official Gazette No. 16/19) LRSU determine and report damages from natural disasters, submit requests for approval of assistance and allocate allocated funds, etc. (Articles 12-14); according to Article 5 of the Protection of the Population from Infectious Diseases Act (Official Gazette No. 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 47/20, 134/20),

of the area and the given topic, the most attention in this paper will be given to obligations emanating from the Civil Protection System Act that contains numerous provisions according to which LRSU are obliged to organize tasks relating to planning, development, efficient functioning and financing of the civil protection system.

### **3. OBLIGATIONS OF LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT UNITS UNDER THE CIVIL PROTECTION SYSTEM ACT IN THE REPUBLIC OF CROATIA**

The main task of the entire civil protection system is to link the resources and capabilities of participants, operational forces and citizens into a single unit to reduce disaster risk,<sup>9</sup> provide a rapid and optimal response to threats and dangers and mitigate the consequences of major accidents and disasters (Article 5, paragraph 2 of the CPSA). Measures and activities in the civil protection system are implemented by the Government of the Republic of Croatia, the Ministry of the Interior, as the central state administration body responsible for civil protection,<sup>10</sup> state administration bodies and other state bodies, the Armed Forces of the Republic of Croatia and the police and local and regional self-government units (Article 8).

Each of these bodies participates, in the prescribed manner, in the phases of activities in the civil protection system, which include prevention, preparedness and response. Preventive activities in the civil protection system are carried out by participants and operational forces of the civil protection system and citizens, and relate to long-term planning, research and investment, include the development of planning documents defining disaster risk reduction measures,<sup>11</sup> risk assessment, planning, preparedness etc. In this context, LRSU are obliged

---

county prefect, mayor and municipal mayor are obliged to adopt an annual program of measures for the protection of the population from infectious diseases, but also to implement a number of other measures and activities in accordance with the above-mentioned act and other laws and regulations.

<sup>9</sup> Disaster risk reduction is one of the most important goals of the European Union and the United Nations with the aim of achieving a significant reduction in disaster risks and loss of life, impairment of health and reduction of negative consequences for the economy, society, culture, infrastructure and environment. This program is implemented globally through an agreement called the "Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030" and the implementation is overseen by the UN Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). "Disaster risk reduction," Ministry of Economy and Sustainable Development from 27.4.2020, available at: <https://prilagodba-klimi.hr/smanjenje-rizika-od-katastrofa/> (04.03.2021).

<sup>10</sup> The issue of responsibilities for civil protection affairs has undergone major changes in the last 10 years. Thus, the Organization and Scope of Ministries and Other Central State Administration Bodies Act (OG 150/2011) in Article 35 established the State Administration for Protection and Rescue, and it was repealed by the Amendments to the Law on the Organization and Scope of Ministries and Other Central State Administration Bodies Act (OG 116/2018), and civil protection affairs are taken over by the Ministry of the Interior. Furthermore, Article 14 of the Decree on Amendments to the Decree on the Internal Organization of the Ministry of the Interior (OG 24/2019) amended Article 118 (by supplementing Articles 118a to 118co) of the Decree and established the Civil Protection Directorate as an organizational unit of the Ministry of the Interior.

<sup>11</sup> According to some authors, these preventive activities and measures, especially in terms of long-term research and planning at higher levels, are not yet sufficiently developed or implemented. The authors particularly emphasize the need to invest in disaster risk reduction as a basis for sustainable development, social development and poverty reduction, because preventive investments are significantly more economically viable compared to damages and losses that occur after disasters (Holcinger and Šimac, 2017).

under this law to draft risk assessments of major accidents and civil protection action plan, an annual analysis of the situation and an annual plan for the development of the civil protection system, and to establish civil protection units, adopt and implement exercise plan, keep records of members, capabilities and resources of operational forces, as well as numerous other obligations prescribed by Articles 16 and 17 of the said law. In addition, due to the declared epidemic, the general public is obliged to establish a civil protection headquarters and appoint the heads of the LRSU headquarters, who according to Article 22(a) implement the decisions and instructions of the Civil Protection Headquarters of the Republic of Croatia in the case of extraordinary circumstances.<sup>12</sup> Preparedness within the civil protection system is declared by the executive body of the LRSU on the basis of information in the early warning system on the possibility of a major accident (Article 50), and the same body activates operational forces (thus starting the response phase), declares a major accident in its area of jurisdiction and makes a decision on the termination of the implementation of measures and activities of the civil protection system in eliminating the consequences of a major accident (Article 53).

Coordination and supervision over the overall measures and activities of civil protection carried out by LRSU (whether it is regular, planned and preventive or operational activities or actions in accordance with the decisions of the Civil Protection Headquarters of the Republic of Croatia), is performed by employees of the Civil Protection Headquarters, i.e. employees of the Regional Office,<sup>13</sup> to which LRSU belong organizationally. The regional offices of civil protection in Zagreb, Split, Rijeka, Osijek, Varaždin, as internal organizational units outside the headquarters, are in charge of performing tasks within the scope of work of the Civil Protection Headquarters and perform professional civil protection tasks, among which the authors emphasize the tasks of LRSU in coordinating operational forces and implementation of obligations, civil protection training, operation of the Emergency Centre and other tasks.

#### **4. PLANNING DOCUMENTS AND ASSESSMENT OF THE STATE OF THE CIVIL PROTECTION SYSTEM IN FIVE COUNTIES OF EASTERN CROATIA**

The Osijek Regional Civil Protection Office is responsible for Osijek-Baranja, Vukovar-Srijem, Brod-Posavina, Požega-Slavonia and Virovitica-Podravina counties. In order to ensure uniform treatment during the implementation of activities and measures, providing professional assistance, and supervision over their adoption and implementation, in early 2020, coordination meetings were held in these counties<sup>14</sup> between office staff and Chiefs of LRSU Civil

---

<sup>12</sup> Article 22(a) of the Act stipulates that extraordinary circumstances “imply an event or a certain situation that could not have been foreseen and which could not have been affected, which endangers the life and health of citizens, property of greater value, significantly impairs the environment, economic activity or causes significant economic damage.” In special circumstances, due to the necessary (and often urgent) normalization of the situation, certain bodies are given specific powers that deviate from the usual, and which are given to certain state bodies or specific entities established precisely because of the exceptional situation. For more information, read Romić et al. 2020.

<sup>13</sup> The structure and scope of the Regional Civil Protection Offices are regulated by the Decree on the Internal Organization of the Ministry of the Interior, Official Gazette No. 97/20

<sup>14</sup> Coordination meetings were held in several cities or municipalities or at different times in groups to limit the number of participants and adhere to epidemiological measures in accordance with the valid decisions of the Civil Protection Headquarters of the Republic of Croatia on necessary epidemiological measures to restrict gatherings

Protection, representatives of county headquarters, holders of executive power, etc. Meetings were held in order to determine the status of development and update of risk assessment of major accidents and civil protection action plans at local level, assessment of the organization, training and equipment of civil protection forces in LRSU and assessment of the states of readiness to respond in the event of major accidents. Firstly, we will define the afore-mentioned planning documents, and the status of drafting and adoption is shown in Table 1.

#### **4.1. Major Accidents Risk Assessment**

Major disaster risk assessments are the starting document for the development of all planning documents in the field of civil protection, plans and activities for disaster risk reduction, investment planning and sustainable development. The purpose of the assessment is to reduce the consequences of major accidents, i.e. to identify and take preventive action and to manage risks more effectively.<sup>15</sup> Pursuant to Article 17 of the CPSA, the assessment is made by the representative body of the LRSU, at the proposal of the executive body, and is prepared in accordance with the Ordinance on Guidelines for Risk Assessments of Disasters and Major Accidents for the Area of the Republic of Croatia and LRSU<sup>16</sup> and the Guidelines for the Preparation of Disaster and Major Accident Risk Assessments issued by each county for its area. Guidelines developed by counties in fact identify threats and list the risks that local governments use to preliminarily assess the risks to their area.<sup>17</sup> Risk assessment is an excellent tool for decision-making in the service of local and regional self-government because it allows the executive government to find out what, where and when something might happen, how vulnerable the community is and what the consequences will be (Holcinger and Šimac, 2017).

#### **4.2. Civil Protection Action Plan**

The obligation to adopt a Civil Protection Action Plan is also prescribed by the Civil Protection Act. The Civil Protection Action Plan is adopted on the basis of the previously adopted Risk Assessment and on the basis of the provisions of the Ordinance on the Holders, Content and Procedures for Drafting Planning Documents in Civil Protection and the Manner of Informing the Public in the Process of their Adoption.<sup>18</sup> Article 30 of the Ordinance elaborates in detail

---

and introduce other necessary measures and recommendations for the purposes of preventing COVID-19 disease through assembly.

<sup>15</sup> Risk management means preventive and planned activities aimed at reducing vulnerability and mitigating the negative effects of risk (Article 3 of the CPSA).

<sup>16</sup> Article 49 of the CPSA stipulates that the Minister of the Interior shall issue an ordinance on guidelines for the preparation of disaster and major accident risk assessments for the territory of the Republic of Croatia and local and regional self-government units, and Article 92, paragraph 2, stipulates that the said regulation shall be enacted by the Head of the State Administration within 1 year from the entry into force of the Disaster Relief Act (effective from 1 January 2019). The Ordinance on Guidelines for the Preparation of Disaster and Major Accident Risk Assessments for the territory of the Republic of Croatia and Local and Regional Self-Government Units is still in force, Official Gazette No. 65/2016, adopted in 2016 by the Directorate for Protection and Rescue.

<sup>17</sup> Article 3 of the Ordinance on the Holders, Content and Procedures for Drafting Planning Documents in Civil Protection and the Manner of Informing the Public in the Process of their Adoption, Official Gazette No. 49/17

<sup>18</sup> Ordinance on the Holders, Content and Procedures for Drafting Planning Documents in Civil Protection and the Manner of Informing the Public in the Process of their Adoption, Official Gazette No. 49/17

the content of the action plan for LRSU, which, among other things, includes rules, methods, warning, readiness, mobilization (activation) of operational forces of the civil protection system, responding to major accidents and disasters. The task of the holder of the action plan is to elaborate in detail each of the above points and to integrate into it all relevant and concrete data for each of the levels of participants in the civil protection system.<sup>19</sup>

Table 1. Status of preparation and adoption of the Major Accident Risk Assessment and the Civil Protection Action Plan (Source: by the authors on the basis of data obtained from the Osijek Civil Protection Police, March 2021)

<b>STATISTICAL OVERVIEW OF PRODUCTION STATUS RISK ASSESSMENTS OF MAJOR ACCIDENTS AND CIVIL PROTECTION ACTION PLAN</b>						
<b>LRSU in the area of competence of the Osijek Regional Civil Protection Office</b>		<b>Osijek-Baranja</b>	<b>Vukovar-Srijem</b>	<b>Brod-Posavina</b>	<b>Požega-Slavonia</b>	<b>Virovitica-Podravina</b>
<b>County</b>	Risk assessment adopted: yes/no	yes	yes	yes	yes	yes
	Action plan adopted: yes/no	yes	yes	yes	yes	yes
<b>Cities</b>	Total number of cities in municipality	7	5	2	5	3
	Total number of cities that have adopted risk assessment	7	5	2	5	3
	Total number of cities that have adopted action plan	7	5	2	5	3
<b>Municipalities</b>	Total number of municipalities in county	35	26	26	5	13
	Total number of municipalities that have adopted risk assessment	35	26	26	5	13
	Total number of municipalities that have adopted action plan	32*	26	26	5	13

\* At the time of compiling this statistical report, the Civil Protection Action Plan was in the process of adoption in three municipalities in Osijek-Baranja County

#### **4.3. State of organization, training and equipment of civil protection system forces in LRSU and assessment of the state of readiness in case of major accidents**

In order for LRSU to be able to draw up a Civil Protection Action Plan, it is necessary to have accurate information on the state of organization, training and equipment of operational forces

<sup>19</sup> In addition, all holders of drafting planning documents, including the action plan, are obliged to involve the public in the adoption process, which is prescribed by Article 61 of the said Ordinance. The application of this article is useful in many ways. Namely, such an approach not only gathers information on the interests, attitudes and proposals of the interested public regarding public policies in the field of civil protection in order to better develop the plan itself, but also provides timely detection of weaknesses and negative effects of public policies, which should be removed through the consultation process before their formal adoption.

in their area of competence. The operational forces according to the Civil Protection Act are civil protection headquarters, fire brigade operational forces, Croatian Red Cross operational forces, Croatian Mountain Rescue Service operational forces, associations, units and civil protection commissioners, site coordinators, legal entities in the civil protection system (Article 20).

Table 2. State of organization, training and equipment of the operational forces of the civil protection system (Source: prepared by the authors on the basis of data obtained from the Osijek Civil Protection Police Department, March 2021)

<b>STATE OF ORGANIZATION, SKILLS AND EQUIPMENT OF OPERATIONAL FORCES OF THE CIVIL PROTECTION SYSTEM IN LRSU</b>					
	<b>Osijek-Baranja County</b>	<b>Vukovar-Srijem County</b>	<b>Brod-Posavina County</b>	<b>Požega-Slavonia County</b>	<b>Virovitica-Podravina County</b>
<b>FIRE-FIGHTING OPERATIONAL FORCES</b>	- JVP: 4 - DVD: 143 - JVP economy: 1 - DVD economy: 5 - fire-fighters in DVD: 2880 - fire-fighters in JVP: 145	- JVP: 4 - DVD: 43 - JVP economy: 1 - DVD economy: 1 - fire-fighters in DVD: 957 - fire-fighters in JVP: 96	- JVP: 2 - DVD: 61 - JVP economy: 0 - DVD economy: 0 - fire-fighters in DVD: 643 - fire-fighters in JVP: 66	- JVP: 2 - DVD: 57 - JVP economy: 0 - DVD economy: 2 - fire-fighters in DVD: 653 - fire-fighters in JVP: 40	- JVP: 2 - DVD: 49 - JVP economy: 0 - DVD economy: 0 - fire-fighters in DVD: 750 - fire-fighters in JVP: 35
<b>CROATIAN RED CROSS OPERATIONAL FORCES</b>	- county association CK: 1 - city ass. CK: 6 - municipal ass. CK: 1 - first aid provision teams: 14 (70 members) - water rescue teams: 4 (12 members) - technical aid teams: 3 (15 members) - missing persons search teams : 6 (12 members) - water purification teams: 1 (3 members) - psychological aid teams: 1 (2 members)	- county association CK: 1 - city ass. CK: 4 - municipal ass. CK: 0 - first aid provision teams: 20 - water rescue teams: 6 - technical aid teams: 0 - missing persons search teams: 0 - water purification teams: 6 - psychological aid teams: 8	- county association CK: 1 - city ass. CK: 2 - municipal ass. CK: 0 - first aid provision teams: 1 (5 members) - water rescue teams: 0 - technical aid teams 1 (8 members) - missing persons search teams : 1 (17 members) - water purification teams: 1 (3 members.) -disposal teams: 1 (10 members)	- county association CK: 1 - city ass. CK: 2 - municipal ass. CK: 0 - first aid provision teams: 1 - water rescue teams: 0 - technical aid teams: 0 - missing persons search teams: 1 - water purification teams: 0 - psychological aid teams: 0	- county association CK: 1 - city ass. CK: 3 - municipal ass. CK: 0 - first aid provision teams: 1 - water rescue teams: 1 - technical aid teams: 0 - missing persons search teams: 6 - water purification teams: 8 - psychological aid teams: 3
<b>HGSS OPERATIONAL</b>	- GSS stations: 1 - operational members: 30 - search dogs: 2	- GSS stations: 1 - operational members: 15 - search dogs: 0	- GSS stations: 1 - operational members: 28 - search dogs: 1	- GSS stations: 1 - operational members: 40 - search dogs: 1	- GSS stations: 1 - operational members: 29 - search dogs: 4

<b>CIVIL PROTECTION UNITS</b>	- civil protection units: 36 - members: 824 - Civil Protection Commissioners and Deputy Commissioners: 491	- civil protection units: 30 - members: 791 - Civil Protection Commissioners and Deputy Commissioners: 196	- civil protection units: 28 - members: 695 - Civil Protection Commissioners and Deputy Commissioners: 544	- civil protection units: 10 - members: 328 - Civil Protection Commissioners and Deputy Commissioners: 403	- civil protection units: 13 - members, Civil Protection Commissioners and Deputy Comm: 7 - unit members: 330 - Commissioners and Deputy Comm: 130
<b>SPECIALIST CIVIL PROTECTION UNITS</b>	- units for search and rescue in floods: 1 - units for search and rescue in ruins: 1 - units for RKBN protection: 1 -disposal units: 1 - tech.-tactical support units: 1	- units for search and rescue in floods: 0 - units for search and rescue in ruins: 0 - units for RKBN protection: 0 -disposal units: 0 - tech.-tactical support units: 0	- units for search and rescue in floods: 2 - units for search and rescue in ruins: 2 - units for RKBN protection: 0 -disposal units: 2 - tech.-tactical support units: 2	- units for search and rescue in floods: 1 - units for search and rescue in ruins: 1 - units for RKBN protection: 1 -disposal units: 1 - tech.-tactical support units: 1	- units for search and rescue in floods: 0 - units for search and rescue in ruins: 0 - units for RKBN protection: 0 -disposal units: 0 - tech.-tactical support units: 0 - team for RKBN protection: 29 - logistics team: 101 - water rescue team: 36

ABBREVIATIONS: JVP – Public Fire Brigade; DVD – Voluntary Fire Brigade; CK – Red Cross, GSS – Mountain Rescue Service; RKBN protection – radiological, chemical, biological and nuclear protection; ass. – association; comm. – commissioners; tech. – technical

The coordination of these operational forces, the collection and processing of information, the informing of the public, the development of an action plan and the management of the response to major disasters and catastrophes is carried out by the Civil Protection Headquarters (Article 21). Table 2 provides an assessment of the state of organization, training and equipment of the operational forces of the civil protection system in LRSU, which is under the jurisdiction of Osijek Civil Protection Police Department.

Based on the data provided, the state of organization, training and equipment of the civil protection system as a whole can be considered satisfactory. However, although significant funds were invested in equipping civil protection units in the previous and current years, it is still necessary to invest a considerable amount of funds for the purchase of basic and special equipment, education, operation, as well as for training and equipping general purpose units and specialist units. When it comes to the state of preparedness to respond to major emergencies, the common assessment of all five counties is that in such a situation, local capacity would be insufficient and would require the support of operational forces from the state level. Therefore, systematic development and investment in the operational forces of the civil protection system at all levels is still needed.



## 5. CONCLUSION

Extraordinary circumstances require significant involvement of all levels of government and society, but the effectiveness of action – when such situations occur, can be greatly increased by systematic and planned preventive action. Quality research for disaster risk assessment and reduction, analysis, assessment, preparation of planning documents, preparation, equipping of forces and coordination of all participants are just as important as timely and adequate response when an emergency occurs. A systematic approach to crisis management, although a complex endeavour, is profitable in the long run, because investing in disaster risk reduction is the basis for sustainable development and the development of society in accordance with European and global guidelines. Such a “top-down” approach to providing strong and elaborate national support would be far more effective than the current “bottom-up” principle (Holcinger and Šimac, 2017), which requires a distinctly large involvement of local government in both preventive and operational activities. Emergencies are most often of a local character and local self-government, since it is closest to the citizens, is the first to turn to when emergencies occur, should be the first to take appropriate and quick responses if emergencies occur. However, local self-government is in exceptional circumstances assigned the obligation to carry out a number of activities in both preventing the occurrence of hazards, i.e., making and undertaking various legally prescribed analyses, assessments, plans and activities, and mitigating the consequences of extraordinary circumstances, major accidents and catastrophes by providing an active aid to the population in rehabilitation and reconstruction local budget, but also a comprehensive and effective management at all levels of the system. Although the condition of the civil protection system in the observed units of local and regional self-government units was assessed as satisfactory, given the circumstances, the previous year showed that further significant investment is needed in equipping, educating professional staff and operational units, which represents an additional burden to already often stretched.

## REFERENCES

1. Anić, V. (1994), Rječnik hrvatskog jezika, Zagreb: Novi Liber
2. Borković, I. (2002), Upravno pravo, Zagreb: Informator
3. Dokić, D. (2017) “Uloga i značaj jedinica lokalne samouprave u kreiranju preventivnih mjera smanjenja nesreća i katastrofa.” In: Nađ, I. (ed.) 10. Međunarodna znanstveno-stručna konferencija Dani kriznog upravljanja: zbornik radova, Velika Gorica: Veleučilište Velika Gorica, p. 422-434
4. Holcinger, N., Šimac, Z. (2017) “Smanjenje rizika od katastrofa na lokalnoj razini - obaveza ili prilika za razvoj.” In: Nađ, I. (ed.) 10. Međunarodna znanstveno-stručna konferencija Dani kriznog upravljanja: zbornik radova, Velika Gorica: Veleučilište Velika Gorica, p. 357-365
5. Legečević, J., Taučer, K. (2014) “Krizni menadžment u funkciji nove teorije menadžmenta”, *Ekonomski vjesnik/Econviews*, XXVII, No. 1/2014, p. 199-208.
6. Markotić, I., Mihaljević, B., Rendulić, V. (2018) “Strateško upravljanje krizom:

7. Komunikacija tijekom kriznih situacija u poduzećima u Hrvatskoj.” In: Nađ, I. (ed.) 11. Međunarodna znanstveno-stručna konferencija Dani kriznog upravljanja: zbornik radova, Velika Gorica: Veleučilište Velika Gorica, p. 309-316
8. Martinović, D., Martinović, P. (2018) “Krizno komuniciranje i plan postupanja centara za socijalni rad za vrijeme prirodnih i drugih nesreća.” In: Nađ, I. (ed.) 11. Međunarodna znanstveno-stručna konferencija Dani kriznog upravljanja: zbornik radova, Velika Gorica: Veleučilište Velika Gorica, p. 287-296
9. Milotić, I. (2020) “Viša sila/ izvanredne okolnosti/ slučaj/posebne okolnosti/ katastrofa/ prirodna nepogoda/izvanredno stanje,” Pravo i porezi, 5/20, p. 74-80
10. Molak, B. (2007) "Što je upravljanje u krizama", Ekonomija/Economics, 13 (2), p. 419-444
11. Petković, M. (2020) "Ispravak nadležnosti Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske
12. novelom Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti", Novi informator of 24.04.2020
13. Romić, D., Maslov, M., Vajda Halak, Ž. (2020) “Specifične ovlasti državnih tijela u izvanrednim situacijama.” In: Belaj, I., Vajda Halak, Ž., Stojanović, S. (ed.) 10. Međunarodna konferencija Razvoj javne uprave: zbornik radova, Vukovar: College of Applied Sciences “Lavoslav Ružička” in Vukovar, p. 254-265
14. Vinković, M. Milić, I. (2017) “Sustavi za potporu rukovođenju kriznim situacijama.” In: Nađ, I. (ed.) 10. Međunarodna znanstveno-stručna konferencija Dani kriznog upravljanja: zbornik radova, Velika Gorica: Veleučilište Velika Gorica, p. 696-706
15. Kriteriji za izradu smjernica koje donose čelnici područne (regionalne) samouprave za potrebe izrade procjena rizika od velikih nesreća na razinama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Ministarstvo unutarnjih poslova. Ravnateljstvo civilne zaštite,
16. Dokumenti/Zaštita i spašavanje/Planski dokumenti i uredbe, available at: <https://civilna-zastita.gov.hr/print.aspx?id=352&url=print> (23.02.2021)
17. Smanjenje rizika od katastrofa, Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja od 27.4.2020., available at: <https://prilagodba-klimi.hr/smanjenje-rizika-od-katastrofa/> (04.03.2021)
18. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Official Gazette No. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 123/17, 98/19, 144/20
19. Zakon o sustavu civilne zaštite, Official Gazette No. 82/15, 118/18, 31/20, 20/21
20. Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, Official Gazette No. 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 47/20, 134/20
21. Zakon o ublažavanju i uklanjanju posljedica prirodnih nepogoda, Official Gazette No. 16/2019
22. Zakon o zaštiti od požara, Official Gazette No. 92/10
23. Zakon o vatrogastvu, Official Gazette No. 125/19
24. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, Official Gazette No. 93/16, 104/16, 116/18, 127/19
25. Pravilnik o nositeljima, sadržaju i postupcima izrade planskih dokumenata u civilnoj zaštiti te načinu informiranja javnosti u postupku njihovog donošenja, Official Gazette No. 49/17
26. Pravilnik o sastavu stožera, načinu rada te uvjetima za imenovanje načelnika, zamjenika načelnika i članova stožera civilne zaštite, Official Gazette No. 126/19, 17/20

27. Pravilnik o smjernicama za izradu procjena rizika od katastrofa i velikih nesreća za područje Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Official Gazette No. 65/16
28. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, Official Gazette No. 97/20

**PROBOJ PRAVNE OSOBNOSTI SA POSEBNIM OSVRTOM NA INSTITUT  
POREZNOG JAMSTVA I POJEDINA PRAVNA PITANJA**

**PIERCING THE CORPORATE VEIL WITH SPECIAL REFERENCE TO THE  
INSTITUTE OF TAX GUARANTEE AND CERTAIN LEGAL ISSUES**

**Domagoj Rožac, mag. iur.**

Osatina grupa d.o.o.

e-mail: [domagoj.rozac@gmail.com](mailto:domagoj.rozac@gmail.com)

**Sažetak**

Autor u radu istražuje institut proboja pravne osobnosti kroz opći zakon (Zakon o trgovačkim društvima) koji dovodi u vezu s institutom poreznog jamstva kroz posebni zakon (Opći porezni zakon). Prethodno će provesti obradom i prikazom pojmovi odgovornosti osoba koje vode poslove društva, povezanih osoba, odgovornost članova trgovačkih društva, koji se imaju smatrati poreznim jamcima u slučaju izostanka naplate poreznih obveza od društva. Povezujući isto sa sudskom praksom (VUS RH i US RH) koja je do danas odgovorila na nekoliko spornih pitanja kao što su retroaktivnost propisa, kontinuitet odgovornosti za posljedice nastale prije novele OPZ-a povezujući ih sa odredbama ZTD-a i OPZ-a. Analizom i sintezom autor dolazi do zaključaka na postavljena pitanja kroz koje odgovara i na pitanje zastare prava na naplatu dospjelog dugovanja. U odnosu na navedeno, autor radi usporedbu alternativnog rješavanje zlouporabe prava kroz upravni postupak u odnosu na redovno sudsko rješavanje. Povod radu pozitivan rezultata alternativnog pristupa dokazivanja i rješavanja zlouporabe prava u poreznopravnim stvarima u odnosu na redovan pristupu dokazivanje zlouporabe prava u obveznopravnim i drugim stvarima. Slijedom takvog stanja stvari radom se želi ukazati na potrebu ka osiguravanju pravne sigurnosti u oba postupka dokazivanja zloupotrebe prava s ciljem smanjivanja pojavnosti iste odnosno onemogućavanje izbjegavanja naplate dugovanog.

**Ključne riječi:** *proboj pravne osobnosti, porezno jamstvo, retroaktivnost, zastara prava.*

**Abstract**

The author explores the Institute breach of legal personality through general law (Companies Code), which is associated with the institute tax guarantees through a special law (General Tax Code). Previously, the concepts of liability of persons managing the company's affairs, related parties, liability of members of companies, which are considered tax guarantors in the absence of payment of tax liabilities of the company. Linking the same with the case-law (HAC RC and CC RC) that has so far responded to several contentious issues such as the retroactivity of regulations, continuity of responsibility for the consequences arising before the amendment of the GTC and linking them with the provisions of the CC and the GTC's. Through analysis and synthesis, the author comes to conclusions on the questions asked, through which he answers the question of the statute of limitations on the right to collect overdue debt. In relation to the above, the author draws the comparison of alternative solving of abuse of rights through administrative proceedings in relation to the regular judicial proceedings. The reason for the work is the positive results of the alternative approach to proving and resolving the abuse of rights in tax law matters in relation to the regular approach of proving the abuse of rights in tax

law and other matters. Following this state of affairs, the paper seeks to point out the need to ensure legal certainty in both procedures for proving the abuse of rights in order to reduce its occurrence, ie to prevent the avoidance of debt collection.

**Keywords:** *piercing the corporate veil, tax guarantee, retroactivity, statute of limitations law.*

## 1. UVOD

Jedno od glavnih polazišta u razmatranju instituta poreznog jamstva kao poreznopravnog instituta (instituta javnog prava) treba prvenstveno sagledati kroz trgovačkopravni institut (instituta privatnog prava) proboj pravne osobnosti odnosno proboj vela pravne osobnosti koji instituti imaju temelj u obveznopravnom pojmu poznatom još iz rimskog prava- zlouporaba prava („Male Eni noster iure uti non debemus“, poznat još od Gaja (Petrek, 2009: 79)(članak 6. Zakona o obveznim odnosima<sup>1</sup>). Stoga kako bi razumjeli institut proboja pravne osobnosti te institut poreznog jamstva potrebno je odrediti načelo zlouporabe prava prema kojem je u vršenju pojedinih prava svatko je u obvezi postupati sa svrhom zbog koje je predmetno pravo utvrđeno ili priznato, dakle pojedino pravo postoji kako bi nositelju istoga omogućilo izvršavanje navedenog, odnosno svrha nije da bi neku drugu osobu oštetiti. Prethodno načelo pojašnjava se kao sukob subjektivnog prava raznih ovlaštenika do kojeg je došlo zbog toga što je jedino subjektivno pravo ostvarivo unutar dopuštenih pravnih granica, ali protivno cilju zbog kojeg je ustanovljeno ili zakonom priznato pa je time onemogućeno u cijelosti ili djelomično ostvarenje drugog postojećeg subjektivnog prava i njime njegovom ovlašteniku uzrokovanje šteta (Gorenc,2014). Dovodeći predmetni institut u vezu sa trgovačkopravnim institutom proboja vela pravne osobnosti dolazimo do osnovne definicije pojma proboja pravne osobnosti koji predstavlja zlouporabu prava onda kada se pravna osoba koristi s namjerom da se postignu ciljevi koji članovi pravnih osoba u redovnom poslovanju ne bi osobno smjeli i mogli postići, odnosno oni ciljevi koji su redovito zabranjeni (Barbić, 2008: 291.-305.). Budući su instituti privatnog prava jamstvo uređeno člancima 104.-126. ZOO-a, proboj pravne osobnosti uređen člankom 10. Zakona o trgovačkim društvima<sup>2</sup> i zastara poslužili kao temelj javnoga prava porezno jamstvo (zakonsko jamstvo) kroz koje se definira i proboj pravne osobnosti u Općem poreznom zakonu (dalje: OPZ) i to od njegove prve iteracije od 26. do 32. članka OPZ/'00<sup>3</sup>, nastavno kroz drugu iteraciju od 26. do 32. članka OPZ/'08<sup>4</sup> zatim Zakonom o izmjenama i dopunama OPZ-a/'08<sup>5</sup> (kojim se proširuje popis osoba koji postaju porezni jamci, te se istim uređuje poreznoproceno utvrđivanje i rješavanje povrede prava) sve do treće iteracije od 27. do 37. članka OPZ/'16<sup>6</sup>, potrebno je razložiti svrhu i cilj zakonodavčevog uvođenja i proširivanja privanotpravnih instituta u sustav javnog prava. Dovodeći u vezu pravna rješenja proboja pravne osobnosti u ZTD-u sa pravnim rješenjem poreznog jamca kroz OPZ autor si je postavlja pitanja oko prednosti i nedostataka pojedinog instituta kroz razloge samog uvođenja

<sup>1</sup> („Narodne novine“, broj: 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015 i 29/2018, dalje ZOO)

<sup>2</sup> („Narodne novine“, broj: 111/1993, 34/1999, 121/1999, 52/2000, 118/2003, 107/2007, 146/2008, 137/2009, 111/2012, 125/2011, 68/2013, 110/2015 i 40/2019, dalje: ZTD)

<sup>3</sup> („Narodne novine“, broj: 127/2000, 86/2001 i 150/2002, dalje OPZ/'00)

<sup>4</sup> („Narodne novine“, broj: 147/2008, 18/2011, dalje OPZ/'08 prije ZID OPZ/'08)

<sup>5</sup> („Narodne novine“, broj:78/2012, dalje ZID OPZ/'08)

<sup>6</sup> („Narodne novine“, broj:115/2016., 106/2018., 121/2019., 32/2020. i 42/2020., dalje:OPZ/'16)

i izmjene instituta u kodifikaciju Hrvatskog općeg poreznog prava (Jelčić,2004:149) (Žunići Kovačev i Gadžo,2013: 637) (Žunići Kovačev i Gadžo, 2014:27). Naime u poreznopravnom se teleološko tumačenje kao metoda ostvaruje kroz gospodarsko tumačenje (Jelčić et al,2008:540) što je uređeno čl. 10 st.1.OPZ/'08 tj. čl.11. st.1. OPZ/'16. Slijedom takvog razlaganja autor će se u radu baviti pitanjem sličnosti i razlika pravnog uređenja ranije navedenih instituta, procesnopravnim dokazivanjem osnovanosti proboja pravne osobnosti odnosno dokazivanjem povrede načela zabrane zlouporabe prava u parničnom i posebnom poreznom postupku (upravnom postupku), pitanjem procesnopravne zapreke – zastare po OPZ/'08 i OPZ/'16, te pitanjem retroaktivne primjene ZID OPZ/'12 na postupke poreznih jamaca za dugovanja nastala prije stupanja na snagu ZID OPZ/'12. Zaključno rad će kroz slijedeće glavne cjeline razložiti pozitivnopravno uređenje proboja pravne osobnosti kroz ZTD (lex generalis) i OPZ(lex specialis) njegove sličnosti i razlike u odnosu na dokazivanje, pitanje porezne zastare po OPZ'08 i OPZ'16, prikaz sudske prakse Upravnog suda RH odnosno Visokog upravnog suda RH te Ustavnog suda RH kroz pitanje dopuštenosti retroaktivne primjene ZID OPZ/'08 dok će u posljednja cjelina rada je zaključak.

## **2. PROBOJ PRAVNE OSOBNOSTI PO LEX GENERALISU U ODNOSU NA LEX SPECIALIS**

Proboj pravne osobnosti kako je to već ranije navedeno uređeno je Zakonom o trgovačkim društvima<sup>7</sup> koji se ima smatrati općim zakonskim propisom ili lex generalisom u odnosu na posebno pravno uređenje u poreznopravnom aspektu poreznog jamca koje je uređeno Općim poreznim zakonom koji se ima smatrati lex specialisom. Tako je člankom 10. stavkom 3. ZTD-a uređeno u kojim se to činjenično i pravnim okolnostima smatraju ispunjene pretpostavke za odgovornost člana trgovačkog društva za obveze pravne osobe po osnovi zlouporabe okolnosti da kao član trgovačkog društva ne odgovara za obveze društva. Prethodnom odredbom uređene su opće pretpostavke za odgovornost, dok su stavkom 4. istoga članka ZTD-a<sup>8</sup> posebno propisani preduvjeti koje treba ispuniti radi kako bi došlo do proboja pravne osobnosti. Posebne pretpostavke su: 1) ako član koristi društvo da bi postigao cilj koji mu je inače zabranjen, 2) ako koristi društvo da bi oštetio vjerovnike, 3) ako protivno zakonu upravlja imovinom društva kao da je to njegova imovina, 4) ako u svoju korist ili u korist neke druge osobe umanju imovinu društva, iako je znao ili morao znati da ono neće moći ispunjavati obveze. Sukladno takvom uređenju proizlazi dostatnost dokazivanja jedne od prethodno navedenih pretpostavki uz opće pretpostavke kojim se propisuje odgovornosti člana t. društva (Čupurdija, Rožac, 2021:25).

Nastavno proboj pravne osobnosti u materijalnopravnom smislu OPZ-om/'16 je propisano člancima od 27. do 37. kroz institut poreznog jamca . U navedenim koncizno i vrlo jasno razlaže se odgovornost pojedine fizike osobe u odnosu na pravnu osobu, zbog neplaćenog i manje uplaćenog poreza s pripadajućim kamatama kao posljedicom neizvršavanja obveze. Isto tako kako je uređeno citiranim odredbama ZTD-a kao općeg propisa člankom 30. stavkom 3. i 4.

---

<sup>7</sup> („Narodne novine“, broj: 111/1993, 34/1999, 121/1999, 52/2000, 118/2003, 107/2007, 146/2008, 137/2009, 111/2012, 125/2011, 68/2013, 110/2015 i 40/2019, dalje: ZTD)

<sup>8</sup> vidi čl.10. st.4.ZTD-a

OPZ/'16 na istovjetan način uređene su opće i posebne pretpostavke za odgovornost odgovorne osobe u pravnoj osobi u svojstvu poreznog jamca<sup>9</sup>.

Ključna razlika između pravnog uređenja proboja pravne osobnosti po ZTD-u u odnosu na poreznog jamca po OPZ-u/'16 je u tome što se u prvome vodi parnični postupak i teret dokazivanja je na vjerovnicima trgovačkog društva (fizičkim i pravnom osobama) koje moraju dokazati ispunjenje opće i jedne od posebnih pretpostavki navedenih ZTD-om (Lovrić, 2003:59.)(Marin,2001)(Čupurdija, Rožac,2021:26-32) što se u sudskoj praksi kroz parnični postupak pokazalo praktički nemoguće ili gotovo nemoguće<sup>10</sup> (Čupurdija, Rožac, 2021: 30. i 32.). Dok se dokazivanja proboja pravne osobnosti odnosno ispunjenost instituta poreznog jamca provodi posebni upravni postupak po Poreznoj upravi, koja prilikom provođenja navedenog već posjeduje sve dokaze u pogledu izvršenja poreznih obveza od strane poreznog dužnika- pravne osobe. Razlika je isto tako u dijelu koji se odnosi na postupak pokušavanja naplaćivanja poreznog dugovanja od Pravne osobe, te tek po neuspješnom izvršenju naplata od pravne osobe se izdaje rješenje Poreznom jamcu na koje ima pravo podnijeti pravni lijek.

### 3. POVIJESNI PRIKAZ ZAKONSKOG POREZNOG JAMSTVA

Materijalnopravno uređenje odgovornosti fizičkih osoba za porezni dug pravne osobe postojalo je već u prvom Opće poreznom zakonu iz 2000. godine. Navedene se nisu u bitnome mijenjale ni stupanjem na snagu OPZ/'08 kao niti ZID OPZ-om/'08. Naime promjene koje se ZID OPZ/'08 događaju su brisanje članak 31. OPZ/'08, na mjesto kojeg se propisuju novi članci od 26. a do 26 d. OPZ-a. Do prethodno navedene izmjene odnosno brisanja članka 31. dolazi uslijed izostanka gotovo u potpunosti primjene i to zato što je navedena odredba vrlo vjerojatno sama po sebi bila nomotehnički nejasno propisana. Budući navedena je propisivala odgovornost vlasnika stvari ili prava(fizičke osobe) koja služe u obavljanju djelatnosti pravne osobe, onda je vlasnik odnosno fizička osoba odgovara sa tim stvarima ili pravima za porezna davanja pravne osobe i to u onom vremenskom razdoblju kada je ista imala većinska članska prava (više od 50% temeljnog kapitala) nije bilo jasno jeli odgovornost vlasnika kao poreznog jamca bila solidarna ili supsidijarna (Žunić Kovačević, Gadžo,2013: 652) (Žunić Kovačević, Gadžo,2014: 34). ZID OPZ/'08 uvode se nove odredbe koje se odnose na materijalnopravno uređenje instituta poreznog jamstva i unose se Glavu IV. Porezno-dužnički odnos/Odjeljak 2. Odredbe o odgovornosti u kojem su od ranije propisani članci od 25. do 32.OPZ/'08, a istima se proširuje odgovornost na drug osobe za porezni dug drugih osoba . Navedene su zakonski porezni jamci u odnosu na glavnog dužnika trgovačko društvo. U bitnome nove odredbe se trebaju podijeliti na dvije skupine: a) osobe koje vode poslove društva i povezanih osoba (članovi uprave i izvršni direktori društva kapitala (članak 26.a ZID OPZ/'08) i b) članovi trgovačkih društava (članak 26. b ZID OPZ/'08). Člankom 26.c OPZ/'08 propisano je da su ispunjene pretpostavke odgovornosti osoba po prethodnim navedenim odredbama ukoliko su oni:1) prividno ili besplatno prenesu imovinu na trgovačko društvo koje su osnovali sami ili sa drugima ili drugačije način cijelu ili dio imovine prividno prodali, opteretili bez odgovarajuće protučinidbe

<sup>9</sup> vidi čl. 30. st. 3. i 4. OPZ/'16

<sup>10</sup> više o navedenom Čupurdija M., Rožac D.(2021.), naslov br.6. Sudska praksa, „Proboj pravne osobnosti u svjetlu zaštite radničkih prava kroz praksu“, Radno Pravo, 4/21, od 26. do 32. str.

ili ju besplatno ustupe povezanim osobama, oštete, unište ili učine ju neupotrebljivom, 2) zakluče prividni pravni posao ili priznaju nepostojeću tražbinu prethodno navedenim osobama te 3) postupe suprotno uredbom i savjesnom gospodarenju umanje imovinu ili prikriju imovinsko stanje, ne podnesu Godišnje financijsko izvješće, odmah a najkasnije 21 dan od nastanka razloga propisanih Stečajnim zakonom ne pokrenu postupak kada su se ispunili razlozi za pokretanja istoga. U odnosu na sve navedene osobe primjenjuje se članak 26. d. uređuje njihovu odgovornost u svojstvu zakonskih poreznih jamaca što podrazumijeva primjenu drugih odredbi OPZ-a/08 (Rihter, 2016). Prethodno navedene materijalopravne odredbe OPZ-om/16 na istovjetan način pod člancima od 27. do 37. OPZ-a/16.

Procesnopravne odredbe su također dopunjene ZID OPZ-om/08 koje su propisane člancima od 158.a do 158.f koje su unesene pod Glavu VI. Posebne odredbe o postupku utvrđivanja zlouporabe prava. Sam postupak uređuje se kao dio poreznog postupka koje porezno tijelo pokreće i provodi po službenoj dužnosti koje za cilj imaju provjeru i utvrđivanje činjenica bitnih iz koji proizlazi odgovornosti osoba iz članka 26. a i 26. OPZ/08 kao poreznih jamaca (Žunić Kovačević, Gadžo, 2013). Ovlaštene osobe za pokretanje i provođenje postupka utvrđivanja zlouporabe prava u porezno-dužničkom odnosu propisane su člankom 158.b OPZ/08. Doke se predmetni postupak može obavljati kod svih poreznih obveznika i drugih osoba koje raspolazu činjenicama i dokazima bitnim za odlučivanje (članak 158.c OPZ/08). Naime u postupku se utvrđuje da li je osoba nad kojom se provodi postupak ispunila obilježja materijalopravnog opisa iz članka od 26. a do 26. c., ali bitna pretpostavka je da nije moguće naplatiti porezni dug od poreznog obveznika primjenom svih mjera prisilne naplate sukladno članku 158. a. stavak 2. OPZ/08. Preostale procesnopravne odredbe predstavljaju mutatus mutandis, kojim se propisuje postupak poreznog nadzora (Žunić Kovačević, Gadžo, 2014:34). Isto je OPZ-om/16 uređeno na identičan način člancima od 172. do 177.

#### **4. POSEBNA PROCESNOPRAVNA PITANJA IZ POSTUPKA UTVRĐIVANJA ZLOUPORABE PRAVA PO OPZ-U**

##### **4.1. Stvarna nadležnost**

Tijekom provedene analize i sinteze procesnopravnih odredbi koje uređuju stvarnu nadležnost utvrđivanja postojanja zlouporabe prava te odlučivanje o odgovornosti osoba kao sudionicima porezno-dužničkog odnosa primjenjujući povijesnu metodu, utvrdio sam da tijekom vremenskog razdoblja od stupanja na pravnu snagu OPZ/00 od 1.1.2001. sve do stupanja na snagu ZID OPZ-a/08 od 21.7.2012. stvarna nadležnost nije bila propisana OPZ -om, te je samim time valjalo uz primjenu materijalopravnih odredbi lex generalisa ZTD-a, primijeniti procesnopravne odredbe koje uređuju nadležnost u postupcima utvrđivanje zlouporabe prava od strane odgovornih osoba u pravnim osobama kao i članova pravnih osoba odnosno primijeniti članak 34b točka 4. Zakon o parničnom postupku<sup>11</sup>. Navedenom odredbom ZPP-a propisana je stvarna nadležnost trgovačkih sudova u postupcima utvrđivanja zlouporabe prava u postupcima proboja pravne osobnosti.

---

<sup>11</sup> („Narodne novine“, broj: 53/1991, 91/1992, 112/1999, 129/2000, 88/2001, 117/2003, 88/2005, 2/2007, 96/2008, 84/2008, 123/2008, 57/2011 i 148/2011, dalje: ZPP)



Nakon stupanja na pravnu snagu ZID OPZ/'08 21.7.2012., dolazi do promjene stvarne nadležnosti sa trgovačkih sudova na nadležnost poreznih tijela kao javnopravnog tijela. U predmetnom izmještanju stvarne nadležnosti ne dolazi samo do izmještanja postupka iz domene sudskog odlučivanja u domenu posebnog upravnog postupku u kojem predmetna stvar postaje upravna. Ostvarenjem pretpostavki instituta zakonskog poreznog jamstva po članku 26. a. i 26 b. OPZ/'08 (članak 29. i 30. OPZ/'16) u prethodno navedenom porezno -dužničkom odnosu uspostavlja se nadležnost poreznog tijela za utvrđivanje svih ključnih činjenica za oporezivanje i naplatu poreznog duga. Prethodni postupak predstavlja posebni upravni postupak u kojem se odlučuje o pojedinačnim pravima i obvezama neposrednom primjenom OPZ-a/'08 ili OPZ/'16 uz primjenu materijalnih prava ovisno o vrsti poreznog davanja, čime se predmetna stvar smatra upravnom po članku 2. Zakona o općem upravnom postupku<sup>12</sup> (Đerđa, 2010). Istovremeno proboj vela pravne osobnosti između pravnih odnosa fizičkih i pravnih osoba po članku 10. stavku 3. ZTD-a u vezi drugih odredbi ZTD-a ostaje u domeni građansopravne stvari i nadležnosti trgovačkih sudova. Razlaganje koje potvrđuje stav Zakonodavca da se predmeti iz područja instituta poreznog jamstva (proboj vela pravne osobnosti kada su ispunjeni preduvjeti iz porezno-dužničkog odnosa) prenesu u nadležnost poreznih tijela proizlazi iz tumačenja članka 6. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava<sup>13</sup> (Uzelac, 2010). Europski sud za ljudska prava višekratno je zauzeo stajalište da stvari iz područja poreznopravnog djelokruga nisu obuhvaćene pravima i obvezama građanske naravi jedna od njih je Ferrazzini protiv Republike Italije, Broj: 44759/98 od 12.7.2001.

#### 4.2. Porezna zastara

Kroz povijesni presjek izmjena i dopuna OPZ-a/'08, dolazimo do zaključka da relativna zastara prava na utvrđivanje porezne obveze i kamata u roku od 3 godine o dana kada je zastara počela teći, vezano uz zlouporabu prava u porezno-dužničkom odnosu po poreznom tijelu nije bila posebno uređena do 3. izmjene i dopune OPZ-a<sup>14</sup>, već je jedino bila propisana apsolutna zastara člankom 96. stavkom 3. OPZ/'08 u roku od 6 godina o dana kada je zastara počela prvi put teći. Tijek relativne i apsolutne zastare, određuje se na isti način odnosno da se pravo poreznog tijela na utvrđenje porezne obveze i kamata, pravo na pokretanja postupka naplate poreza, kamata i troškova ovrhe te pravo poreznog obveznika na povrat poreza, kamata i troškova ovrhe računaju od isteka godine u kojoj je trebalo utvrditi navedene obveze. Kako je već navedeno relativna zastara za utvrđivanje porezne obveze i kamata vezanih uz zlouporabu prava nije bila propisana do 1.1.2013., no Zakonodavac je uvidjevši propust zakonsku prazninu odlučio je 3. ZID-om OPZ-a/'08 popuniti.

Naime da bi se predmetna svrha razumjela potrebno je navedenu odredbu dovesti u vezu s člankom 95. stavkom 1. OPZ-a/'08, kojim se propisuje prekid zastare prilikom poduzimanja službene radnje poreznog tijela usmjerenje na utvrđivanje ili naplatu poreza, kamata i troškova ovrhe koji je dostavljen na znanje poreznom obvezniku. Iz koje nesporno proizlazi da je prije

<sup>12</sup> („Narodne novine“, broj:47/2009, dalje ZOUP)

<sup>13</sup> vidi internetsku stranicu Europskog suda za ljudska prava, pod odjeljkom službeni tekst EKZLJP-[https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_HRV.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HRV.pdf), zadnji puta pregledano 28.6.2021.

<sup>14</sup> („Narodne novine“, broj: 147/2008, 18/2011, 78/2012 i 136/2012, dalje 3. ZID OPZ/'08)

postupka utvrđenja zlouporabe prava po poreznom jamcu, porezno tijelo bezuspješno moralo provesti postupak naplate poreznog duga od poreznog obveznika primjenom svih mjera prisilne naplate kako je to navedeno člankom 158.a st. 2. vezano uz članak 26 d. OPZ-a/'08,. Nadalje porezno tijelo moralo je dostaviti obavijest o postupku utvrđivanja zlouporabe prava poreznom obvezniku najkasnije 8 dana prije početka postupka, a iznimno neposredno prije početka postupka po članku 158.e stavak 1. i 2.OPZ/'08. Nakon koje porezno tijelo sastavlja zapisnik u koji se unose taksativno navedeni podaci iz članka 158.f. stavak 2. OPZ/'08, a na koji zapisnik porezni obveznik ima pravo podnijeti prigovor u roku koji ne može biti kraći od 5, a niti dulji od 20 dana. Porezno tijelo prigovor obveznika mora razmotriti i u slučaju ne usvajanja istoga u obrazloženju rješenja mora razložiti zašto nije isti prihvatilo, a u slučaju da su u prigovoru iznesene nove činjenice i materijalni dokazi, zbog kojih je porezno tijelo moralo promijeniti činjenično stanje ili izmijeniti prijašnje ocjene utvrđene zapisnikom, navedeno će sastaviti dopunski zapisnik. Temeljem činjenica iz zapisnika i dopunskog zapisnika porezno tijelo donosi rješenje u roku od 60 dana od uručenja zapisnika ili dopunskog zapisnika.

Slijedom takvog razlaganja jasna je namjera zakonodavca kada dodatno propisuje poseban rok relativne zastare za utvrđenje zlouporabe prava u porezno-dužničkom odnosu. Prethodni zaključak potrebno je dovesti u vezu da je pravo na utvrđenje zlouporabe prava, pravo na naplatu s osnove poreznog jamstva akcesorno u odnosu na naplatu poreza od glavnog poreznog dužnika. Iako dolazi do prekida tjeka relativne zastare u postupku utvrđivanje prava po institutu poreznog jamstva, apsolutni zastarni rok teče protekom godine u kojoj se trebalo utvrditi porezna obveza i kamata poreznom obvezniku predniku zakonskog poreznog jamca. Nastupanje apsolutne zastare prava na naplatu od poreznog obveznika zastarijeva i pravo na utvrđenje/naplatu poreznog tijela od poreznog jamca.

Teleološkim tumačenjem porezno tijelo je vezano da prilikom utvrđivanja zlouporabe prava mora voditi brigu je li nastupila zastara prava na utvrđivanje zlouporabe prava po članku 158.c stavak 2. vezano uz članak 158.e stavak 3. OPZ/'08. Iako nije nedvojbeno utvrđeno OPZ-om/'08, na koga se ima primijeniti predmetna odredba, ista se nesporno ima primjenjuje na tijelo koje odlučuje u prvostupanjskom porezno-upravnom postupku i u drugostupanjskom – žalbenom postupku do donošenja rješenja povodom žalbe , zato što navedena tijela imaju uvid i saznanje o pravnom i činjeničnom utvrđenju, razdoblje porezne obveze te početak postupka po članku 158.e stavak 3. OPZ/'08. Zastara ne teče za vrijeme sudskog postupka koji se vodi radi utvrđenja poreza i kamata ili naplate poreza i kamata po članku 94 . stavku 9. OPZ/'08.

Za razliku od OPZ/'08 koji propisuje relativnu i apsolutnu zastaru OPZ-om/'16 propisana je jedino apsolutna zastara. Nadalje člancima 108. i 109. OPZ-a/'16 je na istovjetan način uredio što je uređeno OPZ/'08, s tim da je Zakonodavac jasno utvrdio da se nastanak pojedine porezne obaveze uređuju posebnim zakonom, a da o procesnoj zapreci prvostupanjsko i drugostupanjsko porezno tijelo te sudovi vode brigu po službenoj dužnosti po čl. 109. st. 5., 6., 7. i 12. OPZ-a/'16.

Zastara potraživanja vjerovnika s osnove pokretanja sudskog postupka u predmetima proboja pravne osobnosti u građanskopravnim stvarima iznosi 5 godina po čl. 225. ZOO-a.

## 5. PRAKSA SUDOVA I USTAVNOG SUDA RH U VEZI RETROAKTIVNE PRIMJENE ZID OPZ-a/'08

Porezna uprava po područnim uredima odnosno ispostavama su netom poslije stupanja na pravnu snagu ZID OPZ-a/'08 počeli primjenjivati pravila o zakonskom poreznom jamstvu odnosno postupak utvrđivanja zlouporabe. Naime postupanja od strane poreznih jamaca bilo je prije nego su na snagu stupile pravna pravila iz ZID OPZ-a/'08 što je za posljedicu imalo pobijanje Prvostupanjskih rješenja pred drugostupanjskim tijelom -Ministarstvom financija, Samostalnim sektorom za drugostupanjski upravni postupak od poreznih jamaca, nakon što su prvostupanjskih rješenja Poreznih tijela potvrđivana po Drugostupanjskog tijela u velikoj većini predmeta, Porezni jamci ulagali su tužbe kako bi pokrenuli upravne sporove pred Upravnim sudovima odnosno Visokom upravnom sudu RH.

Među osnovnim razlozima pobijanja odluka Poreznih tijela po zakonskim poreznim jamcima bila je retroaktivnost primjene ZID OPZ-a/'08, zbog primjene pravnih pravila na postupanje zakonskih poreznih jamaca koje je prethodilo stupanju na pravnu snagu, radi čega je u velikoj većini prvih presuda Upravnih sudova uslijedilo prihvaćanje tužbenih zahtjeva te utvrđenje nezakonitost retroaktivne primjene ZID OPZ-a/'08<sup>15</sup>. Povodom presuda Upravnih sudova u kojima su poništena prvostupanjska i drugostupanjska rješenja Poreznih tijela, Drugostupanjsko porezno tijelo podnosi žalbe o kojima Visoki upravni sud RH zauzima suprotan stav od onog u prvim presudama Upravnih sudova tj. prihvaća žalbe i ukida prvostupanjske presude Upravnih sudova te održava na snazi rješenja Poreznih tijela<sup>16</sup>. Povodom dijametralno suprotnog stava velika većina zakonskih poreznih jamaca podnosi ustavnu tužbu o kojoj Ustavni sud RH (dalje: USRH) zauzima istovjetno stajalište onom Visokog upravnog suda RH. Prethodno opisan stav Ustavnog suda RH u najvećem broju Odluka poziva se na Odluku USRH broj: U-III/7360/2014 od 30.3.2016. u kojoj je se bitnome razlaže pravno i činjenično problematika procesnog pitanja retroaktivnosti na način: „...da je u odluci broj: U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010., objavljenoj u "Narodnim novinama" broj 90/10., USRH utvrdio da se jamstva prava na pravično suđenje, sadržana u članku 29. stavku 1. Ustava, primjenjuju i na sudski postupak pred Upravnim sudom (upravni spor) koji je uređen člankom 19. stavkom 2. Ustava... Stoga je ocjena Ustavnog suda da je postupak, koji je prethodio ustavnosudskom postupku, vođen na način koji je podnositelju omogućio pravično suđenje i nije rezultirao povredom ustavnog prava ...“. Isto tako USRH se u svojoj Odluci poziva se na ciljeve propisivanja posebnog postupka utvrđivanja zlouporabe prava „bilo jačanje odgovornosti odgovornih osoba...u porezno-dužničkom odnosu, a kod naplate (već postojećih) poreznih dugova trgovačkih društava...Stoga prigovori podnositelja u vezi primjene članka 90. stavka 4. Ustava nisu osnovani.“<sup>17</sup>. Dakle u primjeni pravila iz ZID OPZ-a nema govora o povratnoj/ retroaktivnoj primjeni pravnih pravila. Ujedno USRH je u odluci Broj: U-III-

<sup>15</sup> više o navedenom Žunić Kovačević, N., Gadžo S.,(2013.:653 i 654)

<sup>16</sup> vidi Presude VUS RH, Broj: Usž-644/2013-3, Usž-704/13-5, Usž-721/13-6, Usž-13/2014-5, Usž-13/2014-5, Usž-1/2014-3, Usž-792/2013-3, Usž-32/2014-5, Usž-31/2014-5, Usž-124/2014-3, Usž-178/2014-6, Usž-145/2014-5, : Usž-2697/18-2.

<sup>17</sup> na prethodno navedeni stav poziva se USRH u slijedećim odlukama broj: U-III-4137/2014, U-III-1378/2015, U-III-2350/2014, U-III-4576/2014, U-III-1994/2014, U-III-2915/2014, U-III-2914/2014, U-III-6077/2014, U-III-507/2015, U-III-6657/2014, U-III-2760/2014, U-III-4772/2014, U-III-7108/2014, U-III-4434/2018

1378/2015 utvrdio da je "... članak 26. OPZ-a, koji je bio na snazi u vrijeme nastanka poreznog duga ...odgovornost za sudjelovanje u utaji poreza, bespravnom smanjenju poreza ili druge porezne povlastice za zastupane osobe, poreznim jamcem smatra se zastupnik ili upravitelj za manje plaćeni porez ili kamate...stoga pozivanje podnositelja na zabranu retroaktivnosti...nije osnovano." U nekoliko Odluka USRH<sup>18</sup> razlaže se da je proboj pravne osobnosti od ranije propisan odredbom ZTD-a te da se nikako ne može raditi o retroaktivnoj primjeni ZID OPZ-a. Rezime upravnosudske i ustavnosudske pravne u bitnome se iznosi povezanost u interpretaciji odredbi *lex generalisa* i *lex specialisa* vezano uz dopustivost povratnog djelovanja ciljanim tumačenjem OPZ-a (Gadžo, Žunić Kovačević,2019), koja se treba promatrati od trenutka pokretanja postupka u odnosu na zakonskog poreznog jamca i porezne obveze. Iz navedenog se može zaključiti da se radi o posebnom postupku koji, iako slijedi nakon utvrđivanja porezne obveze prema poreznom obvezniku pravnoj osobi i nakon bezuspješnog pokušaja prisilne naplate s osnova poreznog dugovanja dakle postupci su vezani, no u istima se ne može izvesti zaključak da je došlo do povratnog djelovanja. Nadovezujući se na iznesen zaključak, zakonsko porezno jamstvo bilo uređeno i prije ZID OPZ-a/'08, odnosno navedeni institut bio je uređen OPZ/'08 i *lex generalisom* (ZTD-om), dok su procesne odredbe opetovano stupile na pravnu snagu prije nego su postupci u odnosu na porezne jamce započeti koje u konačnici imaju za cilj onemogućavanje evazije financijskih sredstava iz porezno-dužničkih odnosa.

## 6. ZAKLJUČAK

Izmjenama i dopunama kodifikacije općeg poreznog prava na način da se prvenstveno člancima 26. a i 26. b. OPZ/'08, sada člancima 29. i 30 OPZ/'16 obuhvaćaju institut poreznog zakonskog jamstva koji se širi na osobe sukladno općoj odredbi proboja vela pravne osobnosti uređenog člankom 10. stavkom 3. u vezi stavka 4. ZTD-a Isto tako uvedena je bitna izmjena u osnaživanju položaja poreznog tijela u postupku naplate poreza, koja je akcesorna odnosu na utvrđivanje zlouporabe prava po zakonskom poreznom jamcu u odnosu na utvrđivanje i naplati poreza od osnovnog dužnika po poreznom tijelu.

Novelom dolazi do promjene stvarne nadležnost u porezno-dužničkim postupcima proboja vela pravne osobnosti sa trgovačkih sudova na porezna tijela, za koje postoji utemeljenje u . Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava, praksi i tumačenju Europskog suda za ljudska prava. Posljednjom kodifikacijom općeg poreznog prava kroz OPZ/'16 ukinuta je relativna zastara te je dodatno omogućila poreznim tijelima uspješniju naplatu dugovanog iznosa s osnove porezno-dužničkog odnosa od osnovno poreznog obveznika do zakonskog poreznog jamca kao slijednika porezne obveze u slučaju neuspješne naplate od poreznog obveznika.

Zakonodavac iako svjestan problematike evazije financijskih sredstava iz područja poreznog dužničkog odnosa i dalje ima zakonodavnog prostora da osnaži položaj poreznih tijela na način da prvenstveno pojača aktivnost ulaganja u ljudske potencijale kroz obvezu redovite edukacije iz djelokruga primjene OPZ-a u vezi materijalnih propisa iz područja poreza, parafiskalnih nameta i neporeznih davanja, uvođenja obveze isključivo digitalne komunikacije poreznih obveznika sa poreznim tijelima, algoritamske/programskog rješenja provjere na mjesečnoj,

---

<sup>18</sup> vidi: U-III-1994/2014, U-III-2914/2014, U-III-507/2015,U -III-6657/2014, U-III-2760/2014, 17. USRH-U-III-7108/2014.

kvartalnoj, polugodišnjoj, godišnjoj razini plaćanja poreza, parafiskalnih davanja i neporeznih davanja do djelomične i potpune automatizacije u postupku utvrđenja i naplata navedenih .

Ujedno zakonodavcu je ostala mogućnost preispitivanja ukidanja procesne zapreke zastare za sve slučajeve zlouporabe prava u porezno -dužničkim odnosima, koje rješenje bi moralo biti bazirano po načelu ekonomičnosti i efikasnosti te bi naravno moralo biti jasno i nedvojbeno utvrđeno sve kako ne bi ugrozilo pravnu sigurnost i pojačalo povjerenje poreznih obveznika u porezna tijela.

Slijedom cjelokupnog razmatranja mišljenja sam da bi Zakonodavac, radi osiguravanja ujednačenog uspješnog dokazivanja i naplata potraživanja iz postupaka zloupotrebe prava kroz institut proboj vela pravne osobnosti u ZTD-u i OPZ-u, morao povećati pravnu sigurnost vjerovnika u svrhu smanjivanja pojavnosti navedenih. Zaključno smatram da je Zakonodavac pokazao volju ka uvođenju efikasnijeg i ekonomičnijeg postupku dokazivanja proboja pravne osobnosti u OPZ-u- zakonskog poreznog jamca, na tragu kojih bi trebalo razmisliti sa izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku u poboljšanju položaja vjerovnika u postupcima dokazivanja proboja vela pravne osobnosti pred trgovačkim sudovima. Budući je nesporno utvrđeno da se ZID OPZ-om/'08 posebni porezni postupak pokazao uspješnijim u odnosu na postupak po ZTD-u vezano uz ZPP, s tim da je vjerovnik porezno tijelo koje posjeduje temelj za dokazivanje proboja pravne osobnosti dok je vjerovniku pravnoj/fizičkoj osobi u parničnom postupku pred trgovačkim sudovima gotovo je nemoguće dokazati proboj pravne osobnosti zbog neimanja mogućnosti uvida u financijske tokove pravne osobe. Sukladno svemu navedenom trebalo bi razmisliti o ojačavanju poreznih tijela i uvođenju obveze sudjelovanja istih u postupcima proboja pravne osobnosti pred trgovačkim sudovima u svojstvu umješaka na strani vjerovnika, predmetno što bi predstavlja temelj za ojačavanje načela obveznopравnih odnosa i povjerenja u trgovačkopravno sudovanje.

## LITERATURA

1. Petrak, M., (2009.), Rimsko pravo u hrvatskom kontekstu, , LATINA & GRAECA, Vol. 2, No. 16, str. 79.
2. Barbić, J. (2008.), Pravo trgovačkih društava, knjiga prva str. 291.-305.,Organizator d.o.o.
3. Gorenc, V., (1998. i 2014.),Zakon o obveznim odnosima s komentarom, RRIF, Zagreb, 1998. kao i Komentar Zakona o obveznim odnosima, stranica 14 do 16., Narodne novine d.d., Zagreb
4. Jelčić, B., et al., (2004.), Hrvatski fiskalni sustav, Zagreb, Narodne novine, 2004., str. 149.
5. Jelčić, B., et al., (2008.), Financijsko pravo i financijska znanost, Narodne novine, Zagreb, str. 540.,546.
6. Čupurdija M., Rožac D.,(2021.), „Proboj pravne osobnosti u svjetlu zaštite radničkih prava kroz praksu“, Radno Pravo, 4/21, str. 25., od 26. do 32. str.
7. Marin, J., (2001.), Proboj pravne osobnosti u pomorskom pravu, Poredbeno pomorsko pravo, Vol.40 No.155 Srpamk, str. 108. do 112.
8. Žunić Kovačević, N., Gadžo, S., (2013.), Institut zakonskog poreznog jamstva nakon novele Općeg poreznog zakona 2012.: „Proboj pravne osobnosti“ trgovačkih društava u

- slučaju zloporabe prava, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci. (1991) v. 34, br. 2, od 635. do 670. str.
9. Žunić Kovačević, N., Gadžo , S., (2014.), Zakonsko porezno jamstvo nakon novele OPZ-a „Proboj pravne osobnosti “ trgovačkih društva u slučaju zloporabe prava, Pravo i Porez, br. 5/2014., 27., 34. str.
  10. Rihter, A., (2016.), O institutu poreznog jamstva , Informator, broj 6412, str. 20. i 21.
  11. Đerđa, D., (2010.), Opći upravni postupak u Republici, Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, str. od 39. do 42.
  12. Uzelac, A., (2010.), Pravo na pravično suđenje u građanskim predmetima: Nova praksa Europskoga suda za ljudska prava i njen utjecaj na hrvatsko pravo i praksu, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 60., br. 1., str. od 110. do 112.
  13. Gadžo , S., Žunić Kovačević, N., (2019.), Retroaktivna primjena pravila o probou pravne osobnosti u poreznim stvarima: analiza upravnosudske i ustavnosudske prakse, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 40, br. 1, str. od 345. do 380.
  14. Opći porezni zakon („Narodne novine“, broj: 127/2000, 86/2001 i 150/2002, dalje OPZ/’00)
  15. Opći porezni zakon („Narodne novine“, broj: 147/2008., 18/2011., 78/2012., 136/2012., 73/2013., 26/2015. i 44/2016.)
  16. Opći porezni zakon („Narodne novine“, broj:115/2016., 106/2018., 121/2019., 32/2020. i 42/2020.)
  17. Zakon o obveznim odnosima („Narodne novine“, broj: 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015 i 29/2018)
  18. Zakon o trgovačkim društvima („Narodne novine“, broj: 111/1993, 34/1999, 121/1999, 52/2000, 118/2003, 107/2007, 146/2008, 137/2009, 111/2012, 125/2011, 68/2013, 110/2015 i 40/2019)
  19. Zakon o parničnom postupku („Narodne novine“, broj: 53/1991, 91/1992, 112/1999, 129/2000, 88/2001, 117/2003, 88/2005, 2/2007, 96/2008, 84/2008, 123/2008, 57/2011 i 148/2011)
  20. Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj:47/2009)
  21. Europska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine“, broj: 18/1997, 6/1999, 14/2002, 13/2003, 9/2005, 1/2006 i 2/2010)
  22. Ustav RH („Narodne novine“, broj: 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010 i 5/2014)
  23. Odluka Europskog suda za ljudska prava, Ferrazzini protiv Republike Italije , Broj: 44759/98 od 12.7.2001.
  24. Presuda Visokog upravnog suda RH, Broj: Usž-644/2013-3,
  25. Presuda Visokog upravnog suda RH, Broj: Usž-704/13-5
  26. Presuda Visokog upravnog suda RH, Broj: Usž-721/13-6
  27. Presuda Visokog upravnog suda RH, Broj: Usž-13/2014-5
  28. Presuda Visokog upravnog suda RH, Broj: Usž-13/2014-5
  29. Presuda Visokog upravnog suda RH, Broj: Usž-1/2014-3
  30. Presuda Visokog upravnog suda RH, Broj: Usž-792/2013-3
  31. Presuda Visokog upravnog suda RH, Broj: Usž-32/2014-5
  32. Presuda Visokog upravnog suda RH, Broj: Usž-31/2014-5

33. Presuda Visokog upravnog suda RH, Broj: Usž-124/2014-3
34. Presuda Visokog upravnog suda RH, Broj: Usž-178/2014-6
35. Presuda Visokog upravnog suda RH, Broj: Usž-145/2014-5
36. Presuda Visokog upravnog suda RH, Broj: Usž-2697/18-2
37. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, Broj:U-III-4137/2014
38. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, Broj:U-III-1378/2015
39. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, Broj:U-III-2350/2014
40. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, Broj:U-III-4576/2014
41. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, Broj:U-III-1994/2014
42. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, Broj:U-III-2915/2014
43. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, Broj:U-III-2914/2014
44. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, Broj:U-III-6077/2014
45. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, Broj:U-III-507/2015
46. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, Broj:U-III-6657/2014
47. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, Broj:U-III-2760/2014
48. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, Broj:U-III-4772/2014
49. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, Broj:U-III-7108/2014
50. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, Broj:U-III-4434/2018

## REGRUTIRANJE ADMINISTRATIVNIH SLUŽBENIKA U JAVNOM SEKTORU U REPUBLICI SJEVERNOJ MAKEDONIJI

### RECRUITMENT OF ADMINISTRATIVE SERVANTS IN THE PUBLIC SECTOR IN THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA

**Ivana Shumanovska-Spasovska, PhD, Associate Professor**

Ss. Cyril and Methodius University in Skopje, Iustinianus Primus Faculty of Law

e-mail: [ishumanovska@yahoo.com](mailto:ishumanovska@yahoo.com)

#### **Sažetak**

Osoblje, tj. zaposlenici u organizaciji jedna su od bitnih sastavnica svake institucije. Kao i bitan resurs potreban za ostvarenje organizacijskih ciljeva. Stoga je planiranje, zapošljavanje, odabir i upravljanje ljudskim resursima u instituciji pitanje koje zaslužuje poseban interes za istraživanje. Ispunjavanje osnovnih principa rada u javnom sektoru, poput učinkovitosti, djelotvornosti, odgovornosti, profesionalnosti, ovisi o odabiru osoblja u organizaciji, a naravno da utječe na jačanje integriteta institucija. U ovom će radu predmet istraživanja biti način zapošljavanja i odabira administrativnih službenika u javnom sektoru u Republici Sjevernoj Makedoniji. Cilj je odgovoriti na pitanja koja se odnose na način popunjavanja slobodnih radnih mjesta u javnom sektoru, a to je prije svega putem javnog oglasa - kada je riječ o novom zapošljavanju, putem internog oglasa - kada je riječ o napredovanju zaposlenicima i kroz mobilnost - odnosno raspoređivanjem ili preuzimanjem administrativnih službenika. Rad će također obuhvatiti pitanja vezana za planiranje novih zapošljavanja, odnosno kako se utvrđuje potreba za novim zaposlenjem, odabir kandidata za zapošljavanje, koja su tijela uključena u postupak izbora kandidata i kako se u postupku pruža pravna zaštita za odabir kandidata. Svrha istraživanja je predstaviti najnovija zakonska rješenja u vezi s regulacijom postupka popunjavanja upražnjenih radnih mjesta u javnom sektoru u Republici Sjevernoj Makedoniji, kao i buduće perspektive u vezi s afirmacijom ovog pitanja, uzimajući u obzir prethodna iskustva, ali i usporedna rješenja. Slijedom toga, tijekom istraživanja koristit ćemo pozitivno-pravnu metodu, povijesnu metodu, empirijsku i usporednu metodu.

**Ključne riječi:** *javni sektor, državna uprava, administrativni službenici, zapošljavanje osoblja.*

#### **Abstract**

The staff, i.e. the employees in an organization are one of the essential components of every institution as well as an essential resource necessary for the realization of organizational goals. Hence, planning, recruitment, selection and human resource management in an institution is an issue that deserves special interest for research. Fulfillment of the basic principles of working in the public sector, such as efficiency, effectiveness, responsibility, and professionalism, depends on the selection of staff in an organization, and without a doubt has an impact on strengthening the integrity of institutions. In this paper, the subject of research will be the manner of recruitment and selection of administrative servants in the public sector in the Republic of North Macedonia. The aim is to answer the questions related to the way of filling the vacancies in the public sector, and that is primarily through a public announcement - when it comes to new employment, through an internal announcement - when it comes to promotion



to employees and through mobility - that is, through the deployment or takeover of administrative servants. The paper will also cover issues related to the planning of new employments, ie how the need for new employment is determined, the selection of candidates for employment, which bodies are involved and how legal protection is provided in the procedure for selection of candidates. The purpose of the research is to present the latest legal solutions regarding the regulation of the procedure for filling vacancies in the public sector in the Republic of North Macedonia, as well as future perspectives regarding the promotion of this issue, taking into account the previous experiences, as well as comparative solutions. Consequently, during the research, we will use the positive-legal method, the historical method, the empirical and the comparative method.

**Keywords:** *public sector, state administration, administrative servants, staff recruitment.*

## 1. INTRODUCTION

The issue of employment in public sector is extremely important for countries in transition, especially countries aspiring to join the European Union. This is because there are European principles and standards that these countries need to meet, not only to harmonize legislation with European principles, but also to ensure their effective implementation. And not only because of harmonization with the European legislation, but also for strengthening the legal certainty, strengthening the trust in the institutions, democracy and the development of professionalism and the quality of the work of the institutions, it is necessary to implement reforms in the civil servant system.

Hence, the question of selecting the most favorable candidate or administrative servant is also an important question. The issue of selection of quality staff is also important in terms of consistent implementation of the principles in the work of public administration bodies, such as legality, accountability, efficiency. This is also because the main shortcomings in the work of the administration are most often a consequence of illegality and irregularity in the work of the staff as well as unsatisfactory personnel policy. (Dimitrijević and Blažić, 2008:211) Therefore, the selection of candidates should be conducted in an open, fair, and competitive procedure, a procedure in which the law or bylaws determine the rules for the selection of a candidate. If the rules are consistently followed, then the reduction of corruption risks in the selection of candidates is directly influenced, the political or other type of influence in the implementation of the procedure is reduced, and a candidate with certain abilities is selected, based on merit. The merit system is actually a system according to which candidates are selected based on the abilities they possess.

As the main features of the merit system are: recruitment of qualified staff, employment on the basis of fair and equal treatment, equal remuneration for equal work, maintaining the integrity of employees, quality of work, training and coaching of employees, protection of employees. (Pavlovska and Davitkovska, 2012)

„Given that the creativity and adaptability of organizations depends on the suitability, knowledge and creativity of the staff available to the institutions, these aspects come to the fore.“ (Starčević and Ines Jambreč Petrak, 2016:108)

In addition, in the procedure for recruitment of public servants, the two basic principles should be respected, namely the principle of equality and the principle of competitiveness. For example, in North Macedonia, according to Article 32 of the Constitution of North Macedonia, everyone has access to every job under equal conditions, while the exercise of employees' rights and their position are regulated by law and collective agreements.

The principle of equality is also provided by the Law on Employees in the Public Sector, so, according to Article 5 of this Law, the institutions, in accordance with the principle of equal conditions and equal access for all interested candidates to the job, are obliged to publish the announcements for the vacancies and the conditions for filling them through an internal, i.e. public announcement. Also, the institutions are obliged to plan the employments with annual plans, according to their needs, and based on the Methodology for planning the employments in the public sector in accordance with the principle of adequate and equitable representation.

What we want to emphasize is that in order to really have a good and successful civil servants system, which meets the European principles, it is not enough for those principles to be regulated by law. It is even more important in the legal legislation to reduce the discretionary powers and to achieve consistent implementation of the legal solutions.

On this issue, which refers to reducing the risks of corruption in the procedures for employment in the public sector is done research (project) which lists specific recommendations and measures that the competent institutions should take into account. (for more see in: Ivana Shumaumanovska-Spasovska et al, 2020)

## **2. LEGAL FRAMEWORK WHICH REGULATES THE PROCEDURE FOR RECRUITMENT OF ADMINISTRATIVE SERVANTS IN NORTH MACEDONIA**

In Macedonia, since the independence (1991), and especially since obtaining the status of a candidate country for membership in the European Union (EU) (2005), normative, institutional and personnel reforms have been implemented in order to meet European standards for EU accession.

Regarding the civil service system, the key normative solutions with which the reforms were implemented are the Law on Civil (State) Servants adopted in 2000, the Law on Public Servants adopted in 2010, the Law on Public Employees from 2014 and the Law on Administrative Servants from 2014. (Now only the Law on Administrative Servants and the Law on Public Employees are in force)

In accordance with these legal solutions in the North Macedonia in 2000, for the first time with the Law on Civil (State) Servants, a special civil servants system was introduced, which regulated the employment procedure, rights, and responsibilities of employees in the administration with a special law. Previously, these issues were regulated by the Labor Law. In this way, a distinction was made between employees in the private and public sector (for the differences see in Davitkovski and Pavlovska-Daneva).

The intention of these innovations is the realization of the basic principles in the work of the public administration such as the principle of efficiency, the principle of professionalism, responsibility and legality. One of the goals of the Law on Public Employees and the Law on

Administrative Servants was the introduction of a merit system in staff recruitment (merit system), as opposed to the spoils system. This intention has been met, but for some employees a combination of these two systems still applies, as is the case with category A or secretaries. Secretaries are appointed servants (this is the element of the spoils system), but they have to meet certain general and special conditions (this is the element of the merit system). Another significant novelty is the establishment of a special independent state body, which is the Agency for Administration, which is responsible for conducting employment procedures in the public sector, as well as for the legal protection of the rights and obligations of the employees.

To the question why two laws were adopted regulating the procedure for employment in the public sector, the answer would be partly that the Law on Public Employees can be applied as a *lex generalis* for employees in all institutions that are part of the public sector, while the Law on Administrative Servants has a narrower meaning or is a *lex specialis* and applies only to administrative servants.

The purpose of enacting these laws is to achieve the principles of professionalism, depoliticization of the civil servants system, as well as transparency in the procedures for employment and realization of the principle of equality. Also, to elect a servant according to certain abilities, and not according to discretionary powers based on nepotism, corruption and belonging to a certain political party.

We are expected to get a better of civil servants system, where employees will be selected based on their abilities who in their work will take care of consistent application of the principles of efficiency, effectiveness, responsibility, and will act to strengthen the trust of citizens in institutions.

The Law on Public Employees contains provisions relating to: general principles, job classification, employment records through the Public Employees Register, types of employment, general rights, duties and responsibilities of employees, mobility, enforcement oversight to the provisions of this Law by the Ministry of Information Society and Administration and the State Administrative Inspectorate, as well as other general issues for public sector employees.

The Law on Administrative Servants establishes a legal framework that covers all public sector employees performing administrative tasks. This law regulates the classification of the positions of the administrative servants, regulates the filling of the vacancies of the administrative servants, which can be through employment or promotion, regulates the employment procedure, from employment planning, employment application, selection procedure, testing, interviewing and selecting a candidate. The competencies of the bodies that have influence in the procedure are also determined, such as the Ministry of Information Society and Administration, the Ministry of Political System and Inter-Community Relations, the Agency for Administration, the Ministry of Finance and an organizational unit for human resources in the institutions.

More important bylaws that have some significance in the procedure for recruitment of administrative officials are the Act for internal organization and the Act for systematization of

jobs. (All bylaws arising from these two laws are published on the website of the Ministry of Information Society and Administration)

Despite the fact that there are special laws that regulate the civil service system in North Macedonia, such as the Law on Public Employees as *lex generalis* and the Law on Administrative Servants as *ex specialis*, still for some employees, especially those in public service (not in state administrative bodies), institutions that perform activities in the field of education, science, health, culture, labor, social protection and child protection, sports, as well as in other activities of public interest, the recruitment procedure of the personnel is performed in accordance with the provisions of the material regulations in the appropriate area. Also, for the issues that are not regulated by the Law on Public Employees, nor by the Law on Administrative Servants, nor by the special material regulations, nor by the collective agreement, the provisions of the Labor Law will be applied. All this indicates that the employees in the organizational units for human resources should be well acquainted with the legal framework that regulates the procedure for recruitment of staff in their institution, in fact, to have mastered that matter well, because for some employees it is implemented on the basis of the Labor Law (for example, technical staff), for some of the employees the provisions of the Law on Administrative Servants apply (for example, employees who perform tasks of an administrative nature), and for some of the employees the provisions of special material regulations in the respective area, for example, in education, health, social protection, etc.

### **3. INSTITUTIONAL FRAMEWORK**

In the procedure for recruitment of administrative officials, the following institutions have a certain role: Ministry of Information Society and Administration, Ministry of Political System and Inter-Community Relations, Ministry of Finance, Agency for administration, Institution that needs to fill a vacancy, ie organizational unit for human resources.

The most important role in the procedure is played by the Agency for Administration, which is an independent state body. The Agency is responsible for: publishing advertisements for employment of administrative employees, organization of procedures for selection of administrative employees, handling complaints and objections of administrative servants in the second instance, conducting the exam for administrative servants and the exam for administrative management and other things determined by law.

The competencies of the Ministry of Information Society and Administration, in relation to the Law on Administrative Servants are listed in Article 7. As more significant competencies related to the recruitment procedure, we state: the competence of the Ministry for prescribing the content and the manner of preparing acts for internal organization and systematization of the positions of administrative employees; giving consent for the acts for systematization of jobs in the institutions, giving opinions on the application of the Methodology for planning employment in the public sector; keeping us the Register of Public Sector Employees; keeping the Catalog of jobs in the public sector, keeping the transfer - the list of possible takeovers and others.

Pursuant to Article 8 of the Law on Administrative Servants, the Ministry of Finance has the authority to approve the annual plans of the first line budget users financed from the Budget of the Republic of Macedonia and the public enterprises established by the Republic of Macedonia for employment of administrative servants, as well as to give consents for provided funds in the Budget of the Republic of Macedonia for filling each vacancy of administrative employees for which the salary and salary allowances are paid from the Budget of the Republic of Macedonia.

Ministry of Political System and Inter-Community Relations, has the authority to give approvals to the annual plans of the state administration bodies for employment of administrative employees and to participate in the commissions for selection of administrative servants in these bodies, in accordance with the law.

According to the data published in the last Report from the Register of Public Employees for 2020, there are 1,332 institutions active in the public sector of the Republic of North Macedonia, in which 131,183 persons have been employed.

#### **4. RECRUITMENT PROCEDURE**

The procedure for recruitment of administrative servants can be defined as a procedure that is conducted in several stages, in which the most favorable candidate among the applicants should be selected, and the procedure is implemented on the basis of rules established by law and bylaws.

Recruitment of potential candidates is a process of attracting a sufficient number of qualified candidates in order to enable the selection of the most competent and fill vacancies. Whereas, the selection of candidates is the process of selecting candidates for a particular job by applying appropriate methods for verification of functional knowledge and skills, and employment decision making or rejection of candidates. (Sead Maslo, 2017: 7)

The selection procedure is carried out on the basis of a previously published announcement, with the exception of the mobility procedure.

The announcement can be made only if the job, for which the announcement is made, is provided in the Act for systematization of jobs and the Act for internal organization, if the job is not filled (exception to this rule is in temporary employment), if employment is provided with the Employment Plan and if there is a previously obtained consent for provided financial resources.

In order to start an employment procedure, the secretary, ie the manager of the institution submits a request to the Agency for publishing a public announcement, which the Agency should announce within 5 days from the receipt of the request. The request is accompanied by an excerpt from the annual plan of the institution regarding the number of planned new employments and the number of realized new employments. The announcement contains, among other information, the general and special conditions that the candidate must meet. (General and special conditions for filling vacancies are provided in Article 31 of the Law on Administrative Servants). The deadline for submitting the public announcement cannot be shorter than 15 days, ie longer than 20 days from the day of its publication in the daily

newspapers. Within this deadline, the candidates for administrative servants fill in the electronic application.

The procedure is conducted by the Employment Selection Commission, which is established by the Agency after a public announcement. This Commission is composed of: an administrative officer from the Agency, the head of the organizational unit for human resources management, the heads of the organizational units in which the positions are filled, an administrative servant from the Ministry of Political System and Inter-Community Relations if the procedure is conducted for state administration bodies. (more details on the composition of the Commission in Article 37 of the Law on Administrative Servants)

#### **4.1. Definition of employer and public sector employees**

Pursuant to Article 2 of the Law on Public Sector Employees, as employers in the public sector (institutions) are: state and local government bodies and other state bodies established in accordance with the Constitution and the law and institutions that perform activities in the field of education, science, health, culture, labor, social protection and child protection, sports, as well as in other activities of public interest determined by law, and organized as agencies, funds, public institutions and public enterprises established by the Republic of Macedonia or by the municipalities, by the city of Skopje, as well as from the municipalities in the city of Skopje. Whereas, employees in the public sector are considered persons who have established employment in any of the above definitions.

In public sector institutions, employee jobs are grouped into four groups (Article 14 of the Law on Public Employees): Group I - Jobs of administrative servants; Group II - Jobs of officials with special powers; Group III - jobs of public service providers and Group IV - jobs of auxiliary-technical persons.

According to Article 3 of the Law on Administrative Servants, administrative servants can be civil (state) or public servants. The division is according to the institution in which they are employed. Thus, a civil servant, ie another type of official determined by a special law is employed in the bodies of the state and local government and other state bodies established in accordance with the Constitution and the law. While a public servant is a person employed by institutions that perform activities in the field of education, science, health, culture, labor, social protection and child protection, sports, as well as in other activities of public interest determined by law and organized as agencies, funds, public institutions, and public enterprises established by the Republic of Macedonia or by the municipalities, by the City of Skopje, as well as by the municipalities in the City of Skopje.

## **4.2. Categories of administrative servants positions**

According to the Law on Administrative Servants, there are four categories of administrative servants, and for each category of jobs there are certain levels or titles of administrative employees (Articles 22-27 of the Law on Administrative Servants). For example:

- Secretaries (A) - State secretary, Secretary general, Secretary of the City of Skopje, Secretary of a municipality, based in a city and Secretary of a municipality, based in a village
- Top administrative servants (B) - State advisor, Head of sector, Assistant head of sector, Head of department
- Expert administrative servants (C) - Advisor - Senior Associate - Associate - Junior Associate
- Assisting and expert administrative servants (D) - Independent officer - Senior officer - Officer - Junior officer

## **4.3. Ways of filling vacancies**

According to Article 30 of the Law on Administrative Servants job vacancies in the public administration will be filled through: an employment procedure by issuing a public announcement, a promotion by issuing an internal announcement and mobility enabling civil service staff to be distributed or taken over.

### **4.3.1. Procedure for conducting new employment by announcing a public announcement**

The selection procedure for employment is conducted in three phases and is conducted by a special Selection Commission which is obliged to take care of the legality of the procedure. The first phase is the administrative selection for employment and in this phase the data entered in the employment application are checked with the conditions determined in the public announcement, the attached evidence in the application and their scoring. For the candidates who during the administrative selection Commission determined that they do not meet the conditions set out in the public announcement, the selection procedure ends. The second phase is examination for administrative servant. At this stage, the candidate for administrative servants takes the exam for administrative servant organized and conducted by the Agency. Within three days from the day of conducting the exam, in accordance with the points obtained from the administrative selection and the exam, the Commission prepares and publishes on the website of the Agency, a ranking list with identification codes of the candidates. The third phase is evaluation of credibility of evidence and the interview. After the three phases are completed, the Commission prepares a final ranking list of the candidates who have successfully passed the phases of the selection procedure and publishes it on the website of the Agency. Then, the Secretary of the institution, within five days after receiving the proposal is obliged to make a decision on selection. The dissatisfied candidate has the right to file a complaint against the decision within eight days to the Agency, i.e., to a competent body in accordance with this Law. Within five days from the finality of the decision for selection, the manager of the institution makes a decision, i.e., concludes an employment contract for an indefinite period of time.

#### **4.3.2. Procedure for promotion of an administrative officer by announcing an internal announcement**

The promotion procedure aims to enable administrative staff career advancement, i.e., transition from lower to higher positions. In order to initiate a procedure for promotion of an administrative officer, the secretary submits a request for initiating a procedure for promotion of an administrative servant to the organizational unit responsible for human resources management in the institution, in which he / she indicates the level and job description proposed for filling. It publishes an internal announcement and application form for promotion on the website of the institution and the Agency. The conditions for promotion are determined in Article 48 of the Law on Administrative Servants. Candidates for promotion apply to the internal announcement by submitting the completed application and evidence for the data contained in the application and submit it through the archive of the institution to the organizational unit for human resources management in the institution. The deadline for submitting the announcement cannot be shorter than five, ie longer than ten days from the day of its publication. The internal announcement may be made by an administrative servant, employed in the same institution, who meets the general and special conditions for filling the position prescribed for the appropriate level in this law and in the act for systematization. The promotion procedure is conducted by a Selection Commission for promotion, which is established by the Secretary of the institution. The composition of the Commission is determined in Article 50 of the Law on Administrative Servants. The promotion selection process consists of two stages: administrative selection and interview. The administrative selection consists of checking the data entered in the application with the conditions set by law and the attached evidence in the application and their scoring. Based on the points from the administrative selection, the commission compiles a ranking list, whereby with a maximum of five best ranked candidates, within five days after the administrative selection, the commission conducts an interview. Based on the points from the administrative selection and the interview, the commission compiles a final ranking list and proposes the first ranked candidate to the secretary. Within three days from receiving the proposal, the secretary is obliged to make a decision for selection.

#### **4.3.3. Procedure for filling a job through mobility**

The procedure for filling a vacancy through mobility is regulated by the Law on Public Employees. Thus, according to Article 42, mobility is considered as a horizontal movement of an employee from one job to another within the same group of jobs, determined by this law. Mobility can be implemented by assigning, i.e., taking over the employee to a job at the same level, i.e., to a job for which the employee meets the general and special conditions set out in the act of systematization of jobs in the institution in which he is assigned or taken over. What is important is that the mobility is done without publishing an internal, i.e., public announcement.

The employee in the public sector, at his request or as needed by the institution, can be permanently assigned to another job at the same level, i.e., to a job that meets the general and special conditions prescribed in the systematization act, for which the manager of the institution



decides for its deployment in the institution. Also, the employee in the public sector, at the request of another institution, due to temporarily increased workload, may be temporarily assigned to a job that meets the general and special conditions prescribed in the act for systematization of the other institution, but in this case the assignment is made with the prior written consent of the employee and the managers in the institutions, and the decision for temporary assignment for a period of at least one month, and at most one year, is made by the manager in the institution in which he is employed. With regard to mobility through takeover, it is envisaged that the employee in the public sector, at his request, according to the need of the institution in which he is employed or at the need of another institution, can be permanently taken on a job at the same level, i.e., a job for which meets the general and special conditions prescribed in the act for systematization of the other institution, if agreed by the employee and managers of both institutions, and with the prior consent of the Ministry of Information Society and Administration and the body responsible for approving the annual plan for employment of the institution in relation to the budget.

#### **4.4. Legal protection**

The Agency within its framework establishes a Commission for deciding on complaints and objections of the administrative servants in the second instance. This commission decides on the rights and obligations from the employment of the administrative employees, as well as against the decision for election in employment procedure.

In accordance with Article 20 of the Law on Administrative Servants, the employees of the Agency have the right to appeal against the decisions that decide on their rights and obligations from the employment, as well as against the decision for selection. Their appeal is decided by the State Commission for deciding in administrative procedure and employment procedure in the second instance.

### **5. COMPARATIVE ANALYSIS**

„The recruitment procedures set up in the EU Member countries’ civil service systems attempt to combine two principles, one of these principles is the right to equal access of every qualified citizen to the civil service and the other principle refers to the interest of the public administration in recruiting the best available candidates for the civil service (merit principle). In any case, EU Member countries, irrespective of their particular career or position-based civil service systems, have developed recruitment systems which take both principles into consideration and have designed procedures intended to both select the best available candidates and guarantee the equal access right of every citizen. These systems are known, broadly speaking, as merit-based systems of recruitment carried out through open competition.“ (Cardona, 2006:2)

„Career-based systems tend to recruit once, at the bottom of the hierarchy. Candidates for internal promotions are sought within the existing pool of civil servants. Position-based systems open up all new jobs to competitive recruitment. Civil servants compete with outsiders from the private sector or other public organizations.“ (Wouter van Acker, 2019:1)

In the European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance, article 7 provides that Human resource management should be guided by the principles of merit and professionalism.

The Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe sets out principles relating to the recruitment of public officials such as: Legal framework of public officials and implementation, Authority responsible for public officials, categories and levels of public officials, Conditions and requirements for recruitment, Recruitment procedures, Transfers of public officials, Promotions, Rights, Non discrimination, Participation of public officials, Social protection, Remuneration.

According to Article 41 of the Law on civil servants and employees in Montenegro, jobs are filled in several ways, as follows: the vacancy of the head of the administrative body and the positions from the category of senior management is filled on the basis of a public competition. The filling of starting positions within the categories of expert staff, executive staff, as well as the position of employees, is done on the basis of a public announcement. Filling a job that is not covered by the provisions of para. 1 and 2 of this Article shall be done through deployment. If the vacancy is not filled through the deployment, filling a job is done through internal announcement. If the vacancy is not filled either through deployment or through an internal advertisement, the filling is done through a public announcement. (Law on civil servants and employees, "Official Gazette of the Republic of Montenegro", No. 2/2018, 34/2019 and 8/2021)

The filling of a vacant position of a civil servant in a civil service body in Bosnia and Herzegovina is regulated by the Civil Service Law in Federation of Bosnia and Herzegovina and in accordance with Article 19, vacancies are filled in several ways: if there is a vacancy in the institution that cannot be filled by an internal transfer of a civil servant employed in a similar position in the institution, the institution may first advertise the vacancy internally. If such an internal transfer is not possible, the Agency shall try to fill the vacancy by an external transfer of a civil servant who is in a similar position in another institution. If such an external transfer is not possible, the vacancy shall be announced through a public competition. (The Law on civil service in the institutions of Bosnia and Herzegovina)

Accordingly, the Civil Servants Act in Republic of Serbia the order of actions in filling executive positions in all state bodies has been determined with article 49. When filling an executive position, the transfer of a civil servant from the same state body, with or without promotion, has priority. If the position is not filled by transfer within the same state body, the position is filled by transfer on the basis of an agreement on taking over an unassigned civil servant. If the vacancy is not filled by taking over an unassigned civil servant, the manager may conduct the procedure of taking over a civil servant from another state body. If the manager decides not to fill the vacancy even by transfer on the basis of a takeover agreement, an internal competition may be conducted, and if the internal competition was not conducted or failed, a public competition must be conducted.

Pursuant to Article 45 of the Law on Civil Servants in Croatia vacancies in state bodies are filled through a public competition, internal announcement, transfer or assignment of a civil servant in accordance with this Law.

From the comparative analysis we can conclude that between certain countries there are certain common institutes and standards, but also certain specifics by which they are distinguished. What is different from North Macedonia is that in the analyzed countries the civil servants system is not regulated by two separate laws. Also, in some countries the official status of employees at the local level is regulated by special laws (for example the Republic of Serbia - Law on Employees in Autonomous Provinces and Local Self-Government Units and the Republic of Croatia - Law on Civil Servants and Employees in Local and Regional Self-Government). There is also a difference regarding the determination of a competent body that conducts the procedure for recruitment of administrative servants. Regarding the model of filling vacancies in almost all countries, we have a mixed system, which means that the career system is applied when publishing internal advertisements, but also the position-based employment systems when announcing public advertisements. However, more and more emphasis is placed on the career system and the employment merit system. The principle of transparency in employment procedures is present in each of the analyzed laws.

## **6. CONCLUSION**

Having in mind the above in the paper we can conclude that the legal solutions that regulate the procedure for recruitment of administrative servants in the public sector in the Republic of North Macedonia affirm the merit system for recruitment of public servants, which is based on merit and open competition between job candidates, but there is also a mixed system of filling vacancies, i.e., they can be filled both through the position-based employment systems and according to the career system (career-based system) when it comes to employee promotion. The merit system is introduced for the depoliticization and professionalization of the civil servants system. The main goal is to select the candidate on the basis of an open competition, instead of appointing officials from officials.

What we can summarize from what is presented in this paper is that:

- in the Republic of North Macedonia there is a special legal framework that regulates the rules for recruitment of administrative servants, namely the Law on Public Employees and the Law on Administrative Servants, also for some public sector employees there are special regulations that regulate their employment procedure.
- During the procedure for recruitment of employees in the public sector, the basic constitutional and legal principle of employment is respected, which is the principle of equal availability.
- The procedure is conducted before an independent and autonomous state body, which is the Agency for Administration.
- There is transparency of the procedure because the procedure is conducted either based on a published public announcement (for new employment) or on the basis of an internal announcement (for promotion of already employed administrative servants).
- Candidates should meet the appropriate general and special requirements for the specific job for which the announcement is made.

- For all participants in the procedure who applied to the announcement, there is a right to appeal, which is decided by the Appeals Commission, and judicial protection against the decisions of the second instance commission.
- Regarding the recruitment system in the Republic of North Macedonia, there is a mixed system, i.e., a system of jobs in case a public announcement is made and a career system when announcing an internal announcement for promotion of administrative employees.

We can conclude that in North Macedonia there is a good legal framework that regulates the procedure for recruitment of administrative servants and the legal solutions incorporate the basic European principles that provide a fair and transparent procedure for employment in the public sector. Here we primarily mean the principles of the EU Recommendation and the standards listed in research conducted by SIGMA (Cardona, 2006).

However, what needs to be considered is whether the provisions are consistently implemented in practice. Therefore, special attention should be paid to:

- Reduction of the discretionary powers during the implementation of the procedure
- In the future, the strengthening of the professionalism of the administrative servants should be emphasized and the affirmation of more and more frequent conduct of trainings for the servants. Here we would also like to emphasize the commitment of the employees in performing the work tasks.
- Strengthening the inter-institutional cooperation and coordination between institutions when it comes to issues that are of common interest to the institutions and when a certain approach should be provided to address an inconsistency that will appear in practice
- To establish a framework with certain criteria regarding the determination of the number of employees in the public sector institutions
- Strengthening the control mechanisms
- Affirmation of the use of the transfer list
- Clarification of the provisions for temporary employment.

## REFERENCES

1. Cardona F., Principal Administrator Sigma/OECD Seminar on “Civil Service Recruitment Procedures” Vilnius, 21-22 March 2006, Recruitment in civil service systems of EU members and in some candidate states, <https://www.oecd.org/countries/lithuania/36762218.pdf>, accessed on 25.03.2021
2. Cardona F., Structural Elements for Recruitment in European Civil Service Systems – June 1998, Support for Improvement in Governance and Management A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU, <http://www.sigmaweb.org/publications/37890836.pdf>, accessed on 25.03.2021
3. Davitkovski B., Pavlovska-Daneva A., Administrative law: first part (substantive law), 3. amended ed. – Skopje: University "St. Cyril and Methodius", 2018, [http://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno\\_pravo\\_I.pdf](http://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_I.pdf), accessed on 3.03.2021
4. Dimitrijević P., Blažić Đ., Administrative Law of Montenegro, Faculty of State and European Studies, Podgorica, 2008

5. Marcetic G., Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2007, str.187-188
6. Maslo S., Planiranje i organizacija upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi, Maslo, Društvena i tehnička istraživanja, High School "CEPS - Center for Business Studies" Kiseljak, Godina III, br. 1, juli/srpanj 2017. Godine, 10.03.2021
7. Pavlovska-Daneva A., Davitkovska E, Civil Servants System, Faculty of Law "Iustinianus Primus", Skopje, 2012
8. Starčević T., Jambreč Petrak I., Strategija upravljanja ljudskim potencijalima – osnovni pojmovi, Društvena i tehnička istraživanja, High School "CEPS - Center for Business Studies" Kiseljak, Godina II, br. 1, juli/srpanj 2016. Godine, <https://www.ceps.edu.ba/Files/DIT/Godina%202%20Broj%201/11.pdf?ver=1>, accessed on 10.03.2021
9. Shumaumanovska-Spasovska I., Taseva S., Vukadinovic N. - comparative analysis, Project:"Assessment of vulnerability to corruption in employment policies and procedures, with a particular focus on nepotism, chronism and clientelism ", Final Report, October 2020, [https://transparency.mk/wp-content/uploads/2020/12/procenka\\_na\\_ranljivost\\_od\\_korupcijata.pdf](https://transparency.mk/wp-content/uploads/2020/12/procenka_na_ranljivost_od_korupcijata.pdf), accessed on 15.03.2021
10. Wouter van Acker, Civil Service Recruitment: Recruiting the Right Persons the Right Way, Governance Global Practice, GOVERNANCE NOTES NOVEMBER 2019 No.20, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/572061574455651589/pdf/Civil-Service-Recruitment-Recruiting-the-Right-Persons-the-Right-Way.pdf>, accessed on 23.03.2021
11. European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance, 7 November 2018, <https://rm.coe.int/european-code-of-conduct-for-all-persons-involved-in-local-and-regional/16808d3295>, accessed on 20.03.2021
12. Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe, <https://rm.coe.int/native/09000016804c3142>, accessed on 20.03.2021
13. Report from the Register of Public Sector Employees for 2020, [https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/reports/izvestaj\\_registar\\_2020\\_rev.1.01.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/izvestaj_registar_2020_rev.1.01.pdf), accessed on 10.04.2021
14. Constitution of the Republic of Macedonia, Official Gazette of R.M., <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf>, The constitution of the Republic of Macedonia with the Amendments to the Constitution I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI and XXXII, Official Gazette of R.M., No. 52/1991 of 22 November 1991, No: 52/1991 of 22 November 1991, no. 1/92, 4/92, 31/98, 91/01, 84/03, 107/05, 3/09 and 13/09, 49/11, <http://ustavensud.mk/wp-content/uploads/2017/09/Ustav-na-RM.pdf>
15. Law on Administrative Servants (Official Gazette of R. Macedonia n. 27/2014, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 and 11/18 and "Official Gazette of the Republic of Northern Macedonia" no. 275/19 and 14/20)
16. Law on Civil (State) Servants (Official Gazette of R. Macedonia n. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004,

- 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 114/2009, 35/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013, 132/2014)
17. Law on Civil Servants, consolidated text, OG 92/2005, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>
  18. Law on Civil Servants, ("Official Gazette of RS", No. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018 and 157/2020) <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/79/2/reg>, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnim\\_sluzbenicima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima.html)
  19. Law on Civil Servants and Employees, ("Official Gazette of the Republic of Montenegro", No. 2/2018, 34/2019 and 8/2021), [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_drzavnim\\_sluzbenicima\\_i\\_namjestenicima.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima_i_namjestenicima.html),
  20. Law on Civil Service in the Institutions of Bosnia and Herzegovina ("Official Gazette of BiH", No. 12/2002, 19/2002, 8/2003, 35/2003, 4/2004, 17/2004, 26/2004, 37/2004, 48/2005, 2/2006, 50/2008 - other law, 43/2009, 8/2010, 40/2012 and 93/2017), <https://www.paragraf.ba/propisi/bih/zakon-o-drzavnoj-sluzbi-u-institucijama-bosne-i-hercegovine.html>,
  21. Law on Civil Servants and Employees in Local and Regional Self-Government, consolidated text of the law OG 86/08, 61/11, 04/18, 112/19 in force since 30.11.2019, <https://www.zakon.hr/z/259/Zakon-o-slu%C5%BEbenicima-i-namje%C5%A1tenicima-u-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-samoupravi>
  22. Law on Employees in Autonomous Provinces and Local Self-Government Units, "Official Gazette of RS", no. 21 of 4 March 2016, 113 of 17 December 2017, 113 of 17 December 2017 - dr. law, 95 of 8 December 2018, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2016/21/1/reg>
  23. Law on Public Sector Employees ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" No. 27/14, 199/14, 27/16, 35/18, 198/18 and Official Gazette of R. of North Macedonia n 143/19)
  24. Law on Public Servants (Official Gazette of R. Macedonia 52/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 106/2013, 132/2014);
  25. <https://www.mioa.gov.mk/?q=mk/documents/legislation>

**ANALIZA PRORAČUNSKIH RASHODA SAMOUPRAVNIH JEDINICA  
U REPUBLICI HRVATSKOJ**

**ANALYSIS OF BUDGET EXPENDITURES OF SELF-GOVERNING UNITS  
IN THE REPUBLIC OF CROATIA**

**dr. sc. Slobodan Stojanović, prof. v. š.**  
Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru  
e-mail: [stojanovic@vevu.hr](mailto:stojanovic@vevu.hr)

**Sažetak**

Teritorijalno-administrativni ustroj te financiranje i funkcioniranje lokalne i područne (regionalne) samouprave (LP(R)S) kontinuirano su u središtu zanimanja političke, stručne i opće javnosti u Republici Hrvatskoj. Rasprave o svrsishodnosti i učinkovitosti samoupravnog sustava traju od trenutka njegovog nastanka. Osnovna funkcija samoupravnih jedinica je organizacija i pružanje javnih usluga stanovništvu koje živi na njezinom području. U navedenu svrhu jedinice LP(R)S-a ostvaruju prihode i primitke te izvršava rashode i izdatke u skladu sa svojim godišnjim proračunom. Čestim poreznim izmjenama u prethodnim razdobljima središnja država je utjecala na iznos i strukturu prihoda, dok su djelokrug rada i poslovi samoupravnih jedinica ostajali nepromijenjeni ili su se povećavali. Stoga je osnovni cilj ovoga rada dati kratki prikaz teritorijalno-administrativnog ustroja LP(R)S-a u Hrvatskoj te analizirati iznose i strukturu proračunskih rashoda samoupravnih jedinica u razdoblju od 2016. do 2020. godine u skladu s funkcijskom klasifikacijom rashoda (prema namjeni rashoda za određene javne funkcije). Također, poseban osvrt u radu bit će posvećen analizi broja zaposlenih i rashoda za zaposlene u sustavu LP(R)S-a u istom razdoblju. U analizi će se koristiti podaci o izvršenju proračuna jedinica LP(R)S-a koji su javno dostupni na mrežnim stranicama Ministarstva financija Republike Hrvatske.

**Ključne riječi:** *ustroj LP(R)S-a, analiza rashoda samoupravnih jedinica, funkcijska klasifikacija, rashodi za zaposlene.*

**Abstract**

Territorial and administrative organization, financing and functioning of local and regional self-government (LRSG) are constantly in the center of interest of the political, professional and general public in the Republic of Croatia. Discussions about the appropriateness and efficiency of the self-governing system have been going on since its inception. The basic function of self-governing units is to organize and provide public services to the population living in their areas. For this purpose, units of LRSG generate revenues and receipts and execute expenditures and payments in accordance with their annual budget. Frequent tax changes in previous periods done by the central state affected the amount and structure of revenues, while the scope of work and tasks of self-governing units remained unchanged or increased. Therefore, the main goal of this paper is to give a brief overview of the territorial and administrative structure of LRSG in Croatia and to analyze the amounts and structure of budget expenditures of self-governing units in the period from 2016 to 2020, in accordance with the functional classification of expenditures (according to the purpose of expenditures for certain public functions). Furthermore, a special

consideration in the paper will be given to the analysis of the number of employees and expenditures for employees in the system of LRSG in the same period.

**Keywords:** *organization of LRSG, analysis of expenditures of self-governing units, functional classification, expenditures for employees.*

## 1. UVOD

Funkcioniranje lokalne i područne (regionalne) samouprave, njezin teritorijalno-administrativno ustroj te svrsishodnost cjelokupnog sustava predmet su kontinuiranih rasprava u Hrvatskoj. Cilj djelovanja sustava je učinkovita organizacija i pružanje javnih usluga na području svake jedinice izvršavanjem proračunskih rashoda i izdataka na temelju ostvarenih proračunskih prihoda i primitaka navedenih u godišnjem proračunu. U prethodnim razdobljima središnja država je čestim poreznim i drugim izmjenama negativno utjecala na strukturu prihoda samoupravnih jedinica, pri čemu je djelokrug njihovog rada ostajao isti ili se povećavao. Teritorijalno-administrativni ustroj, djelokrug rada i model financiranja međusobno su uvjetovani te moraju biti usklađeni kako bi jedinice bile u mogućnosti učinkovito obavljati javne funkcije, tj. izvršavati rashode s raspoloživim proračunskim sredstvima. Stoga se u radu daje kratki prikaz teritorijalno-administrativnog ustroja i financijskog okvira samouprave u Republici Hrvatskoj te se analiza struktura proračunskih rashoda samoupravnih jedinica u razdoblju od 2016. do 2020. godine u skladu s funkcijskom klasifikacijom rashoda. Poseban osvrt u radu daje se analizi broja zaposlenih i rashoda za zaposlene u sustavu LP(R)S-a u istom razdoblju. U analizi se koriste podaci o izvršenju proračuna jedinica LP(R)S-a koji su javno dostupni na mrežnim stranicama Ministarstva financija.

## 2. TERITORIJALNO-ADMINISTRATIVNI USTROJ LP(R)S-a

Područno (teritorijalno) ustrojstvo JLP(R)S utvrđeno je Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13 i 110/15). Sukladno zakonu ustrojeno je 555 jedinica lokalne samouprave i to 428 općina i 127 gradova, 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno županija te Grad Zagreb koji kao glavni grad ima poseban status grada i županije, što u konačnici čini 576 JLP(R)S-a. Djelokrug i ustrojstvo JLP(R)S-a, način rada njihovih tijela, nadzor nad aktima i radom te druga pitanja od značaja za njihov rad uređena su Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20), dok se položaj, djelokrug i ustrojstvo Grada Zagreba uređuje Zakonom o Gradu Zagrebu (NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20). Primjerenost broja JLP(R)S-a i njihov djelokrug rada predmet su kontinuiranih rasprava u političkoj i stručnoj javnosti. Jedan broj autora zagovara značajno manji broj samoupravnih jedinica i njihov znatno drugačiji djelokrug (Koprić, 2013: 1-30; Škarica, 2013:55-98; Koprić 2015:993-998; Đulabić, 2018). Navedeni prijedlozi puno su bliži ustroju od 101 općine koliko je Hrvatska brojala 30. lipnja 1992. (Stojanović, 2015:144) negoli današnjem ustroju od 576 jedinica. Prema procjenama Državnog zavoda za statistiku (DZS Statistika u nizu – Procjena stanovništva 2021.), koncem 2020. u Hrvatskoj je živjelo 4,036 mil. stanovnika što daje prosječnu veličinu grada/općine od 7.273 stanovnika. Međutim, ovaj prosječni pokazatelj odaje



pogrešan dojam veličine jer naseljenost pojedinih gradova i općina prema podacima popisa stanovništva iz 2011. (DZS Statistički ljetopis RH 2018.) pokazuje kako 18 gradova ima manje od 5.000 stanovnika, a dodatna 42 grada manje od 10.000 stanovnika što znači da 60 gradova (46% ukupnog broja) ima manje stanovnika nego što je propisani zakonski minimum od 10.000 stanovnika za dobivanje statusa grada. Zakon utvrđuje da se u iznimnim slučajevima ovaj kriterij ne mora poštivati pa odatle i ovih 46% gradova s manje od 10.000 stanovnika. Samo devet gradova (7% ukupnog broja) ima više od 50.000 stanovnika. Nadalje, podaci pokazuju kako čak 220 općina (51% ukupnog broja) ima manje od 2.500 stanovnika, pri čemu 37 općina (9% ukupnog broja) ima manje od 1.000 stanovnika. Nekonzistentnost i neujednačenost sustava pokazuje i podatak da 53 općine imaju više od 5.000 stanovnika uz istovremeno postojanje 18 gradova s manje od 5.000 stanovnika. Sve navedeno upućuje na ocjenu kako je hrvatski teritorijalni ustroj rezultat slučaja s trajnim posljedicama i disfunkcijama (Kregar, 2011:11), odnosno rezultat brojnih političkih kompromisa i političkog oportunitizma koji ne omogućuje procese političke i gospodarske regionalizacije Hrvatske (Žuljić, 2001:16). Na veličinu samoupravne jedinice utječe niz načela i čimbenika i to od geografskih, prirodnih, ekonomsko-tehničkih, financijskih pa do političkih (više o tome u Pavić, 2010:81-131). Međutim, suvremene razvojne tendencije uvjetovane zahtjevima, prije svega, ekonomske efikasnosti i efektivnosti te optimalne veličine kapaciteta na lokalnoj razini u svrhu učinkovitog pružanja javnih usluga rezultiraju stvaranjem sve većih jedinica prema broju stanovnika (Koprić, 2012:1180). Navedene jedinice nastaju u pravilu dobrovoljnim ili prisilnim spajanjem postojećih jedinica što u konačnici rezultira teritorijalnim ustrojem s manjim brojem većih jedinica (Pavić, 2010: 85-96). Velik broj malih samoupravnih jedinica izravno utječe na (ne)mogućnost prikupljanja dostatnih proračunskih prihoda koji se koriste za financiranje proračunskih rashoda, odnosno javnih usluga u nadležnosti navedenih jedinica. Tako primjerice istraživanja pokazuju da je za ekonomski učinkovito izvršenje većine javnih funkcija potrebno minimalno 5.000 stanovnika na prostoru jedne lokalne jedinice (Swianiewicz, 2002:16). Reformom lokalne samouprave u Danskoj u razdoblju od 2002. do 2007. stvorene su općine koje su imale minimalno 20.000 stanovnika osim u nekoliko specifičnih otočnih slučajeva uvjetovanih povijesnim i geografskim razlozima, pri čemu je reforma rezultirala s pet regija nastalih spajanjem 13 dotadašnjih županija te s 98 općina koje su nastale spajanjem dotadašnjih 270 općina (Kovačić, 2009:994-995). Uvidom u hrvatski teritorijalni ustroj i podatke popisa stanovništva iz 2011. godine (DZS Statistički ljetopis RH 2018.) razvidno je da čak 98 gradova (77% svih gradova) i sve općine imaju manje od 20.000 stanovnika (primjerice, 376 općina, 88% svih općina, ima manje od 5.000 stan., dok samo sedam općina ima više od 10.000 stan., pri čemu niti jedna općina nema više od 15.000 stan.) što jasno ukazuje koliko se daleko nalazimo u odnosu na danski teritorijalni ustroj.

### **3. FINANCIJSKI OKVIR LP(R)S-a**

Financiranje JLP(R)S-a uređeno je s nekoliko zakonskih propisa. Tako je čl. 68. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20) određeno da samoupravne jedinice imaju prihode kojima slobodno raspolažu u okviru svoga samoupravnog djelokruga te kako navedeni prihodi moraju biti razmjerni s poslovima koje jedinice obavljaju u skladu sa

zakonom. Istim čl. 68. navode se prihodi samoupravne jedinice: (1) općinski, gradski, odnosno županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe, (2) prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava, (3) prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu, odnosno u kojima ima udio ili dionice, (4) prihodi od naknada za koncesije, (5) novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sama propiše u skladu sa zakonom, (6) udio u zajedničkom porezu, (7) sredstva pomoći predviđena u državnom proračunu, i (8) drugi prihodi. Nadalje, Zakonom o financiranju JLP(R)S-a (NN 127/17, 138/20) uređeni su izvori sredstava i financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga JLP(R)S-a, raspodjela prihoda od poreza na dohodak, fiskalno izravnanje JLP(R)S-a te financiranje decentraliziranih funkcija. U čl. 3. navedeno je da se samouprave jedinice financiraju приходima od poreza, od pomoći te iz vlastitih i namjenskih prihoda sukladno posebnim propisima. Porezni prihodi samoupravnih jedinica odnose na prihode od zajedničkog poreza i prihode od lokalnih poreza. Zajednički porez predstavlja porez na dohodak čiji se prihodi dijele između općina, gradova i županija u odgovarajućim udjelima. Ugovorene naknade za koncesije u skladu sa Zakonom o koncesijama (NN 69/17, 107/20) za (1) crpljenje mineralnih, geotermalnih i prirodnih izvorskih voda i (2) za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu predstavljaju zajedničke prihode države, općine i grada koji se dijele u određenim omjerima. Zakonom o lokalnim porezima (NN 115/16, 101/17) uređuje se sustav utvrđivanja i naplate lokalnih poreza kao izvora financiranja JLP(R)S-a. Lokalne poreze samostalno propisuju samoupravne jedinice te upravljaju ostvarenim приходima od lokalnih poreza. Čl. 3. određeni su županijski lokalni porezi i to (1) porez na nasljedstva i darove, (2) porez na cestovna motorna vozila, (3) porez na plovila, i (4) porez na automate za zabavne igre, dok su čl. 20. kao lokalni porezi gradova i općina određeni (1) prirez porezu na dohodak, (2) porez na potrošnju, (3) porez na kuće za odmor, i (4) porez na korištenje javnih površina. Zaduživanje i davanje jamstava JLP(R)S-a uređeno je Zakonom o proračunu (NN 87/08, 136/12, 15/15). Samoupravne jedinice mogu se zaduživati pod određenim uvjetima uzimanjem kredita, zajmova i izdavanjem vrijednosnih papira (čl. 86.). Kratkoročno zaduživanje do 12 mjeseci moguće je isključivo u svrhu poboljšanja likvidnosti, odnosno za premošćivanje jaza nastalog zbog različite dinamike priljeva sredstava i dospijuća obveza, dok je dugoročno zaduživanje moguće samo za financiranje investicije koja se financira iz proračuna jedinice i koju potvrdi njezino predstavničko tijelo uz suglasnost Vlade, a na prijedlog ministra financija. Čl. 88. određeno je da ukupna godišnja obveza JLP(R)S-a temeljem zaduživanja može iznositi najviše 20% ostvarenih proračunskih prihoda u godini koja prethodi godini u kojoj se jedinica zadužuje. Zakonima o izvršavanju Državnog proračuna za određenu proračunsku godinu dodatno se utvrđuju odnosi između države i JLP(R)S-a u dijelu financiranja, zaduživanja i isplata pomoći (npr. vidi Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu, čl. 26., čl. 28., čl. 29. i čl. 30., NN 135/20, 69/21). Zakonom o porezu na promet nekretnina (NN 115/16) uređeno je da prihod od poreza na promet nekretnina pripada lokalnoj samoupravnoj jedinici (gradu ili općini) na području koje se nekretnina nalazi. Zakonom o regionalnom razvoju (NN 147/14, 123/17 i 118/2018) uređuju se ciljevi i načela upravljanja regionalnim razvojem te se između ostalog donosi ocjena stupnja razvijenosti JLP(R)S-a (utvrđuje se indeks razvijenosti) koja služi za razvrstavanje jedinica u skupine razvijenosti te posljedično utječe na ostvarivanje različitih poreznih olakšica i oslobođenja kao i financijskih poticaja i pomoći u svrhu ravnomjernog razvoja. Iz opisanih izvora financiranja JLP(R)S-a prikupljaju se

proračunski prihodi i primici pomoću kojih se izvršavaju proračunski rashodi i izdaci određene vrste i utvrđene namjene, odnosno financiraju javne funkcije u djelokrugu samouprave. Proračunski prihodi i primici te proračunski rashodi i izdaci navedeni su u proračunu koji predstavlja temeljni financijski akt samoupravne jedinice. Dakle, proračun JLP(R)S-a temeljni je samoupravni akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci za razdoblje od godinu dana, u skladu sa zakonom i odlukom donesenom na temelju zakona, a donosi ga (usvaja) predstavničko tijelo JLP(R)S-a (Stojanović, 2015:173).

#### 4. ANALIZA PRORAČUNSKIH RASHODA JLP(R)S-a

Postojeći sustav LP(R)S-a (županije, gradovi i općine) ostvaruje značajne iznose proračunskih prihoda i rashoda promatrano na godišnjoj razini. Podaci Ministarstva financija o ostvarenju proračuna JLP(R)S-a pokazuju kako su se proračunski prihodi i primici svih JLP(R)S-a povećali za 112% u razdoblju od 2003. do 2020. i to s 15,25 mlrd. HRK u 2003. na 32,30 mlrd. HRK u 2020. U istom razdoblju proračunski rashodi i izdaci JLP(R)S-a narasli su za 109%, pri čemu su rashodi poslovanja ostvarili najveći rast od 112% (s 10,88 mlrd. 2003. na 23,09 mlrd. HRK 2020.) u odnosu na ostale komponente (rashodi za nabavu nefinancijske imovine, ukupno rashodi, izdaci za financijsku imovinu i otplatu zajmova, ukupno rashodi i izdaci). Raspoloživi podaci pokazuju kako su ukupni proračunski rashodi JLP(R)S-a u iznosu od 14,42 mlrd. HRK činili 18,51% ukupnih rashoda državnog proračuna (77,92 mlrd. HRK) u 2003., odnosno 19,41% (30,26 mlrd. HRK) ukupnih rashoda državnog proračuna (153,56 mlrd. HRK) u 2020. Ovaj kratki pregled osnovnih podataka o proračunskim iznosima JLP(R)S-a ukazuje na rast sustava LP(R)S-a u financijskom smislu u prethodnom duljem razdoblju. Kretanje rashoda prema ekonomskoj namjeni kojoj služe, odnosno prema ekonomskoj proračunskoj klasifikaciji, na razini cjelokupnog sustava za 2016. i 2020. prikazano je u tablici 1. U razdoblju od 2016. do 2020. ukupni proračunski rashodi svih JLP(R)S-a povećali su se za 32% i to s 22,99 mlrd. HRK u 2016. na 30,26 mlrd. HRK u 2020. po godišnjoj stopi od 7,11%. Ako promatramo rashode poslovanja u promatranom razdoblju, tada su najveći rast od 46% ostvarili rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade te rashodi za subvencije 42%. Međutim, ove dvije stavke sudjeluju sa svega 14% u ukupnim rashodima poslovanja. Rashodi za zaposlene rastu po stopi od 6,93% te pokazuju značaj porast od 31% u odnosu na 2016. Rashodi za zaposlene čine 12,06% ukupnih rashoda poslovanja za 2020. Stavke rashoda koje imaju najveći udio u rashodima poslovanja u 2020. jesu pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna (32,86%) i materijalni rashodi (28,77%). Rashodi za nabavu nefinancijske imovine rastu po godišnjoj stopi od 19,46% te imaju udio od gotovo 24% u ukupnim proračunskim rashodima u 2020. što ukazuje na relativno značajan iznos ulaganja na lokalnoj i regionalnoj razini. Financijski rashodi i ostali rashodi jedine su stavke rashoda koje su se smanjile u 2020. u odnosu na 2016., pri čemu se 30%-tno smanjenje financijskih rashoda odnosi na rashode koji sudjeluju s 0,89% u rashodima poslovanja JLP(R)S-a.

Tablica 1. Proračunski rashodi JLP(R)S-a (osnovne proračunske pozicije – razina skupine računa)

#	Vrsta proračunskog rashoda	2016.	2020.	Indeks (2016./2020.)	God. st. rasta (%)	Udio* u 2020. (%)
1.	Rashodi za zaposlene	2.130,69	2.785,30	131	6,93	12,06
2.	Materijalni rashodi	5.878,81	6.643,41	113	3,10	28,77
3.	Financijski rashodi	291,30	204,93	70	-8,42	0,89
4.	Subvencije	1.063,24	1.513,80	142	9,23	6,56
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	6.183,61	7.588,16	123	5,25	32,86
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	1.175,63	1.717,46	146	9,94	7,44
7.	Ostali rashodi	2.744,13	2.637,85	96	-0,98	11,42
8.	Ukupno rashodi poslovanja (1 do 7)	19.467,40	23.090,92	119	4,36	100,00
9.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.519,06	7.167,34	204	19,46	23,69
10.	<b>Sveukupno rashodi (8+9)</b>	<b>22.986,46</b>	<b>30.258,26</b>	<b>132</b>	<b>7,11</b>	<b>100,00</b>

\* Odnosi se na udio proračunskog rashoda u ukupnim rashodima poslovanja osim za poziciju (9) gdje je udio iskazan u odnosu na sveukupne rashode. Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija.

Struktura rashoda JLP(R)S-a prema funkcijskoj klasifikaciji za razdoblje od 2016. do 2020. godine prikazana je u tablici 2. Sukladno Pravilniku o proračunskim klasifikacijama (NN 26/10,120/13, 01/20), funkcijska klasifikacija sadrži rashode razvrstane prema njihovoj namjeni, a broječne oznake i nazivi preuzeti su iz međunarodne klasifikacije funkcija države (COFOG) Ujedinjenih naroda. Funkcijska klasifikacija razlikuje rashode razvrstane u deset funkcija. U promatranom razdoblju najveći prosječni udio u ukupnim prosječnim troškovima imali su rashodi za usluge unaprijeđenja stanovanja i zajednice (24,03%), rashodi za opće javne usluge (21,61%), rashodi za ekonomske poslove (19,11%) i rashodi za obrazovanje (10,72%). Rashodi za navedene četiri javne funkcije čine 75,47% ukupnih prosječnih rashoda utrošenih na razini cjelokupnog samoupravnog sustava što razvidno ukazuje na značaj jedinica u obavljanju ovih poslova na lokalnoj i regionalnoj razini. Navede funkcije imale su značaj porast rashoda u promatranom razdoblju i to u rasponu od 28-40% 2020. u odnosu na 2016. Ako pak iz analize izuzmemo rashode za obranu koji pokazuju najveći porast, ali u apsolutnom iznosu čine beznačajnu stavku, najveći rast ostvarili su rashodi za socijalnu zaštitu (58%), rashodi za obrazovanje (40%), rashodi za javni red i sigurnost (37%) i rashodi za zdravstvo (35%). Podaci pokazuju kako nakon kontinuiranog rasta dolazi do manjeg smanjenja rashoda na razini sustava u 2002. kada su se rashodi smanjili za 1,22% u odnosu na rashode u 2019. (glavnina smanjenja odnosi se na rashode za ekonomske poslove, dok su rashodi za većinu ostalih javnih funkcija stagnerali ili malo porasli.) Razlozi ovog smanjenja nalaze se prije svega u izbujanju pandemije COVID-19 te posljedičnom zatvaranju društva (tzv. lockdown) i smanjenju obujma svih ekonomskih aktivnosti.

Tablica 2. Struktura rashoda JLP(R)S-a prema funkcijskoj klasifikaciji (u mil. kn)

Rashodi	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Prosjeak	Indeks (2020./2016.)	God. st. rasta (%)	Prosječni udio
Opće javne usluge	3.936,02	4.194,11	4.461,05	4.747,65	5.049,80	4.477,73	128	6,43	21,61
Obrana	5,38	5,34	7,04	19,56	18,05	11,07	336	35,35	0,05
Javni red i sigurnost	310,78	306,82	330,69	366,28	426,46	348,21	137	8,23	1,68
Ekonomski poslovi	3.376,51	3.323,69	3.939,14	4.802,97	4.355,97	3.959,66	129	6,57	19,11
Zaštita okoliša	998,42	759,03	1.098,22	1.332,32	1.200,21	1.077,64	120	4,71	5,20
Usluge unap. stan. i zajed.	4.224,21	4.471,55	4.848,52	5.694,30	5.661,69	4.980,05	134	7,60	24,03
Zdravstvo	239,16	165,94	279,86	327,43	324,06	267,29	135	7,89	1,29
Rekreacija, kultura i religija	1.717,17	1.821,31	2.119,17	2.276,56	2.084,50	2.003,74	121	4,97	9,67
Obrazovanje	1.908,72	1.863,42	2.075,94	2.595,41	2.665,97	2.221,89	140	8,71	10,72
Socijalna zaštita	1.070,99	1.044,71	1.458,31	1.609,07	1.692,41	1.375,10	158	12,12	6,64
<b>Ukupno</b>	<b>17.787,36</b>	<b>17.955,93</b>	<b>20.617,93</b>	<b>23.771,55</b>	<b>23.479,11</b>	<b>20.722,38</b>	<b>132</b>	<b>7,19</b>	<b>100,00</b>

Izvor: izrada autora, prilagođeno prema podacima Ministarstva financija.

U tablici 3. posebno je prikazana struktura rashoda prema funkcijskoj klasifikaciji za gradove kao jedinice lokalne samouprave. Zbog svoje veličine i ekonomske važnosti gradovi sudjeluju sa značajnim iznosima u ukupnim rashodima samoupravnog sustava i stoga je opravdano analizirati strukturu njihovih rashoda s motrišta funkcija koje obavljaju. Tako primjerice prosječni rashodi gradova prema funkcijskoj klasifikaciji čine 65,45% prosječnih rashoda cjelokupnog sustava u razdoblju od 2016. do 2020. Podaci u tablici 3. pokazuju da najveći prosječni udio u ukupnim prosječnim rashodima razdoblja imaju rashodi za usluge unaprjeđenja stanovanja i zajednice (26,53%), rashodi za opće javne usluge (19,41%), rashodi za ekonomske poslove (18,93%) i rashodi za rekreaciju, kulturu i religiju (11,11%) što zajedno čini 75,98% ukupnih prosječnih rashoda. Najveći porast rashoda u odnosu na 2016. ostvaren je u području socijalne zaštite (65%), obrazovanja (57%) i zdravstva (44%), dok je značaj porast ostvaren i kod ekonomskih poslova (25%). Najmanje su porasli rashodi za zaštitu okoliša (10%) i rashodi za opće javne usluge (18%).

Tablica 3. Struktura rashoda gradova prema funkcijskoj klasifikaciji (u mil. kn)

Rashodi	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Prosjek	Indeks (2020./2016.)	God. st. rasta (%)	Prosječni udio
Opće javne usluge	2.390,83	2.471,53	2.660,50	2.819,56	2.818,96	2.632,28	118	4,20	19,41
Obrana	2,36	2,53	3,80	3,46	7,19	3,87	304	32,09	0,03
Javni red i sigurnost	161,22	130,83	150,77	162,97	208,80	162,92	130	6,68	1,20
Ekonomski poslovi	2.281,34	2.144,43	2.480,49	3.086,40	2.844,91	2.567,51	125	5,67	18,93
Zaštita okoliša	716,12	523,24	799,51	913,66	790,93	748,69	110	2,51	5,52
Usluge unap. stan. i zajed.	3.136,20	3.365,74	3.513,93	4.020,83	3.954,93	3.598,32	126	5,97	26,53
Zdravstvo	103,05	112,44	158,05	147,21	148,73	133,90	144	9,61	0,99
Rekreacija, kultura i religija	1.309,50	1.382,25	1.583,26	1.661,89	1.600,70	1.507,52	122	5,15	11,11
Obrazovanje	898,73	1.069,90	1.122,23	1.489,01	1.412,65	1.198,50	157	11,97	8,84
Socijalna zaštita	761,19	763,44	1.078,78	1.187,44	1.256,55	1.009,48	165	13,35	7,44
<b>Ukupno</b>	<b>11.760,54</b>	<b>11.966,32</b>	<b>13.551,33</b>	<b>15.492,42</b>	<b>15.044,34</b>	<b>13.562,99</b>	<b>128</b>	<b>6,35</b>	<b>100,00</b>

Izvor: izrada autora, prilagođeno prema podacima Ministarstva financija.

Prethodno analiza proračunskih rashoda JLP(R)S-a prema funkcijskoj klasifikaciji za razdoblje od 2016. do 2020. pokazala je rast rashoda za pojedine javne funkcije u rasponu od 20-58% na razini cjelokupnog sustava LP(R)S-a, odnosno u rasponu od 10-65% na razini gradova, pri čemu su na obje razine najmanje porasli rashodi za zaštitu okoliša, a najviše rashodi za socijalnu zaštitu. Također, ostvaren je značaj porast rashoda za opće javne usluge (28% na razini sustava te 18% na razini gradova), pri čemu rashodi ove javne funkcije čine oko 20% svih rashoda JLP(R)S-a.

Porast proračunskih rashoda u prethodnom razdoblju ukazuje i na porast troškova plaća i naknada zaposlenima u JLP(R)S-ima. U tablici 4. prikazana je struktura troškova plaća i naknada troškova zaposlenima u JLP(R)S-ima za razdoblje od 2016. do 2020. Analizirani su rashodi za zaposlene na razini skupine računa 31 Rashodi za zaposlene koje čine bruto plaće, ostali rashodi za zaposlene, doprinosi na plaće, te na razini podskupine računa 321 Naknade troškova zaposlenima koje čine troškovi službenih putovanja zaposlenika, naknade za prijevoz, za rad na terenu i odvojeni život, troškovi stručnog usavršavanja te ostale naknade troškova zaposlenima (navedena podskupina računa 321 dio je skupine računa 32 Materijalni rashodi poslovanja). Podaci u tablici 4. pokazuju kako troškovi zaposlenika čine prosječno 11,65% rashoda poslovanja na razini sustava (prosječna vrijednost troškova za promatrano razdoblje iznosi 2,52 mlrd. HRK). Troškovi zaposlenika porasli su s 2,23 mlrd. HRK u 2016. na 2,89 mlrd. HRK u 2020. što je porast od 29% uz godišnju stopu rasta od 6,65%. Troškovi zaposlenika u promatranom razdoblju rasli su brže u odnosu na godišnju stopu rasta rashoda poslovanja od 4,36%. Najveći porast zabilježen je na stavci ostalih rashoda za zaposlene (61%) koja čini svega 4,25% ukupnih troškova zaposlenika, odnosno 0,49% rashoda poslovanja svih JLP(R)S-a. Bruto plaće čine prosječno 78,18% troškova zaposlenika, odnosno 9,11% rashoda poslovanja

JLP(R)S-a te su porasle za 31% u promatranom razdoblju uz godišnju stopu rasta od gotovo 7%, dok su doprinosi, koji čine 13,34% troškova zaposlenika, odnosno 1,55% rashoda poslovanja, porasli za 21% uz godišnju stopu od 4,86%. Uslijed pandemije očekivano je smanjenje troškova službenih putovanja u 2020. u odnosu na 2019. za gotovo 20 mil. HRK, pri čemu su navedeni troškovi također kontinuirano rasli tijekom prve četiri godine promatranog razdoblja (u 2019. ovi troškovi su bili veći za 22% u odnosu na 2016.).

Tablica 4. Struktura troškova plaća i naknada troškova zaposlenima u JLP(R)S-ima (u mil. kn)

Rashodi	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Prosjek	Indeks (2020./2016.)	God. st. rasta (%)	Prosječni udio
Plaće bruto	1.738,45	1.769,61	1.967,81	2.102,73	2.277,55	1.971,23	131	6,99	9,11
Ostali rashodi za zaposlene	82,88	89,74	111,04	117,88	133,68	107,04	161	12,69	0,49
Doprinosi na plaće	309,35	311,51	337,44	348,98	374,08	336,27	121	4,86	1,55
Službena putovanja	24,33	23,16	27,60	29,63	9,97	22,94	41	-20,00	0,11
Naknade za prijevoz, za rad na terenu i odvojeni život	63,35	61,06	64,98	68,74	75,42	66,71	119	4,46	0,31
Stručno usavršavanje zaposlenika	9,77	10,29	15,10	16,69	11,28	12,63	115	3,65	0,06
Ostale naknade troškova zaposlenima	3,75	3,82	4,31	5,47	5,13	4,50	137	8,11	0,02
<b>Ukupno</b>	<b>2.231,89</b>	<b>2.269,18</b>	<b>2.528,27</b>	<b>2.690,12</b>	<b>2.887,09</b>	<b>2.521,31</b>	<b>129</b>	<b>6,65</b>	<b>11,65</b>
<b>Rashodi poslovanja</b>	<b>19.467,40</b>	<b>20.494,50</b>	<b>21.810,35</b>	<b>23.348,89</b>	<b>23.090,92</b>	<b>21.642,41</b>	<b>119</b>	<b>4,36</b>	<b>100,00</b>

Izvor: izrada autora, prilagođeno prema podacima Ministarstva financija.

U tablici 5. prikazana je struktura troškova plaća i naknada troškova zaposlenima u gradovima za razdoblje od 2016. do 2020. Na razini gradova troškovi zaposlenih prosječno čine 10,47% rashoda poslovanja što je nešto manje u odnosu na razinu svih JLP(R)S-a (prosječan iznos troškova za razdoblje je 1,53 mlrd. HRK). Godišnja stopa rasta troškova zaposlenika iznosila je 4,70% i nešto je veća u odnosu na godišnju stopu rasta rashoda poslovanja na razini gradova koja je iznosila 4,03%. Bruto plaće su porasle za 22% uz godišnju stopu rasta od 5,12% te čine 8,30% rashoda poslovanja gradova, dok su doprinosi ostvarili porast od 11% uz godišnju stopu 3,39% te čine 1,37% rashoda poslovanja.

Tablica 5. Struktura troškova plaća i naknada troškova zaposlenima u gradovima (u mil. kn)

Rashodi	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Prosjek	Indeks (2020./2016.)	God. st. rasta (%)	Prosječni udio
Plaće bruto	1.088,90	1.123,33	1.227,59	1.311,07	1.329,68	1.216,11	122	5,12	8,30
Ostali rashodi za zaposlene	50,55	53,70	65,39	61,63	68,28	59,91	135	7,81	0,41
Doprinosi na plaće	186,43	191,29	203,96	210,65	213,01	201,07	114	3,39	1,37
Službena putovanja	12,47	12,13	13,55	14,61	3,73	11,30	30	-26,05	0,08
Naknade za prijevoz, za rad na terenu i odvojeni život	36,97	35,51	37,91	39,40	37,65	37,49	102	0,45	0,26
Stručno usavršavanje zaposlenika	5,53	5,93	7,83	8,68	6,19	6,83	112	2,86	0,05
Ostale naknade troškova zaposlenima	0,90	0,83	1,08	1,57	1,73	1,22	192	17,67	0,01
<b>Ukupno</b>	<b>1.381,76</b>	<b>1.422,73</b>	<b>1.557,31</b>	<b>1.647,61</b>	<b>1.660,26</b>	<b>1.533,94</b>	<b>120</b>	<b>4,70</b>	<b>10,47</b>
<b>Rashodi poslovanja</b>	<b>13.301,91</b>	<b>13.784,79</b>	<b>14.772,06</b>	<b>15.843,67</b>	<b>15.577,82</b>	<b>14.656,05</b>	<b>117</b>	<b>4,03</b>	<b>100,00</b>

Izvor: izrada autora, prilagođeno prema podacima Ministarstva financija.

U usporedbi s troškovima zaposlenika na razini svih JLP(R)S-a, ovi troškovi su u načelu na razini gradova porasli nešto manje i nešto sporije u promatranom razdoblju. Međutim, godišnji porast troškova zaposlenika na razini sustava i na razini gradova veći je u odnosu na rast rashoda poslovanja što svakako zahtijeva pomniju analizu nastanka ovih troškova i njihovog rasta.

Naposljetku, u tablici 6. dan je prikaz broja zaposlenih u administrativnim i stručnim tijela JLP(R)S-a na temelju broja sati rada u razdoblju od 2016. do 2020. Prema raspoloživim podacima, broj zaposlenih na razini svih JLP(R)S-a narastao je za 29% u 2020. u odnosu na 2016. (godišnja stopa rasta 6,57%). Najveći porast broja zaposlenih od 64% u promatranom razdoblju ostvaren je kod županija kao jedinica područne samouprave što je moguće objasniti ukidanjem ureda državne uprave te preuzimanjem njihovih zaposlenika i poslova s 1. siječnja 2020. U razdoblju od 2017. do 2019. županije su imale nešto manje zaposlenika u odnosu na 2016., a porast je nastao upravo u 2020. zbog opisanih razloga. Općine su ostvarile porast broja zaposlenih od 29% (godišnja stopa rasta 9,70%), dok je najmanje novih zaposlenika pronašlo posao u gradovima u kojima se broj zaposlenih povećao za 13% uz godišnju stopu od 3,21%. U tablici 6. izdvojeni su podaci o broju zaposlenih u Zagrebu koji pokazuju da ovi zaposleni u prosjeku čine 29% zaposlenih u svim gradovima, odnosno 17% svih zaposlenih u administrativnim i stručnim tijelima JLP(R)S-a na razini sustava LP(R)S-a. Broj zaposlenih na osnovi broja sati rada u svim JLP(R)S-ima u 2020. iznosio je gotovo 19,5 tisuća. Ovaj broj bi bio nešto veći kada bi se promatrao broj zaposlenih na temelju stanja, odnosno uzimajući sve zaposlene neovisno o ugovorenom broju sati koje odrađuju (puno i nepuno radno vrijeme). Također, za dobivanje cjelovite slike o broju zaposlenih koji su izravno ili neizravno povezani



s JLP(R)S-ima potrebno je dodati broj zaposlenih kod proračunskih i izvanproračunskih korisnika samoupravnih jedinica. Dakako, broj zaposlenih u JLP(R)S-ima uvjetovan je ustrojem i brojem samoupravnih jedinica te djelokrugom njihova rada.

Tablica 6. Broj zaposlenih u administrativnim i stručnim tijelima JLP(R)S-a

Prosječan broj zaposlenih na osnovi sati rada	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Prosjek	Indeks (2020./2016.)	God. st. rasta (%)
Županije	2.370	2.267	2.276	2.309	3.891	2.623	164	13,20
Gradovi*	9.087	9.285	10.254	10.242	10.310	9.836	113	3,21
Općine	3.641	4.046	5.275	5.688	5.272	4.784	145	9,70
<b>Ukupno</b>	<b>15.098</b>	<b>15.598</b>	<b>17.805</b>	<b>18.239</b>	<b>19.473</b>	<b>17.243</b>	<b>129</b>	<b>6,57</b>
Grad Zagreb	2.747	2.757	2.842	2.980	3.084	2.882	112	2,94

\* Podaci o broju zaposlenih za gradove uključuju i podatke o broju zaposlenih u Gradu Zagrebu.

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija.

## 5. ZAKLJUČAK

Učinkovito pružanje javnih usluga na području pojedine samoupravne jedinice podrazumijeva dostatne proračunske prihode i primitke iz kojih se izvršavaju proračunski rashodi i izdaci za obavljanje javnih funkcija. Fragmentiranost sustava, velik broj JLP(R)S-a i financijski okvir utječu na raspoloživost prihoda i posljedično izvršavanje rashoda. Analiza rashoda JLP(R)S-a za razdoblje od 2016. do 2020. godine pokazuje kako rashodi za zaposlene, materijalni rashodi i pomoći čine oko  $\frac{3}{4}$  rashoda poslovanja JLP(R)S-a. Promatrano prema javnim funkcijama koje jedinice obavljaju, analiza ukazuje na rast rashoda na razini JLP(R)S-a (20-58%) i na razini gradova (10-65%), pri čemu opće javne usluge, ekonomski poslovi, usluge unaprjeđenja stanovanja i zajednice te obrazovanje čine 75% ukupno izvršenih rashoda. Analiza troškova zaposlenika u JLP(R)S-ima pokazuje kako oni čine prosječno 11,65% rashoda poslovanja na razini sustava, odnosno 10,47% na razini gradova, pri čemu se stavka bruto plaća povećala za 31%, odnosno za 22%. Broj zaposlenih u administrativno-stručnim tijelima JLP(R)S-a prema satima rada također je porastao za 29% u razdoblju od 2016. do 2020. godine, pri čemu je najveći porast ostvaren u županijama zbog preuzimanja poslova i zaposlenika nekadašnjih ureda državne uprave. Zaključno, provedena analiza ukazuje na porast svih vrsta rashoda na razini sustava LP(R)S-a, a donošenje konačne ocjene o opravdanosti njihovog rasta zahtijeva daljnju analizu učinkovitosti, kvalitete i svrsishodnost izvršenih rashoda u funkciji obavljanja poslova u djelokrugu JLP(R)S-a.

## LITERATURA

1. DZS (2021.) Statistika u nizu – Procjena stanovništva. Dostupno na: [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/Pokazatelji/Procjene%20stanovnistva.xlsx](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/Pokazatelji/Procjene%20stanovnistva.xlsx) (26.05.2021.)
2. DZS (2018.) Statistički ljetopis RH 2018. Dostupno na: [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/ljetopis/2018/sljh2018.pdf](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/ljetopis/2018/sljh2018.pdf) (27.05.2021.)

3. Đulabić, V. (2018). Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj. Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung. Dostupno na: <https://bib.irb.hr/datoteka/962156.VDulabic-Lokalna-samouprava-i-decentralizacija.pdf> (05.06.2021.)
4. Koprić, I. (2015). Zašto i kakva reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. *Croatian and Comparative Public Administration*, 15(4), str. 993–998.
5. Koprić, I. (2013). Glavna obilježja postojećeg i prijedlog novog teritorijalnog ustrojstva Hrvatske – zašto nam treba teritorijalna reorganizacija. U: Koprić, I. (ur.), *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*, Zagreb: Institut za javnu upravu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, str. 1-30.
6. Koprić, I. (2012). Consolidation, Fragmentation, and Special Statuses of Local Authorities in Europe. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 12(4), str. 1175-1196.
7. Kovačić, M. (2009). Reforma lokalne samouprave u Danskoj 2007. godine, *Hrvatska javna uprava*, god. 9, br. 4, str. 989–997.
8. Kregar, J. (2011). Decentralizacija. U: Kregar, J. et al., *Decentralizacija*, Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, str. 1-33.
9. Ministarstvo financija RH (2021.). Financijski izvještaji JLP(R)S-a. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/financijski-izvjestaji-jlp-r-s/203> (26.05.2021.)
10. Pavić, Ž. (2010). Veličina lokalnih jedinica - europske tendencije i hrvatske nedoumice. *Hrvatska javna uprava*, 10(1), str. 81-131.
11. Pravilnik o proračunskim klasifikacijama, *Narodne novine* br. 26/10, 120/13, 01/20.
12. Stojanović, S. (2015). Učinci fiskalne decentralizacije na financiranje JLP(R)S-a, doktorska disertacija. Osijek: Ekonomski fakultet.
13. Swianiewicz, P. (2002). Size of Local Governments: International Context and Theoretical Framework. U: Swianiewicz, P. (ur.), *Consolidation or Fragmentation? – The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, str. 1-30.
14. Škarica, M. (2013). Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija i uloga lokalne samouprave. U: Koprić, I. (ur.), *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*, Zagreb: Institut za javnu upravu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, str. 55-98.
15. Zakon o financiranju JLP(R)S-a, *Narodne novine* br. 127/17, 138/20.
16. Zakon o Gradu Zagrebu, *Narodne novine* br. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20.
17. Zakon o izvršavanju Državnog proračuna RH za 2021. g., *Narodne novine* br. 135/20, 69/21.
18. Zakon o koncesijama, *Narodne novine* br. 69/17, 107/20.
19. Zakon o lokalnim porezima, *Narodne novine* br. 115/16, 101/17.
20. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *Narodne novine* br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20.
21. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine* br. 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15.

22. Zakon o porezu na promet nekretnina, Narodne novine br. 115/16.
23. Zakon o proračunu, Narodne novine br. 87/08, 136/12, 15/15.
24. Zakon o regionalnom razvoju, Narodne novine br. 147/14, 123/17, 118/2018.
25. Žuljić, S. (2001). Regionalno i teritorijalno ustrojstvo Hrvatske u razdoblju između godina 1945.-2000., *Ekonomski pregled*, 52(1-2), str. 3-28.

## PRIJAVITELJI NEPRAVILNOSTI I NJIHOVA ZAŠTITA

### WHISTLEBLOWERS AND THEIR PROTECTION

**Marijana Šego, mag. iur., pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

email: [msego@vevu.hr](mailto:msego@vevu.hr)

**Željka Vajda Halak, mag. iur., v. pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

email: [zeljka.vajda@vevu.hr](mailto:zeljka.vajda@vevu.hr)

**Ivana Topić, mag. iur., v. pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

email: [itopic@vevu.hr](mailto:itopic@vevu.hr)

#### **Sažetak**

Što se dogodi kada se susretne s nekim oblikom korupcije ili uočenim nepravilnostima u radu tijela javne vlasti? Ima li dovoljno građanske svijesti i hrabrosti prijaviti navedeno? Strah za vlastitu egzistenciju najčešće je razlog neprijavlivanja. Kako bi se poboljšala zaštita „zviždača“ i olakšalo prijavljivanje u Republici Hrvatskoj donesen je Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti. Cilj donošenja ovog zakona bila je ujedinjivanje pravnih standarda zaštite „zviždača“ u jedan poseban zakon. Prije donošenja ovog Zakona, zaštita prijavitelja nepravilnosti bila je regulirana fragmentarno u drugim zakonima, no sada se sistematizira i detaljno uređuje problematika vezana isključivo za prijavitelje nepravilnosti te osigurava zaštita od mogućih sankcija poslodavaca koje bi bile povezane s prijavom. Ovim radom autorice će prikazati postojeći pravni okvir zaštite prijavitelja nepravilnosti te dosada uočene implikacije primjene novog zakona.

**Ključne riječi:** *zviždači, korupcija, nepravilnosti u radu, poslodavac, pučki pravobranitelj.*

#### **Abstract**

What happens when we meet with some form of corruption or irregularities in the work of public authorities? Is there enough civic awareness and courage to report this? Fear for our own existence is usually the reasons for failure. In order to improve the protection of "whistleblowers" and facilitate reporting in the Republic of Croatia, the Act on the Protection of whistleblowers was adopted. The goal of passing this law was to unite the legal standards for the protection of "whistleblowers" into one special law. Before the adoption of this law, the protection of the whistleblower was regulated fragments in other Acts, but now systematize and detail the problems associated exclusively for whistleblowers and provides protection against possible sanctions employers that would be associated with the application. With this paper, the authors will present the existing legal framework for the protection of whistleblowers and the implications of the application of the new Act.

**Keywords:** *whistleblowers, corruption, irregularities in work, employer, ombudsman.*

## 1. UVOD

Prijavljivanje nepravilnosti može biti osnovni mehanizam za otkrivanje i sprječavanje kršenja, zloporabe zakona, činjenja ili ne činjenja koje štete javnom interesu, a u protivnom može ostati neotkriveno. „Zviždači“ su često prvi koji znaju za takve događaje i imaju mogućnost informirati nadležna tijela o uočenim nepravilnostima. Međutim, strah od odmazde, uvjerenje kako se prijave neće proslijediti, kultura odanosti, neprijateljstva poslodavaca prema „zviždačima“, kao i nedostatak kanala za prijavljivanje i nepoznavanje postupaka odvrću zaposlenike od prijave nepravilnosti.

Stoga je bilo nužno (možda i ranije) zakonski regulirati ovo područje. Donesen je Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti<sup>1</sup> koji sada sistematizira i detaljno uređuje pojmove: prijavitelj nepravilnosti, poslodavac, tijela s javnim ovlastima, obveze poslodavca prilikom prijave nepravilnosti, posebnu zaštitu prijavitelja. Zakon određuje tri moguća načina prijave nepravilnosti, vanjsko i unutarnje te javno objavljivanje. Određuje kako poslodavci koji zapošljavaju 50 i više osoba od 1. siječnja 2020. moraju imati akt koji uređuje postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti i imenovanja povjerljive osobe, a od 1. travnja 2020. ti poslodavci moraju imenovati povjerljivu osobu odnosno njezina zamjenika. Prijavitelji koji rade kod poslodavaca koji imaju zaposlenih 49 i manje osoba, odnosno kod kojih nije imenovana povjerljiva osoba, imaju pravo prijaviti nepravilnost pučkom pravobranitelju (kanal vanjskog prijavljivanja). Odnosno mogućnost na javno razotkrivanje nepravilnosti moguće je pod uvjetom da postoji neposredna opasnost za život, zdravlje, sigurnost ili od nastanka štete velikih razmjera ili uništenja dokaza.

Možda je vrijeme od primjene novog zakona i pisanja ovog članak prekratko za prikaz učinkovitosti primjene novih odredbi, ali svakako je potrebno osvještivati postojanje mehanizma zaštite javnog interesa, radi dobrobiti svih nas, odgovorno i demokratsko upravljanje u cjelini.

## 2. TKO JE „ZVIŽDAČ“?

Podrijetlo izraza „whistleblower“ potječe iz prakse engleskih „bobbies“, koji su puhali u svoje zviždaljke kad su primijetili činjenje kaznenih djela. Navedeno zviždanje trebalo je upozoriti na opasnost službenike nadležne za provedbu zakona i javnost (Habazin, 2010:333). U društvu se na „zviždanje“, odnosno na istup prijavitelja nepravilnosti još uvijek gleda dvojako. Jedni smatraju istup prijavitelja nepravilnosti hrabrim činom koji ima svrhu otkrivanja i ukazivanja na nepravilnosti unutar poslodavca, dok drugi smatraju prijavitelje nepravilnosti „izdajicama“ i osobama koje žele pozornost medija.

Reguliranje ovog područja novijeg je datuma, većina država je zakonski regulirala ovo područje unatrag trideset godina. Prvi zakon o zaštiti „zviždača“ smatra se Lincolnov False Claims Act iz 1863.<sup>2</sup>, donesen radi sprečavanja „ratnog profiterstva“ i postao temelj za slijedeće zakone koji su regulirali postupanja s osobama koje ukazuju na nepravilnosti u postupanju državnih

<sup>1</sup> Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, Narodne novine 17/19

<sup>2</sup> Više o tome na <https://www.whistleblowersinternational.com/laws-and-programs/the-false-claims-act/>

tijela. Međutim, pojam prijavitelj nepravilnosti odnosno „zviždač“ kao pojam različito se promatra u državama, isto tako neke države niti ne poznaju ovaj pojam (Abazi, 2019: 101).

Prema nekim ranijim istraživanjima koje je provodilo Vijeće Europe u svojim nastojanjima da se problematika prijavitelja nepravilnosti jedinstveno regulira (što je i uspjelo na nivou EU usvajanjem Direktive) zaključeno je kako države različito reguliraju ovo područje. Tadašnje istraživanje pokazalo je kako je dio država reguliralo ovo područje kroz poseban zakonodavni okvir kao npr. Belgija, Norveška Francuska, dio promatranih država imale su u fazi pripreme zakona o „zviždačima“ (Njemačka, Slovenija, Litva), a dio država nisu imale poseban zakon već je zaštita „zviždača“ regulirana u različitim pozitivnim propisima, u okviru radnog ili (i) kaznenog prava (Austrija, Hrvatska, Cipar, Danska, Estonija, Gruzija, Grčka, Italija, Poljska, Srbija, Slovačka, Švedska, Makedonija i Turska) (Protection, 2009).

Nova zakonodavna regulativa ovog područja u Zakonu o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (u daljnjem tekstu ZPPN) definira „zviždača“ kao prijavitelja nepravilnosti koji je fizička osoba te prijavljuje nepravilnosti koje su povezane s obavljanjem poslova kod poslodavca. Obavljanje poslova kod poslodavca podrazumijeva radni odnos, rad izvan radnog odnosa, volontiranje, vršenje dužnosti, ugovore o djelu, studentske poslove, sudjelovanje u postupcima zapošljavanja u svojstvu kandidata, kao i svako drugo sudjelovanje u djelatnostima pravne ili fizičke osobe. Odnosno, prijavitelj nepravilnosti, je osoba koja prijavi saznanja o određenim kršenjima zakona, uredbi, pravilnika, etičkih kodeksa, unutarnjih akata trgovačkih društava, a koje su povezane s obavljanjem poslova kod poslodavca.

Zakon podcrtava kao osnovno načelo, načelo dobre vjere prijavitelja nepravilnosti navedeno u članku 7. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti <sup>3</sup> isto načelo navedeno je u Direktivi <sup>4</sup>, a preuzeto je iz preporuka Vijeća Europe o zviždačima. Kako bi imala pravo na zaštitu, osoba koja podnosi prijavu trebala bi opravdano smatrati, s obzirom na okolnosti i informacije koje su joj dostupne u trenutku podnošenja prijave, da je njezina prijava istinita (članak 5. stavak 1. toč. a) Direktive). Vezano za dobru vjeru prijavitelja nepravilnosti povezana je i zabrana zlouporabe instituta prijave nepravilnosti. Zluporabu prijavljivanja nepravilnosti čini osoba koja: dostavi informaciju za koju je znala da nije istinita, uz zahtjev za postupanje u svezi s prijavom nepravilnosti traži protupravnu korist, poduzima druge radnje kojima je svrha isključivo nanijeti štetu poslodavcu. <sup>5</sup>

ZPPN jasno definira tko je „zviždač“, predmnijeva se postupanje u dobroj vjeri i zabranjuje zlouporabu prijavljivanja nepravilnosti. Poslodavac ne smije prijavitelja nepravilnosti staviti u nepovoljan položaj, jamči se anonimnost, odnosno zaštita podataka prijavitelja (ovisno o kanalu prijavljivanja) i omogućuje pomoć prijavitelju u postupcima koji bi mogli utjecati na njegova prava, a u vezi su s prijavom nepravilnosti.

---

<sup>3</sup> Članak 7. „Prijavitelj nepravilnosti dužan je savjesno i pošteno prijavljivati nepravilnosti o kojima ima saznanja i koje smatra istinitim u trenutku prijavljivanja nepravilnosti“

<sup>4</sup> Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije OJL305/17

<sup>5</sup> Članak 8. ZPPN

### 3. NOVA NACIONALNA PRAVILA ZAŠTITE PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI

Donošenjem novog Zakona sistematiziraju se i detaljno uređuju pitanja vezano za prijavitelje nepravilnosti, štiti ih se od sankcije poslodavca koje bi bile povezane s prijavom nepravilnosti. Prije donošenja ovog Zakona prijavitelji nepravilnosti imali su zaštitu koja je bila fragmentarno regulirana u više zakona.<sup>6</sup> Postojeće zakonske odredbe nisu u koliziji s novim odredbama Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.

Zakon se primjenjuje na sva tijela javne vlasti na središnjoj i lokalnoj razini, na pravne osobe s javnim ovlastima, trgovačka društva u većinskom vlasništvu države ili lokalne jedinice te na sve poslodavce privatnog sektora.<sup>7</sup> Nepravilnost se definira kao bilo kakav oblik djelovanja čija je posljedica ugrožavanje javnog interesa. Isto podrazumijeva kršenje zakona i drugih propisa te nesavjesno upravljanje javnim dobrima, javnim sredstvima i sredstvima EU, a nepravilnosti su povezane s obavljanjem poslova kod poslodavca. Kao primjeri nepravilnosti, mogu se izdvojiti neobjavlivanje propisanih dokumenata, manipulacije financijskim izvještajima ili nesavjesno upravljanje javnim dobrima, a zbog kojeg može doći do ugrožavanja ljudskog zdravlja, sigurnosti ili neke druge štete.

Određuje se mogućnost prijavljivanja nepravilnosti kao unutarnje prijavljivanje i vanjsko prijavljivanje te javno razotkrivanje. Poslodavac mora osigurati mogućnost unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti, imenovati povjerljivu osobu za unutarnje prijavljivanje nepravilnosti, zaštititi prijavitelja nepravilnosti od štetne radnje i poduzeti nužne mjere radi zaustavljanja štetnih radnji i otklanjanja njihovih posljedica, čuvati podatke zaprimljene u prijavi od neovlaštenog otkrivanja i poduzeti mjere radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti.

U ovome je ključna uloga povjerljive osobe koja mora biti imenovana te bi trebala znati pravilno tumačiti odredbe ZZPN, kao i sve druge mehanizme koji omogućavaju zaštitu prijavitelja i postupanje po prijavi.

Vanjsko prijavljivanje nepravilnosti je otkrivanje nepravilnosti nadležnom tijelu. ZZPN navodi pretpostavke koje moraju biti ispunjene ukoliko se radi o vanjskom prijavljivanju.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Odredbi članka 131. st. 1. Kaznenog zakona (N.N.br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18 i 126/19), Zakon o radu (N.N., br. 93/14, 127/17 i 98/19, članak 117. st. 2. i 3., Zakon o državnim službenicima (N.N., br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 38/13, 37/13, 1/15, 138/15, 61/17, 70/19 i 98/19 koji propisuje posebnu zaštitu službenika koji prijave sumnju u korupciju

<sup>7</sup> Članak 3.točka 3 i 4 ZZPN

<sup>8</sup> Članak 20. stavak 2.ZZPN

1. ako postoji neposredna opasnost za život, zdravlje, sigurnost, od nastanka štete velikih razmjera ili uništenja dokaza
2. ako ne postoji mogućnost unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti
3. ako prijavitelj nepravilnosti u postupku unutarnjeg prijavljivanja nije u roku propisanom u odredbi članka 19. stavka 2. točke 5. ovoga Zakona obaviješten o rezultatima poduzetih radnji po prijavi ili nisu poduzete nikakve radnje kao odgovor na dostavljene informacije
4. ako postoji osnovana bojazan da se u postupku unutarnjeg prijavljivanja ne može osigurati ostvarenje prava na zaštitu, zaštita identiteta prijavitelja nepravilnosti odnosno povjerljivost zaprimljenih informacija
5. ako postoji osnovana bojazan da bi prijavitelj nepravilnosti mogao biti stavljen u nepovoljan položaj zbog prijave nepravilnosti ili mjere koje su poduzete za zaštitu po prijavi nisu bile učinkovite
6. ako prijavitelj nepravilnosti više ne obavlja poslove kod poslodavca.

Kao tijelo nadležno za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti određen je ured Pučkog pravobranitelja.<sup>9</sup> Tako je tijekom 2020. Ured postupao po 45 prijavi, od kojih je 13 preneseno iz 2019. Od 32 novo zaprimljene, deset ih se odnosilo na državna tijela, sedam na javne službe, pet na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLP(R)S), pet na poslodavce u gospodarstvu i obrtu, tri na tijela s javnim ovlastima te dvije na pravne osobe čiji je osnivač ili u kojima Republika Hrvatska i/ili JLP(R)S imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo (Izvešće Pučke pravobraniteljice 2020).

Prijavitelji mogu pučkoj pravobraniteljici prijaviti nepravilnosti definirane kao kršenja zakona i drugih propisa te nesavjesno upravljanje javnim dobrima, javnim sredstvima i sredstvima EU, povrede koje predstavlja ugrožavanje javnog interesa, a koje su povezane s obavljanjem poslova kod poslodavca. Sa stupanjem na snagu ZZPN-a, povećala su se očekivanja mogućih prijavitelja nepravilnosti te očekuju efikasniju reakciju nadležnih tijela kao i bolju zaštitu svojih prava. I dalje se Pučkom pravobranitelju obraćaju i radi zaštite svojih povrijeđenih individualnih prava koji ne spadaju u domenu Zakona. Već i u Izvešću Pučke pravobraniteljice iz 2019. navodi se opaska primjene novog Zakona te se navodi kako su se osobe obratile uredu Pučke pravobraniteljice sa zahtjevom zaštite ili postupanja po njihovoj prijavi. Od 21 prijave pučkoj pravobraniteljici u 2019. u kojima se izričito poziva na ZZPN i dio prijave se nije odnosio na ukazivanje na nepravilnosti već na nepravilnosti prema zaposleniku iz domene radnog prava.

Kako su tijekom 2020. poslodavci s najmanje 50 zaposlenih imali obvezu uspostaviti sustav unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti, u Izvešću Pučke pravobraniteljice<sup>10</sup> postoje podaci o zaštiti prijavitelja koji su koristili sve zakonom raspoložive kanale prijavljivanja. U Izvešću se ističe kako su prijavitelji prijavljivali sukladno navedenom ZZPN-u nepravilnosti koje spadaju u domenu Zakona o radu i čine kršenje prava iz radnog odnosa, te isto ne spada u domenu prijave po ZZPN u. Ukupan broj prijavi za 2020. je 61, od kojih prijava se neke odnose na istog poslodavca. Kako navodi u Izvešću osnovni problem je nedovoljna educiranost povjerljivih osoba o načinu provedbe i primjene ZZPN -a, što dovodi do situacija da se Povjerenik upustio u ispitivanje prijave nepravilnosti osobe koja nije zaposlenik poslodavca, a prijavila je propuste u poslovanju. Prijavitelji nepravilnosti se i dalje izravno obraćaju Uredu Pučkog pravobranitelja što upućuje na ili nepovjerenje u kanale unutarnjeg prijavljivanja ili nedovoljno poznavanje mogućnosti (obveze) unutarnjeg prijavljivanja.

I još jedan oblik prijave nepravilnosti sada je reguliran zakonskim okvirom, to je javno razotkrivanje nepravilnosti odnosno otkrivanje nepravilnosti javnosti. Međutim, prijavitelj nepravilnosti može iznimno, bez prethodnog prijavljivanja nepravilnosti kod poslodavca ili nadležnog tijela, javno razotkriti informacije ako postoji neposredna opasnost za život, zdravlje, sigurnost ili od nastanka štete velikih razmjera ili uništenja dokaza.

Zakonsko rješenje prati Direktivu te određuje sudsku zaštitu prijavitelja nepravilnosti u slučaju kada bi poslodavac ipak učinio neke štetne radnje za prijavitelja (radnika). Tako je određeno da će se prijavitelju nepravilnosti prema kojem je poduzeta štetna radnja u vezi s prijavom

---

<sup>9</sup> Članak 21. ZZPN, NN 17/19

<sup>10</sup> Izvešće Pučke pravobraniteljice za 2020., dostupno na <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2020>



nepravilnosti osigurati pravo na sudsku zaštitu.<sup>11</sup> Sudska zaštita ostvaruje se podnošenjem tužbe za zaštitu u vezi s prijavom nepravilnosti nadležnom sudu, u roku od tri godine od dana kad je prijavitelj saznao za štetnu radnju odnosno pet godina od dana kada je štetna radnja prema prijavitelju poduzeta. Postupci se vode pred nadležni općinskim (radnim) sudom, te je određeno kako teret dokazivanja o suprotnom prelazi na poslodavca (tuženika) ako prijavitelj nepravilnosti učini vjerojatnim da je zbog prijave nepravilnosti stavljen u nepovoljan položaj i da mu je povrijeđeno neko od njegovih prava u vezi s obavljanjem poslova. Ova odredba bi trebala uvelike olakšati položaj prijavitelja nepravilnosti ukoliko bi se našao u situaciji podnošenja tužbe i sudskog postupak koji bi slijedio.

Tužbom prijavitelj nepravilnosti može tražiti:

1. da se utvrdi da je prema prijavitelju nepravilnosti poduzeta štetna radnja
2. da se zabrani poduzimanje i ponavljanje štetnih radnji te da se uklone posljedice štetnih radnji poduzetih prema prijavitelju nepravilnosti
3. da se nadoknadi imovinska i neimovinska šteta prouzročena povredom prava zaštićenih ovim Zakonom
4. da se presuda kojom je utvrđena povreda prava prijavitelja nepravilnosti na trošak tuženika objavi u medijima. (Gović Penić, 2020.:12)

Za potrebe pisanja ovog članka, zatražili smo podatke od Općinskog suda u Osijeku (zajedno sa Stalnim službama Valpovo i Beli Manastir) i Općinskog suda u Vukovaru. Prema odgovoru nadležnih sudova vidljivo je kako u razdoblju od stupanja na snagu novog Zakona pa do 1. lipnja 2021. nije bilo niti jednog sudskog postupka po navedenoj tužbi.<sup>12</sup> Navedeni mehanizmi zaštite prijavitelja nepravilnosti čine kvalitetnu zaštitu, ali primjena istih u praksi izostaje te će biti potrebno raditi na podizanju svijesti građana (radnika) o potrebi prijavljivanja nesavjesnog poslovanja.

#### 4. STANDARDI ZAŠTITE PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI U OKVIRU EU

U listopadu 2019. Europska unija usvojila je Direktivu o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije<sup>13</sup>, koja se obično naziva zaštitom prijavitelja nepravilnosti (zviždača) odnosno EU direktiva o zaštiti zviždača. Više od deset godina kroz rad i djelovanje civilnog društva kao i samih institucija Europske unije postižu se naponi osvješćivanja potrebe za regulacijom ovog područja. Na europskoj su razini najvažniji dokumenti usvojeni u okviru Vijeća Europe i Europskog suda za ljudska prava (ESLJP). Vijeće Europe usvojilo je niz Rezolucija i izvještaja u kojima se države članice pozivaju da zaštite prijavitelje nepravilnosti, a ESLJP je u nekoliko odluka presudio u korist „zviždača“ pozivajući se na zaštitu slobode izražavanja.<sup>14</sup> Europski

<sup>11</sup> Članak 24. ZZPN

<sup>12</sup> Za potrebe pisanja ovog članka autorice su zatražile podatke od navedenih sudova temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15

<sup>13</sup> Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije OJL305/17, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=RO>

<sup>14</sup> Neke odluke ESLJP koje propituju zaštitu „zviždača“ su: Marchenko v Ukraine, no 4063/04, 19 February 2009; ECtHR, Kudeshkina v Russia, no 29492/05, 26 February 2009; ECtHR, Heinisch v Germany, no 28274/08, 21

sud za ljudska prava tumači prijavljivanje nezakonitosti u javnom interesu kao oblik slobode izražavanja zajamčen člankom 10. Europske konvencije o ljudskim pravima.

Međutim izostanak političke volje ostavio je ovo područje neregulirano sve do nedavno. Veliki utjecaj na ubrzanje postupka donošenja Direktive bio je porezni skandal u Luxemburgu („LuxLeaks“) kad je javno objavljeno da su luksemburške porezne vlasti dogovorile niske porezne stope od jedan posto s velikim korporacijama koje su se smjestile u Luxemburgu. Šteta za imidž za Luksemburg bila je u to vrijeme ogromna. Protiv „zviždača“ je pokrenut sudski postupak, ali ne i protiv tvrtki ili službi koje su u tome sudjelovale. U sudskim postupcima „zviždači“, su oslobođeni. Europska unija još jednom podcrtava važnost novih pravila. i donosi Direktivu.

Direktiva o zaštiti zviždača stupila je na snagu 16. prosinca 2019. To je početak dvogodišnjeg razdoblja tijekom kojeg države članice EU-a moraju pravila direktive prenijeti u svoje nacionalno zakonodavstvo. Ovom Direktivom uvode se minimalni standardi i države članice trebale bi imati ovlast za uvođenje ili zadržavanje povoljnijih odredbi za osobu koja podnosi prijavu, uz uvjet da se tim odredbama ne utječe na mjere za zaštitu prijavljenih osoba. Implementacija ove Direktive ne bi trebala utjecati na način da snižava razinu zaštite koja je već osigurana osobama koje podnose prijave u okviru nacionalnog prava (članak 24. Direktive).

Kako je to navedeno i u Uvodu Direktive postoji neujednačenost zaštite zviždača u državama članicama. Posljedica neujednačenosti ima negativni učinak na funkcioniranje politika Unije općenito, a osobito u prekograničnim predmetima. Sve je potaklo na potrebu osiguravanja minimalnih standarda učinkovite zaštite prijavitelja nepravilnosti.

Direktiva sadrži široku definiciju tko može biti prijavitelj nepravilnosti, nalaže djelovanje politika u smjeru zaštite „zviždača“, a pravila se odnose na javni i privatni sektor. Bilo kakva odmazde protiv „zviždača“ je zabranjena te u slučaju da bi poslodavac teretio prijavitelja nepravilnosti, teret dokazivanja pada na njega. Prema Direktivi „zviždač“ mora imati slobodu izbora načina prijavljivanja, te je obveza poslodavca upoznati zaposlenike s mogućnošću internog prijavljivanja. Unutarnje prijavljivanje mora biti dostupno i osiguravati anonimnost prijavitelja s jasnim uputama o daljnjim koracima prilikom prijave nepravilnosti.

Ipak, hoće li Direktiva postići očekivane visoke standarde zaštite, ovisi, između ostalog, o transpoziciji pravila u nacionalno pravo, provedbi Direktive i ugrađenosti pravila u organizacijsku kulturu. Svakako se naglašava i dalje važnost kako dosadašnjeg rada tako i budućeg sindikata, civilnog društva koji trebaju pomoći nacionalnim zakonodavcima da osiguraju puni potencijal Direktive.

## 5. ZAKLJUČAK

Osnovni cilj donošenja Zakona je zaštita prijavitelja nepravilnosti osiguranje da će se po prijavi prijavitelja nepravilnosti i postupiti bez obzira na oblik prijavljivanja. No, kako bi se ovaj cilj ostvario potrebno je da se postupak prijavljivanja provodi shodno propisanim odredbama.

---

July 2011; ECtHR, Sosinowska v Poland, no 10247/09, 18 October 2011, ECtHR, Bucur and Toma v Romania, no 40238/02, 8 January 2013, ECtHR, Matúz v Hungary, no 73571/10, 21 October 2014; ECtHR, Pasko v Russia, no 69519/01, 22 October 2009.

Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti propisuje postupak prijavljivanja nepravilnosti te podcrtava kao prvo korištenje unutarnjeg prijavljivanja tamo gdje postoji, kako bi poslodavac imao priliku otkloniti nepravilnost, a prijavitelj nepravilnosti pravo na zaštitu. Za prijavitelje je bitno pravilno izvršiti prijavljivanje, a na poslodavcu je teret obveze upoznavanja zaposlenike s ovom regulativom. Veliku ulogu svakako imaju sindikalni povjerenici koji najčešće budu prvi kojima se obraćaju zaposlenici. Stoga je potrebno organizirati edukacije zaposlenika i sindikalnih povjerenika o načinu primjene i tumačenja ZZPN-a, kao i educirati povjerljive osobe o zakonskim okvirima prijavitelja nepravilnosti.

Navedeni mehanizmi zaštite prijavitelja nepravilnosti čine kvalitetnu zaštitu, ali primjena istih u praksi izostaje te će biti potrebno raditi na podizanju svijesti građana (radnika) o potrebi prijavljivanja nesavjesnog poslovanja. Zaštita zviždača i sprečavanje štetnih posljedica prijavljivanja nepravilnosti neophodna je za učinkovitu i sustavnu borbu protiv korupcije i nepravilnog upravljanja.

## LITERATURA

1. .V. Abazi: 'Whistleblowing in Europe: A New Era of Legal Protections' in P. Czech, L. Heschl, K. Lukas, M. Nowak and G. Oberleitner (eds), European Yearbook on Human Rights (Cambridge: Intersentia, 2019), 91–111, 94.
2. M. Habazin, Zaštita „zviždača“, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 10, No. 2, 2010. (str 331- 348)
3. I. Gović Penić, Pravno uređenje zaštite prijavitelja nepravilnosti tzv. zviždača, Novi informator, Prilog uz br. 6610, od 20. 1. 2020.
4. P. Omtzigt, 'The Protection of Whistle-Blowers', Parliamentary Assembly, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Report, Doc. 12006, 14 September 2009.

### Zakoni:

1. Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, Narodne novine 17/19
2. Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije OJL305/17
3. Izvješće Pučke pravobraniteljice za 2020. dostupno na <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2020>
4. Izvješće Pučke pravobraniteljice za 2019. dostupno na <https://www.ombudsman.hr/hr/izvjesca-puckog-pravobranitelja/>

### Web izvori:

1. <https://www.whistleblowersinternational.com/laws-and-programs/the-false-claims-act/> Protection (2009) The protection of »whistle-blowers« Parliamentary Assembly Council of Europe, Doc. 12006, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12302>

## MODELI FINANCIRANJA I ZADUŽIVANJA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE REPUBLIKE HRVATSKE

### MODELS OF FINANCING AND INDEBTEDNESS OF MUNICIPALITIES AND REGIONAL ADMINISTRATIONS OF REPUBLIC OF CROATIA

**Dinko Štetić, mag.oec.**

Učilište Maestro, Požega

e-mail: [info@uciliste-maestro.hr](mailto:info@uciliste-maestro.hr)

#### **Sažetak**

Provedbom kapitalnih projekata od javnog interesa jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj financijski se dugoročno zadužuju zbog nedostatka vlastitih sredstava osiguranih proračunskim prihodima. Glavna problematika kod zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske je da većina njih kapitalne projekte financira putem nepovoljnih kredita poslovnih banaka pod netransparentnim i nepovoljnim uvjetima, te rijetko ili gotovo nikada ne koriste mogućnosti izdavanja municipalnih obveznica i strateška partnerstava na dugi rok s privatnim partnerima poput javno-privatnog partnerstva, dok samo neke od njih koriste europske (pretprikladne) fondove. Kako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju ograničeno uporište za zaduživanje, zadužuju se putem komunalnih poduzeća tako zaobilazeći proračunska ograničenja. Kroz ovaj rad želi se analizirati kojim instrumentima se zadužuju, koliko su zadužene te koliko iznosi direktni dug jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kako bi se prikazao pristup prema javnom dugu, tržištu kapitala i ostalim načinima zaduživanja.

**Ključne riječi:** *jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, model zaduživanja, krediti, proračun.*

#### **Abstract**

Implementation of capital projects of public interest is causing municipalities and regional administrations in the Republic of Croatia to become financially indebted on a long term basis due to the lack of their own funds from budget revenues. Main problem with indebtedness of municipalities and regional administrations in Republic of Croatia is that majority is financing capital projects via unfavorable banking loans under non-transparent and unfavorable terms and conditions rarely or almost never using the opportunity of issuing municipal bonds and long term strategic partnerships with private investors i.e. public-private partnerships, while only some of them use EU (access) funds. As municipalities and regional administrations have limited footholds for indebtedness, they are borrowing through utility companies bypassing, in such a way, budget limitations. This study aims to analyse which instruments of indebtedness are being used, the amount of debt and the amount of direct debt of municipalities and regional administrations in order to present the approach towards public debt, market capital and other models of indebtedness.

**Keywords:** *municipalities and regional administrations, indebtedness model, loans, budget.*

## 1. UVOD

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske većinu svojih kapitalnih projekata financira putem nepovoljnih kredita poslovnih banaka pod netransparentnim uvjetima, te rijetko koriste strateška partnerstva na dugi rok u sinergiji s privatnim partnerima. Cilj rada je prikazati na koje se sve načine jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske zadužuju zbog nedostataka vlastitih sredstava osiguranih proračunskim prihodima. Sama metodologija rada ogleda se u provedbi opisanog istraživanja, tumačenjem i vrednovanjem postojećih podataka. U radu su korištene deduktivna i induktivna metoda te analiza sekundarnih podataka

## 2. JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Kako stoji u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>1</sup>, grad je jedinica lokalne samouprave unutar koje je smješteno županijsko sjedište. Grad je i svako mjesto s brojem stanovnika većim od 10.000 stanovnika. Gradovi kao takvi prezentiraju urbane, povijesne, prirodne, gospodarske i društvene cjeline, a u njihov sastav, kao lokalne samoupravne jedinice, je moguće uključiti i prigradska naselja. Prigradska naselja zajedno s gradom tada djeluju kao gospodarska i društvena cjelina. Iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni), gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava te uvjete. Općina je pak lokalna samoupravna jedinica osnovana za nekoliko naseljenih mjesta koja su prirodnom, gospodarskom i društvenom cjelinom. Općina, odnosno mjesta koja ju čine, dijele povezanost zajedničkim interesima stanovništva<sup>2</sup>.

Prema Zakonu o proračunu<sup>3</sup> jedinica lokalne te područne, odnosno regionalne samouprave je općina, grad i županija. Tijela općine, grada i županije vrše funkcije, obavljaju zadaće te osmišljavaju programe koji su propisani zakonom, ili su propisani odlukama donesenima temeljem zakona. Sredstva za ove programe se osiguravaju iz proračuna. Kroz lokalna se tijela ostvaruje pravo na lokalnu samoupravu, a ova tijela čine članovi koji su izabrani na izborima koji se odlikuju slobodom i tajnošću, a temeljeni su na neposrednom, jednakom i općem biračkom pravu. Općine i gradovi su jedinice lokalne samouprave koje su zadužene za obavljanje poslova u lokalnom djelokrugu. Poslovima koji pripadaju lokalnom djelokrugu bave se jedinice lokalne samouprave te se putem njih na neposredan način realiziraju potraživanja građana, osobito kada se radi o uređivanju naselja prostornim i urbanističkim planiranjem i kroz komunalne djelatnosti, o brizi o djeci, socijalnoj skrbi, primarnoj zdravstvenoj zaštiti, odgoju i osnovnom obrazovanju, kulturi, tjelesnoj kulturi i sportu, zaštiti potrošača, zaštiti i unapređenju prirodnog okoliša, protupožarnoj i civilnoj zaštiti.

Poslove koji imaju regionalno značenje te se primarno odnose na područje školstva, zdravstva, prostornog i urbanističkog planiranja, gospodarskog razvoja, prometa i prometne infrastrukture

<sup>1</sup> Narodne novine, broj: 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19., 144/20., članak 5.

<sup>2</sup> Ibid., članak 4.

<sup>3</sup> Narodne novine, broj: 87/08., 136/12., 15/15., članak 3.

obavljaju jedinice područne samouprave te je pritome potrebno imati u vidu zahtjeve za učinkovitost i ekonomičnost (Ustav Republike Hrvatske<sup>4</sup>).

### **3. FINANCIRANJE I ZADUŽIVANJE JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

Zbog nedostatka proračunskih sredstava na raspolaganju za kapitalnu namjenu, nužno je, ali i obvezno, za lokalne vlasti da obave procjenu budućih ostvarivih prihoda te da detaljno isplaniraju nužno potrebne kapitalne rashode. Vrlo je važno prilikom ovog postupka ustanoviti koji su prioriteti kod odabira potencijalnih kapitalnih investicija, procijeniti troškove, odrediti kakva će biti dinamika pojedinog potencijalnog ulaganja, te procijeniti hoće li se planirani kapitalni objekti isplatiti i kakav će točno biti ekonomski prosperitet od istih (Jaklin, Klačmer Čalopa, 2012: 37).

Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>5</sup> definirano je da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave osiguravaju sredstva za obavljanje poslova iz svog samoupravnog djelovanja u svom proračunu.

Jedinice lokalne i područne, odnosno regionalne samouprave se mogu kratkoročno zadužiti na najduži mogući rok od 12 mjeseci, s izostankom mogućnosti daljnjeg reprogramiranja ili zatvaranja postojećih obveza. To mogu učiniti uz kratkoročne kredite ili zajmove, a prema utvrđenom zakonskom roku trajanja zaduženja, ono ne limitira trajanje zaduženja nego podrazumijeva njegovo trajanje u kontinuitetu najdulje 12 mjeseci od datuma zaduženja. Kratkoročno se zaduživanje ne smije nikako reprogramirati kako bi postalo dugoročno, tj. ne mogu se realizacija i povrat produžiti više od dvanaest mjeseci, jer tada bi to zaduživanje postalo dugoročno. Za dugoročno zaduživanje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nužno je dobiti suglasnost hrvatske Vlade (Jakir-Bajo, 2014: 14-15). Lokalne se jedinice mogu kratkoročno zaduživati kako bi financirale redovne djelatnosti svojih tijela i korisnika njihovih proračuna, a ovo je financiranje dopušteno samo u situacijama kada se prihodi od proračuna ne realiziraju ravnomjerno kroz godinu (Bajo, Primorac, 2010: 383).

Dugoročno je moguće zadužiti se samo ako se radi o investiciji, odnosno o rashodima za nabavljanje nefinancijske imovine. Najviši mogući iznos ukupne godišnje obveze jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave može biti do 20% realiziranih prihoda u prethodnoj godini. Ovo ograničenje ne vrijedi za projekte sufinancirane iz fondova Europske unije niti za projekte vezane za unapređenje energetske učinkovitosti. Ovakvo je zaduživanje moguće u skladu s odredbama Zakona o proračunu, a zahtjevi za dugoročno zaduživanje te za davanje jamstava i suglasnosti se dostavljaju Ministarstvu financija<sup>6</sup>. Gradovi i općine, odnosno lokalne jedinice samouprave, se mogu zaduživati radi provođenja kapitalnih ulaganja iz ovih osnovnih izvora:

- krediti poslovnih banaka,
- leasing – operativni ili financijski,

---

<sup>4</sup> Narodne novine, broj: 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14, članak 129a.

<sup>5</sup> Narodne novine, broj: 127/17, 138/20, članak 2.

<sup>6</sup> Narodne novine, broj: 87/08, 136/12, 15/15, članak 87. i 88.

- obveznice – opcije,
- krediti i potpore državnih financijskih institucija,
- krediti i potpore međunarodnih financijskih institucija.

Izvor financiranja će ovisiti o troškovima administracije, o rokovima otplate, iznosu kamata, udaljenosti tržišta kapitala te o drugim uvjetima i čimbenicima (Marković, Dunković, 2009: 357).

### 3.1. Modeli zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Vrste zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu biti u obliku:

- kreditnog zaduživanja uz dugoročne bankovne kredite,
- kreditnog zaduživanja jedinica lokalne samouprave kod Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR),
- zaduživanja kroz međunarodne financijske i druge institucije,
- zaduživanja kroz municipalne obveznice,
- zaduživanja kroz gradska (komunalna) poduzeća (Jaklin, Klačmer Čalopa, 2012: 3).

Za ostvarenje dodatnih sredstava namijenjenih kapitalnom ulaganju na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave se u najvećem broju slučajeva koristi oblik dugoročnog zaduživanja. Ovakvo se zaduživanje može realizirati kreditima poslovnih banaka unutar Republike Hrvatske, Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR) ili međunarodnih financijskih institucija, kao i izdavanjem municipalnih obveznica. Dugoročno se zaduživanje može provesti i zaduživanjem pravne osobe koja je u vlasništvu ili suvlasništvu lokalne jedinice, ali sredstva koja se ostvare na ovaj način su najčešće nedostatna zbog ograničenja propisanih zakonom, u odnosu na potrebe za ulaganjima (Bajo, 2004).

Tablica 1. Primici i izdaci JLS od financijske imovine i zaduživanja za razdoblje 2011.-2020. (u mil. kuna)

	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
<b>Primici od financijske imovine i zaduživanja</b>	<b>873</b>	<b>654</b>	<b>734</b>	<b>1.740</b>	<b>694</b>	<b>1.169</b>	<b>1.058</b>	<b>1.206</b>	<b>1.691</b>	<b>3.685</b>
Primici od zaduživanja	687	544	605	1.618	610	959	896	1.098	1.580	3.513
Primljeni zajmovi od banaka i ostalih financijskih institucija u javnom sektoru	43	83	99	106	102	128	105	123	195	354
Primljeni zajmovi od trgovačkih društava u javnom sektoru	111	31	12	37	1	3	1.860	4	3	132
Primljeni zajmovi od banaka i ostalih financijskih	514	399	465	1.428	480	664	756	968	1.373	2.091

institucija izvan javnog sektora										
Primljeni zajmovi od trgovačkih društava, obrtnika, malih i srednjih poduzetnika izvan javnog sektora	17	1	20	10	2	132	24	1	7	1
<b>Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova</b>	<b>873</b>	<b>811</b>	<b>874</b>	<b>1.005</b>	<b>973</b>	<b>1.017</b>	<b>1.059</b>	<b>954</b>	<b>1.226</b>	<b>1.578</b>
Izdaci za dane zajmove	107	100	110	956	118	91	60	63	62	48
Izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova	551	548	643	711	656	766	879	840	1.071	1.377

Izvor: Prilagodba autora / Financijska izvješća jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave od 2011. do 2020.)

Kod zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave se u većini slučajeva misli na dugoročne kredite poslovnih banaka, a Zakon o proračunu<sup>7</sup> regulira postupak zaduživanja i potrebnu dokumentaciju. Dugoročno je zaduživanje moguće samo za investiciju koja je planira u proračunu i uz suglasnost Vlade, odnosno Ministarstva financija. Ministarstvo financija se mora redovno izvješćivati od strane jedinice lokalne samouprave o stanju duga po postojećim kreditima te o danim jamstvima i suglasnostima. Na taj se način omogućuje uvid Ministarstvu financija u sva zaduženja jedinica lokalne samouprave na području Republike Hrvatske.

Kreditno zaduživanje u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave kod Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR) se može realizirati uz uvjete koji su relativno povoljni. Lokalne uprave koriste ovakvo kreditiranje primarno za obnovu i razvitak komunalne infrastrukture. To se osobito odnosi na vodoopskrbu, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, zbrinjavanje komunalnog otpada, održavanje čistoće, razvijanje industrijskih zona itd. Zbog toga su najčešći ulagači kod projekata komunalne infrastrukture jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i ujedno krajnji korisnici HBOR-ovih kredita (Jaklin, Klačmer Čalopa, 2012: 40). HBOR, odnosno Hrvatska banka za obnovu i razvoj je državna financijska institucija koja osigurava povoljne kredite s nižom kamatnom stopom. Ovi su krediti namijenjeni financiranju kapitalnih projekata jedinica lokalne samouprave (Bajo, Primorac, 2010: 387).

U Republici Hrvatskoj se, kada je riječ o jedinicama lokalne samouprave, kapitalna sredstva mogu realizirati i od međunarodnih financijskih institucija. Kod ovakvih institucije je cilj financiranja u pravilu komplementaran s ciljem razvoja na odgovarajućoj razini, bila ta razina svjetska ili europska (Jaklin, Klačmer Čalopa, 2012: 40).

Izdavanje municipalnih obveznica je još jedan oblik zaduživanja za potrebe financiranja kapitalnih investicija jedinica lokalne samouprave. Municipalne su obveznice vrijednosni

<sup>7</sup> Narodne novine, broj: 87/08, 136/12, 15/15.



papiri izdani od strane niže razine vlasti pa se ovdje radi o lokalnim obveznicama (mogu također biti i gradske ili općinske). Obveznica predstavlja jednu od glavnih vrsta među dugoročnim vrijednosnim papirima. Nije ih teško unovčiti kod sekundarnog tržišta kapitala, a sa društvenog stajališta ovakve, municipalne obveznice, omogućavaju mobiliziranje štednje stanovništva koja je decentralizirana u svrhe gospodarstva. Obveznica omogućuju racionalno korištenje velikog dijela štednje pojedinaca (Orsag, 2003). Municipalnim obveznicama jedinice lokalne samouprave prikupljaju sredstva kojima se financiraju kapitalni projekti koji imaju velik lokalni značaj. U municipalnim su obveznicama najistaknutiji ulagatelji društva za osiguranje, fondovi za investiranje, banke, mirovinski fondovi, građani i sl.

Zaduživanje tvrtki koje su pod vlasništvom grada moguće je, ukoliko se radi o ulaganju sukladnom važećoj zakonskoj proceduri, jedino ako je predstavničko tijelo dalo svoju suglasnost te ova suglasnost nema utjecaj na obuhvat potencijalnog zaduživanja. Iznimka je situacija u kojoj je riječ o tvrtki koja je godinu ranije iskazala u svome financijskom izvješću gubitak ili je upisana u sudski registar manje od 2 godine. Jedinica lokalne samouprave je dužna redovito izvještavati Ministarstvo financija o danim suglasnostima i jamstvima te o tijeku otplaćivanja kredita (Jaklin, Klačmer Čalopa, 2012: 7) .

### **3.2. Javno-privatno partnerstvo**

Lokalni kapitalni objekti se mogu financirati i kroz partnerstvo javnog i privatnog sektora, a glavno obilježje ovakve vrste financiranja je omogućavanje iskorištavanja svog kapitala privatnom poduzetniku, uz istovremeno davanje mogućnosti utjecaja i kontroliranja preuzetih rizika za vrijeme trajanja projekta. Pri tome se rizik međusobno dijeli s javnim partnerom (Bajo i Jurlina Alibegović, 2008).

U modelu javno-privatnog partnerstva se opterećenje i rizik financiranja u velikoj mjeri prenosi na privatnog partnera. Javni partner uživa u prednostima osiguravanja ključne infrastrukture uz izostanak potrebe za angažiranjem proračunskih sredstava i sa sigurnim povratom uložениh sredstava. Ova sredstva u pravilu snosi privatni partner. Ovakav je model financiranja dugoročan pa je stoga osobito važno rizike prethodno temeljito procijeniti. Privatni se sektor uključuje u partnerski odnos s javnim sektorom radi pomanjkanja sredstava pri proračunima države i jedinica lokalne samouprave namijenjenih financiranju izgradnje i održavanju javnih objekata, radi dostupnosti međunarodnom kapitalu čime se stvaraju novi tržišni uvjeti (Brežanski i suradnici, 2007). U modelu javno-privatnog partnerstva privatni sektor preuzima dio rizika, a općenito govoreći, radi se o sektoru koji nastoji minimalizirati troškove i maksimalizirati profit.

### **3.3. Sredstva Europske unije**

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske mogu koristiti razne mogućnosti financiranja koje nudi Europska unija, kao što su sredstva iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Europskog socijalnog fonda (Europska komisija, 2021). Gradovi i općine mogu dobiti sredstva za područja kao što su promet, zaštita okoliša, turistička infrastruktura i razvoj ljudskih potencijala. Europski fondovi mogu (su)financirati konkretne projekte i

programe za ostvarivanje određene europske politike. Europska unija može svoju pomoć pružiti izravno i neizravno. Izravno se primanje pomoći dobiva kada jedinice lokalne samouprave pomoć dobivaju izravno od Europske komisije ili od neke od zemalja članica. Neizravna pomoć je ona koja se prima na način da se sredstva iz europskih fondova samo prenesu. S obzirom da jedinice lokalne samouprave često ne mogu ostvariti pomoć Europske unije jer nemaju dovoljno financijskih sredstava koja su neophodna za postupak sufinanciranja njihovih troškova na pojedinim projektima, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije je započelo s postupkom dodjele izravne pomoći korisnicima lokalne razine. Na ovaj se način njima pomaže sufinanciranje vlastitih troškova koji se odnose na provođenje projekata (Ott i suradnici, 2016: 2-4).

### **3.4. Dotacije Državnog proračuna**

Dotacije su sredstva koja jedna državna jedinica primi od druge, a može ih primiti i od strane međunarodne institucije. Dotacije se ne trebaju vraćati niti je obvezno za njih dati naknadu. U praksi se najčešće događa da jedinice koje su na višoj razini daju jedinicima niže razine (Bronić, 2008: 5). Kvalitetan izvor financiranja kapitalnih investicija na nivou jedinice lokalne samouprave može biti Državni proračun jer se sredstva odobravaju s povoljnim niskim kamatnim stopama ili kao beskamatne nepovratne potpore, a hrvatska Vlada daje mogućnost financiranja kapitalnih ulaganja kroz program kreditiranja i potpore. Dokaz o namjenski utrošenim primljenim sredstvima iz prethodnih godina je uvjet za primanje sredstava iz resornih ministarstava. Jedinica lokalne samouprave ima obvezu osiguranja sufinanciranja iz vlastitih izvora ili pak nekih drugih izvora kao što su sredstva Europske unije, investitori itd. Najčešće se događa da sufinanciranje ministarstva iznosi do 50% vrijednosti ulaganja, dok je na području posebne državne skrbi, brdsko-planinskim područjima te na otocima taj iznos i do 70% ulaganja (Jaklin, Klačmer Čalopa, 2012: 9). Kako bi se financirali kapitalni projekti Vlade Republike Hrvatske, Vlada je osnovala sljedeće fondove: za regionalni razvoj, za razvoj i zapošljavanje, za obnovu i razvoj grada Vukovara te Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (Jaklin, Klačmer Čalopa, 2012: 10).

### **3.5. Sufinanciranja županija**

Sufinanciranje županija predstavlja važan financijski izvor. Ova su sredstva bespovratna, a postupak njihova ostvarivanja nije pretjerano složen. Sufinanciranje objekata u vlasništvu jedinice područne (regionalne) samouprave, kao što su kulturni objekti i sportski objekti, logično je zbog njihove velike važnosti za stanovništvo cijele županije (Jaklin, Klačmer Čalopa, 2012: 7).

### **3.6. Proračun**

Proračun je prijedlog javnih rashoda i njihovih procjena koji je sustavno uređen i obvezan, a njime će se rashodi podmirivati za utvrđeno plansko razdoblje u budućnosti uz uvažavanje različitih aspekata (pravnih, političkih, financijskih, ekonomskih, socijalnih, administrativnih itd.) (Šinković, 2019: 233). Proračunom se procjenjuju prihodi i primici te se utvrđuju rashodi

i izdaci jedinice lokalne samouprave za godinu dana. To se čini sukladno zakonu i odluci donesenoj temeljem Zakona o proračunu<sup>8</sup>, a proračun se donosi i izvršava prema odgovarajućim načelima:

- načelo jedinstva i točnosti proračuna – državni prihodi i primici, rashodi i izdaci, kao i oni koji pripadaju jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, se iskazuju po bruto-načelu<sup>9</sup>;
- načelo jedne godine - proračuni se donose za jednu proračunsku godinu te vrijede samo za tu godinu, odnosno za vremensko razdoblje od dvanaest mjeseci kojemu je početak 1. siječnja, a završetak 31. prosinca kalendarske godine<sup>10</sup>;
- načelo uravnoteženosti - proračun nužno mora biti uravnotežen te ukupni prihodi i primici moraju pokrivati ukupne rashode i izdatke<sup>11</sup>;
- načelo obračunske jedinice - prihodi, primici, rashodi i izdaci se u proračunu iskazuju u kunama<sup>12</sup>;
- načelo univerzalnosti - prihodima i primicima se podmiruju svi rashodi i izdaci, osim ukoliko nije zakonom propisano drugačije<sup>13</sup>;
- načelo specifikacije - prihodi i primici trebaju biti raspodijeljeni s obzirom na ekonomsku klasifikaciju te moraju biti iskazani prema izvorima<sup>14</sup>;
- načelo dobrog financijskog upravljanja – korištenje proračunskih sredstava se mora odvijati sukladno načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti te dobrog financijskog upravljanja<sup>15</sup>;
- načelo transparentnosti - proračun se objavljuju u Narodnim novinama, odnosno u službenom glasilu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>16</sup>.

#### 4. ZAKLJUČAK

Grad je jedinica lokalne samouprave unutar koje je smješteno županijsko sjedište kao i svako mjesto s više od 100.000 stanovnika, a prigradska naselja zajedno s gradskim naseljem djeluju kao gospodarska i društvena cjelina. Općina pak čini lokalnu samoupravnu jedinicu osnovanu za nekoliko naseljenih mjesta koja djeluju kao prirodna, gospodarska i društvena cjelina. Kroz lokalna se tijela ostvaruje pravo na lokalnu samoupravu. Zbog nedostatka proračunskih sredstava na raspolaganju za kapitalnu namjenu, nužno je, ali i obvezno, za lokalne vlasti da obave procjenu budućih ostvarivih prihoda te da detaljno isplaniraju nužno potrebne kapitalne rashode. Jedinice lokalne samouprave osiguravaju sredstva za obavljanje poslova iz svog samoupravnog djelovanja u svom proračunu. Kratkoročno se zaduživanje ne smije nikako reprogramirati kako bi postalo dugoročno, a dugoročno je zaduživanje moguće samo uz

<sup>8</sup> Narodne novine, broj: 87/08, 136/12, 15/15, članak 3.

<sup>9</sup> Ibid., članak 5.

<sup>10</sup> Ibid., članak 6.

<sup>11</sup> Ibid., članak 7.

<sup>12</sup> Ibid., članak 8.

<sup>13</sup> Ibid., članak 9.

<sup>14</sup> Ibid., članak 10.

<sup>15</sup> Ibid., članak 11.

<sup>16</sup> Ibid., članak 12.

suglasnost Vlade, odnosno Ministarstva financija. Za ostvarenje dodatnih sredstava namijenjenih kapitalnom ulaganju na razini lokalne samouprave se u najvećem broju slučajeva koristi oblik dugoročnog zaduživanja jedinice lokalne samouprave. Kreditno zaduživanje u jedinicama lokalne samouprave kod Hrvatske banke za obnovu i razvitak se koristi primarno za obnovu i razvitak komunalne infrastrukture. Kapitalna se sredstva mogu realizirati i od međunarodnih financijskih institucija. Još jedan oblik zaduživanja za potrebe financiranja kapitalnih investicija jedinica lokalne samouprave predstavlja izdavanje municipalnih obveznica, odnosno vrijednosnih papira izdanih od strane niže razine vlasti. Zaduzivanje tvrtki koje su u vlasništvu grada se može provesti ako je riječ o ulaganju sukladnom važećoj zakonskoj proceduri. Kvalitetan izvor financiranja kapitalnih investicija na nivou jedinice lokalne samouprave može biti Državni proračun jer se sredstva odobravaju s povoljnim niskim kamatnim stopama ili kao beskamatne nepovratne potpore.

## LITERATURA

1. Bajo, A., Jurlina Alibegović, D. (2008) Javne financije lokalnih jedinica vlasti, Zagreb: Školska knjiga.
2. Bajo, A., Primorac, M. (2010) „Praksa zaduživanja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj“, Institut za javne financije, 34(4), str. 379-406
3. Brežanski, J.; Čengija, J.; Marenjak, S.; Matešić, G.; Amidžić-Peročević, K.; Lukeš-Petrović, M.; Vrana, K. (2007) Javno-privatno partnerstvo i drugi načini upravljanja. Zagreb, Novi informator.
4. Bronić, M. (2008) Tekuće dotacije Ministarstva financija općinama i gradovima na područjima posebne državne skrbi, Institut za javne financije, 10(35), str. 1-6
5. Jakir-Bajo, I. (2014) „Kratkoročno zaduživanje lokalnih jedinica“, Tim4Pin magazin, 9, str. 14-15
6. Jaklin, L., Klačmer Čalopa, M. (2012) „Pregled modela financiranja javnih potreba i kapitalna ulaganja jedinica lokalne samouprave“. Zbornik radova Međimurskog veleučilišta u Čakovcu, 3(1), str. 35-46
7. Marković, B., Dunković, B. (2009) „Zaduživanje i financiranje lokalnog razvoja“, Ekonomski vjesnik, 22(2), str. 354-363
8. Orsag, S. (2003) Vrijednosni papiri. Sarajevo: Revicon.
9. Ott, K., Bronić, M., Stanić, B. (2016) „Pomoći Europske unije županijama, gradovima i općinama od 2011.-2014.“, Institut za javne financije, 105, str. 1-13
10. Šinković, Z. (2019) „Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 56, vol. 1, str. 223- 250
11. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14
12. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine 127/17, 138/20
13. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05., 09/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19., 144/20
14. Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15

15. Bajo, A. (2004.) „Financiranje lokalnih jedinica zaduživanjem: mogućnosti i ograničenja“, Newsletter, 15, str. 1-4., URL: <http://www.ijf.hr/newsletter/15.pdf> (06.05.2021.)
16. Europska komisija, [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/how-apply/eligibility-who-can-get-funding\\_hr](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/how-apply/eligibility-who-can-get-funding_hr) (08.05.2021.)

## **PREDNOSTI I NEDOSTACI RADA OD KUĆE TIJEKOM EPIDEMIJE COVID-19**

### **ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF WORKING FROM HOME DURING THE COVID-19 EPIDEMIC**

**Edita Tolušić, dipl. iur., univ. spec. admin. publ., v. pred.**

Veleučilište u Virovitici

e-mail: [edita.tolusic@vuv.hr](mailto:edita.tolusic@vuv.hr)

#### **Sažetak**

Rad od kuće radnika ili u drugom prostoru koji nije prostor poslodavca čini jedan specifičan radni odnos koji Zakon o radu uređuje pod pojmom „rad na izdvojenom mjestu rada“. Iako radnici ne rade u prostoru poslodavca, poslodavac je obavezan osigurati i provoditi pravila zaštite na radu te omogućiti radniku sigurno obavljanje poslova te jednake uvjete rada kao i radnicima koji rade u prostoru poslodavca. Institut rada od kuće postao je često korišten mehanizam u 2020. za zaštitu radnika i sprječavanje širenja zaraze na radnom mjestu tijekom epidemije uzrokovane virusom COVID – 19. Kako bi se utvrdile prednosti i nedostaci tog načina rada provest će se empirijsko istraživanje na prigodnom uzorku zaposlenika Veleučilišta u Virovitici. Prikupljeni podaci analizirat će se standardnim znanstvenim metodama.

**Ključne riječi:** *rad od kuće, prednosti, nedostaci.*

#### **Abstract**

Working from home or from any other workplace not provided by the employer constitutes a specific work relationship regulated by the Labour Act under the term "work at a remote workplace". Despite the employees not working on their employer's premises, the employer still needs to ensure and implement the occupational health and safety regulations and provide a safe working environment and the same working conditions for such employees, as for the employees working on the employer's premises. The institution of working from home became a frequently used mechanism in 2020, used for protecting employees and preventing the transmission of the infection in the workplace during the coronavirus COVID-19 pandemic. To ascertain the advantages and disadvantages of such work, empirical research will be conducted on a representative sample of the Virovitica University of Applied Sciences employees. The collected data will be analysed using the standard scientific methods.

**Keywords:** *working from home, advantages, disadvantages.*

#### **1. UVODNO**

Institut rada od kuće postao je često korišten način rada tijekom 2020. godine za zaštitu radnika i sprječavanje širenja zaraze na radnom mjestu tijekom epidemije uzrokovane virusom COVID – 19. Sukladno odlukama Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, puno je poslodavaca, gdje

god je to bilo moguće, organiziralo rad od kuće. U proljeće 2020., prema jednom ispitivanju<sup>1</sup> preko 60% zaposlenih ispitanika radilo je od kuće i takav oblik rada nastavljen je u manjem dijelu i dalje. U ovom radu dat će se pregled zakonskog uređenja rada od kuće, tj. rada na izdvojenom mjestu kao i obveze provođenja odredbi zaštite na radu. Također, u radu će se ukazati na prednosti i nedostatke takvog načina rada temeljeno na istraživanju provedenom među zaposlenicima Veleučilišta u Virovitici.

## 2. RAD OD KUĆE

Rad od kuće radnika ili u drugom prostoru koji nije prostor poslodavca čini jedan specifičan radni odnos (Učur,2018). Reguliran je člankom 17. Zakona o radu<sup>2</sup> koji utvrđuje obvezni sadržaj pisanog ugovora o radu na izdvojenom mjestu. Pored podataka koji mora sadržavati svaki ugovor o radu, ugovor o radu na izdvojenom mjestu mora sadržavati i dodatne podatke o radnom vremenu, strojevima, alatima i opremi za obavljanje poslova koje je poslodavac dužan nabaviti, instalirati i održavati, uporabi vlastitih strojeva, alata i druge opreme radnika i naknadi troškova u vezi s time, naknadi drugih troškova radniku vezanih za obavljanje poslova, te načinu osposobljavanja i stručnog usavršavanja radnika. Zakon o radu postavlja ograničenje sklapanja ugovora o radu na izdvojenom mjestu rada i to da se ne može sklopiti za poslove na kojima se, uz primjenu mjera zaštite zdravlja i sigurnosti na radu, ne može zaštititi radnika od štetnih utjecaja, dakle za poslove koji se obavljaju u skraćenom radnom vremenu.

Rad od kuće moguć je i temeljem članka 7. stavak 2. Zakona o radu koji utvrđuje da poslodavac ima pravo pobliže odrediti mjesto i način obavljanja rada, poštujući pri tome prava i dostojanstvo radnika. Donošenje takve jedne odluke poslodavca o radu od kuće moguće je u situaciji promijenjenih okolnosti od trenutka sklapanja ugovora o radu, a koje su takve naravi da se nisu mogle predvidjeti niti spriječiti, što bi bila situacija uzrokovana epidemijom bolesti COVID – 19. U svakom slučaju, rad od kuće ima dobrovoljni, sporazumni karakter, što bi značilo da poslodavac ne mora pristati na rad od kuće na prijedlog radnika, niti radnik mora pristati raditi od kuće na prijedlog poslodavca (Vidas, 2020).

Radnik koji radi od kuće ne smije biti stavljen u nepovoljniji položaj od radnika koji radi u prostorima poslodavca. Navedeno se ogleda u više područja. Naime, plaća radnika koji radi od kuće ne smije biti manja od radnika koji radi u prostorima poslodavca na istim ili sličnim poslovima. Isto tako, količina posla i rokovi izvršenja moraju biti takvi da radniku omogućuju pravo na korištenje dnevnog, tjednog i godišnjeg odmora. Isto tako, sve odredbe Zakona o radu glede rasporeda radnog vremena, prekovremenog rada, preraspodjeli radnog vremena, noćnog rada i stanci, primjenjuju se i na rad radnika od kuće.

Prema članku 28. Zakona o radu, poslodavac je dužan pribaviti i održavati postrojenja, opremu, alate i pristup mjestu rada, te organizirati rad na način koji osigurava zaštitu života i zdravlja radnika. Sve navedeno poslodavac osigurava u mjestu rada u prostoru poslodavca, ali isto tako dužan je isto osigurati i ukoliko radnik radi od kuće. Prvenstveno će biti potrebna oprema za

<sup>1</sup> Službene stranice Moj posao, dostupno na: <https://www.moj-posao.net/Vijest/79264/Dvije-trecine-gradjana-trenutno-radi-od-kuce/55/> (11. veljače 2021.)

<sup>2</sup> Narodne novine, broj: 93/14, 127/17, 98/19

rad, npr. računalo, printer, koju je poslodavac dužan osigurati. Radnik bi mogao, na njegov zahtjev, raditi i na svojoj opremi čime se poslodavac oslobađa obveze pribavljanja opreme za rad, ali je poslodavac u tom slučaju dužan nadoknaditi trošak koji radnik ima u svezi rada, npr. trošak interneta (Ivanović, 2020).

Na rad radnika od kuće, a poradi ostvarivanja prava iz radnog odnosa, prvenstveno obračuna plaće, primjenjuju se i odredbe Pravilnika o sadržaju i načinu vođenja evidencije o radnicima<sup>3</sup> koji u članku 12. uređuje da evidencija radnog vremena za radnike na izdvojenom mjestu rada mora sadržavati najmanje sljedeće podatke: ime i prezime radnika, datum u mjesecu, ukupno dnevno radno vrijeme, sate terenskog rada, sate pripravnosti, vrijeme nenazočnosti na radu (sate korištenja dnevnog, tjednog i godišnjeg odmora, neradne dane i blagdane utvrđene posebnim propisom, sate spriječenosti za rad zbog privremene nesposobnosti za rad i sate plaćenih dopusta). Ukoliko je radno vrijeme raspoređeno u jednakom trajanju i jednakom rasporedu po danima, tjednima i mjesecima, što bi moglo biti za rad od kuće poradi COVID -19 virusa, u evidenciji radnog vremena ne mora se voditi podatak o korištenju dnevnog i tjednog odmora. Evidenciju radnog vremena tada može voditi i sam radnik, a poslodavac će istu kontrolirati. Vođenje predmetne evidencije, kao što je već rečeno, temelj je za ostvarivanje prava iz radnog odnosa, npr. prava na putne troškove na posao i s posla (Moslavac, 2010).

### 3. ZAŠTITA NA RADU

Zakon o radu u članku 28. uređuje obveze poslodavca u zaštiti života, zdravlja i čudoređa radnika. Osnovna je obveza poslodavca pribaviti i održavati postrojenja, uređaje, opremu, alate, mjesto rada i pristup rada, te organizirati rad na način koji osigurava zaštitu života i zdravlja radnika, u skladu s posebnim zakonima i drugim propisima i naravi posla koji se obavlja. Isto tako, dužan je upoznati radnika s opasnostima posla koji obavlja te osposobiti radnika za rad na način koji osigurava zaštitu života i zdravlja radnika te sprječava nastanak nesreća.

Poseban zakon koji regulira materiju zaštite na radu je Zakon o zaštiti na radu<sup>4</sup> koji u svom 1. članku navodi da je svrha Zakona sustavno unaprjeđivanje sigurnosti i zaštite zdravlja radnika i osoba na radu, sprječavanje ozljeda na radu, profesionalnih bolesti i bolesti radnika u vezi s radom. Prema članku 4. Zakona poslodavac je obvezan primjenjivati odredbe Zakona u svim djelatnostima u kojima radnici obavljaju posao za poslodavca, dakle i na izdvojenom mjestu rada. Na izdvojenom mjestu rada provjeravaju se sljedeći uvjeti rada: radna okolina; veličina radnog prostora, osvjetljenost, buka, mikroklimatski uvjeti, način napajanja električne energije..., oprema radnog mjesta; računalna oprema, radni stol, radni stolac, ormari..., osposobljenost radnika; radnici moraju biti osposobljeni za rad na siguran način, za početno gašenje požara te pružanje prve pomoći... (Vidas, 2020). Budući da se od kuće većinom obavljaju administrativni, uredski poslovi koji se karakteriziraju kao poslovi s malim rizicima

---

<sup>3</sup> Narodne novine, broj: 73/17

<sup>4</sup> Narodne novine, broj: 71/14, 118/14, 154/14, 94/18, 96/18



i ukoliko se na taj način obavljaju povremeno, prema Pravilniku o izradi procjene rizika<sup>5</sup> poslodavac nije obavezan izrađivati procjenu rizika za takve poslove<sup>6</sup>.

Pravilnikom o zaštiti na radu za mjesta rada<sup>7</sup> utvrđeno je da se obveze iz ovoga Pravilnika odnose i na rad od kuće u onoj mjeri u kojoj ih je moguće osigurati u odnosu na osnovnu namjenu stambenog prostora i u skladu s prirodom poslova i veličinom rizika za poslove koje radnik obavlja u tom prostoru za poslodavca.

Kao što je već rečeno, u velikoj većini slučajeva od kuće se obavljaju administrativni, uredski poslovi koji zahtijevaju rad s računalom, pa zahtjevi zaštite odnose se prvenstveno na sigurnosne zahtjeve rada sa zaslonskom opremom koji su propisani odredbama Pravilnika o sigurnosti i zaštiti zdravlja pri radu s računalom<sup>8</sup>. Poslodavac mora osigurati da radnici budu upoznati sa svim okolnostima i zahtjevima glede sigurnosti i zaštite zdravlja pri radu s računalom.

#### 4. PREDNOSTI I NEDOSTACI RADA OD KUĆE

Istraživanje o prednostima i nedostacima rada od kuće provedeno je u ožujku 2021. godine na prigodnom uzorku 28 zaposlenika Veleučilišta u Virovitici. Stopa povrata odgovora iznosila je 88%. Tehnika prikupljanja podataka bila je putem google online obrasca s obzirom na postojeće epidemiološke uvjete, te efikasnost i brzinu provođenja istraživanja. Upitnik je sadržavao 6 pitanja tematski podijeljenih u 3 cjeline:

- socijalno-demografske karakteristike,
- prednosti i nedostaci rada od kuće,
- percepcija ispitanika o daljnjem radu i učinkovitosti rada.

Prosječan ispitanik ženskog je spola, visoke stručne spreme, te je u protekloj godini dana radio od kuće. Rezultati istraživanja pokazuju kako u najvećoj mjeri ispitanici smatraju da je najznačajnija prednost rada od kuće:

- činjenica da nema gubitka vremena na putovanje na posao i s posla,
- vremenska fleksibilnost obavljanja poslova,
- lakše usklađivanje obiteljskih i poslovnih obveza.

Suprotno tomu, veću udobnost rada od kuće nego u uredu te financijsku uštedu ispitanici ne percipiraju kao značajnu prednost rada od kuće. Kao ograničavajuće čimbenike, odnosno nedostatke rada od kuće navode:

- težu koncentraciju na posao poradi ukućana,
- slabiju komunikaciju s kolegama s posla i nedostatak sastanaka uživo.

Što se tiče učinkovitosti obavljanja posla od kuće, naspram rada u prostoru poslodavca, većina ispitanika je stava da je učinkovitost obavljanja posla od kuće jednaka ili veća (57%) u odnosu

<sup>5</sup> Narodne novine, broj: 112/14, 129/19

<sup>6</sup> Službene stranice MRMS, dostupno na: <https://uznr.mrms.hr/obavljanje-poslova-na-izdvojenom-mjestu-rada-i-oslobada-je-od-obveze-dokumentiranja-procjene-rizika/> (09. ožujka 2021.)

<sup>7</sup> Narodne novine, broj: 105/20

<sup>8</sup> Narodne novine, broj: 69/05, 71/14

na rad u prostoru poslodavca, 36% ispitanika smatra da je učinkovitost manja, dok se 7% se izjasnilo da ne zna. Bez obzira na učinkovitost rada od kuće i istaknute prednosti rada od kuće, većina ispitanika (57%) je stava da ne želi nastaviti raditi od kuće po prestanku epidemije, 25% ispitanika želi nastaviti raditi od kuće, dok je 18% ispitanika neodlučnog stava.

Iz svega navedenog moglo bi se zaključiti da iako rad od kuće ima svoje prednosti koje se najviše očituju u „uštedi vremena“, te glede učinkovitosti takav rad ne zaostaje u odnosu na rad u prostoru poslodavca, ipak većina zaposlenika želi obavljati posao u prostoru poslodavca poradi bolje koncentracije na posao i socijalne interakcije uživo s kolegama s posla. Takvom stavu vjerojatno pridonosi i činjenica višegodišnje tradicije i navike obavljanja posla u prostoru poslodavca.

## 5. ZAKLJUČAK

Rad od kuće radnika ili u drugom prostoru koji nije prostor poslodavca reguliran je Zakonom o radu kao rad na izdvojenom mjestu rada. Takav specifičan način rada za vrijeme epidemije uzrokovane virusom COVID – 19 postao je često korišten alat za zaštitu radnika i sprječavanje širenja zaraze na radnom mjestu. Gdje god je to bilo moguće, ovisno o vrsti poslova, poslodavci su koristili takvu drugačiju organizaciju rada, a radnici su odjednom promijenili mjesto i način rada koji je bio ustaljen kroz višegodišnje razdoblje. Navedeni rad ima svoje prednosti i nedostatke. Prema rezultatima istraživanja, najznačajnije prednosti rada od kuće su to što nema gubitka vremena na putovanje na posao i s posla i vremenska fleksibilnost obavljanja radnih zadaća. Dva najznačajnija nedostatka su teža koncentracija na posao poradi ukućana te smanjena komunikacija uživo s kolegama s posla. Velika je vjerojatnost da će ovakav način rada potaknut epidemijom biti više zastupljen u budućnosti iako, prema ovom istraživanju, većina ispitanika izrazila je stav da ne želi raditi od kuće iako većina njih smatra da je učinkovitost rada od kuće jednaka ili veća u odnosu na rad u prostoru poslodavca. Razlog tome mogao bi se nalaziti u činjenici višegodišnje tradicije obavljanja posla u prostoru poslodavca, bolje koncentracije na posao i potrebe za socijalnom interakcijom.

## LITERATURA

1. Ivanović, M., (2020.), Rad lokalnih službenika od kuće tijekom epidemije bolesti Covid – 19, Službene stranice Informator, dostupno na: <https://informator.hr/vijesti/rad-lokalnih-sluzbenika-od-kuce-tijekom-epidemije-bolesti-covid-19> (11. veljače 2021.)
2. Moslavac, B. (2010.), Osnove radnog prava za menadžere, Virovitica, Visoka škola za menadžment u turizmu i informatici u Virovitici
3. Pravilnik o izradi procjene rizika, Narodne novine, broj: 112/14, 129/19
4. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije o radnicima, Narodne novine, broj: 73/17
5. Pravilnik o sigurnosti i zaštiti zdravlja pri radu s računalom, Narodne novine, broj: 69/05, 71/14
6. Pravilnik o zaštiti na radu za mjesta rada, Narodne novine, broj: 105/20
7. Službene stranice Moj posao, dostupno na: <https://www.moj-posao.net/Vijest/79264/Dvije-trecine-gradjana-trenutno-radi-od-kuce/55/> (11. veljače 2021.)

8. Službene stranice MRMS, dostupno na: <https://uznr.mrms.hr/obavljanje-poslova-na-izdvojenom-mjestu-rada-i-oslobada-je-od-obveze-dokumentiranja-procjene-rizika/> (09. ožujka 2021.)
9. Učur, M., Zlatović, D., Moslavac, B., Malenica, I., Čupurdija, M. (2018.), Veliki komentar zakona o radu, Zagreb, Libertin naklada
10. Vidas, I. (2020.), Provođenje zaštite na radu radnika koji rade od kuće s posebnim osvrtom na procjenu rizika kod povremenog ili pretežitog rada od kuće, Službene stranice IUS-INFO, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/43974> (11. veljače 2021.)
11. Zakon o radu, Narodne novine, broj: 93/14, 127/17, 98/19
12. Zakon o zaštiti na radu, Narodne novine, broj: 71/14, 118/14, 154/14, 94/18, 96/18

## REGULIRANJE RADNIH ODNOSA U „POSEBNIM OKOLNOSTIMA

### REGULATION OF LABOR RELATIONS IN “SPECIAL CIRCUMSTANCES”

**prof. dr. sc. Marinko Đ. Učur, dipl. pravnik**  
znanstveni savjetnik (u trajnom zvanju) iz Rijeke  
e-mail: [marinko.ucur051@gmail.com](mailto:marinko.ucur051@gmail.com)

#### **Sažetak**

Najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i načela radnog prava i u posebnim uvjetima, kao što je pandemija moraju biti poštivane, bez obzira što je „njihov sadržaj“ (prava, obveze i odgovornosti) „sužen“ (nepotpun, okrunjen), ali nije upitan. Kada se odnosi uređuju (propisuju) u „posebnim okolnostima“, donosilac propisa mora poštivati načelo ustavnosti i zakonitosti i druge „temelje za tumačenje Ustava“ (članak 3., 5., 14. i 16. Ustava Republike Hrvatske). „Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju“ (članak 16. st. 2. Ustava). Radni odnosi su specifični pravni odnosi. Realiziraju se u političkim, ekonomskim, građanskim, socijalnim, kulturnim i drugim odnosima. Regulirani su Ustavom, međunarodnim (univerzalnim), regionalnim (VE i EU) i nacionalnim heteronomnim i autonomnim normama, koje imaju karakterističnu hipotezu, dispoziciju i sankciju. Tu posebnost (specifičnost, karakterističnost) određuju načela suvremenog demokratskog radnog prava, koja i u „posebnim uvjetima“ moraju biti ispred pravne norme, u pravnoj normi i u njenom realiziranju i zaštiti (pravo na rad, pravo na udruživanje i kolektivno pregovaranje, pravo na pravičnu zaradu, pravo na obavješćivanje, sudjelovanje u odlučivanju i autonomnom uređivanju radnih odnosa i uvjeta rada, pravo na unaprijed određeno radno vrijeme, odmore i dopuste, a posebno na zaštitu zdravlja i sigurnost na radu, zaštitu sloboda i prava. To je sadržaj ovog rada.

**Ključne riječi:** *posebni uvjeti, pandemija, propisi, radni odnosi, načela radnog prava, slobode i prava (reguliranje, realiziranje i zaštita) u „posebnim uvjetima“.*

#### **Abstract**

The highest values of the constitutional order of the Republic of Croatia and the principles of labor law must be respected even in special conditions, such as a pandemic, regardless of the fact that "their content" (rights, obligations and responsibilities) is "narrowed" (incomplete, crowned), but not questioned. When relations are regulated (prescribed) in "special circumstances", the legislator must respect the principle of constitutionality and legality and other "foundations for the interpretation of the Constitution" (Articles 3, 5, 14 and 16 of the Constitution of the Republic of Croatia). "Any restriction of freedom or right must be proportionate to the nature of the need for restriction in each individual case" (Article 16 para. 2 of the Constitution). Employment relationships are specific legal relationships. They are realized in political, economic, civic, social, cultural and other relations. They are regulated by the Constitution, international (universal), regional (EU) and national heteronomous and autonomous norms, which have a characteristic hypothesis, disposition and sanction. This specificity (characteristic) is determined by the principles of modern democratic labor law, which in "special conditions" must be ahead of the legal norm, in the legal norm and in its

implementation and protection (the right to work, the right to association and collective bargaining, the right to fair earnings, the right to information, participation in decision-making and autonomous regulation of labor relations and working conditions, the right to predetermined working hours, vacations and holidays, and in particular the protection of health and safety at work, the protection of freedoms and rights. That is the content of this paper.

**Keywords:** *special conditions, pandemic, regulations, labor relations, principles of labor law, freedoms and rights (regulation, realization and protection) in "special conditions".*

## 1. UVOD

Najosjetljivije, a time i najsloženije, interdisciplinarno i multidisciplinarno pitanje uvjeta rada jeste zaštita zdravlja i sigurnosti na radu. To je potencirano epidemijom (pandemijom) bolesti COVID-19 nedefiniranih uzroka, trajanja i posljedica. Uz sve „mjere i sredstva“ na „svim stranama“ svijeta i aktivnosti brojnih subjekata od onih koje stvaraju pravne norme do, pogotovo onih koji te norme realiziraju (ostvaruju, primjenjuju) i nadziru (kontroliraju), u individualnim i kolektivnim pravnim (i društvenim) odnosima, različitog vremenskog i prostornog sadržaja i djelovanja, sve je manje cjelovitih odgovora na ta i druga pitanja o uvjetima rada, zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu, za trajanja epidemije.

Najveći teret „pada“ (i nose ga) na poslodavce i radnike, glavne (temeljne) subjekte u navedenim odnosima. Praksa je najbolji svjedok „uspjeha ili neuspjeha“ propisa, „odluka i mjera“ i uz sve napore pokazuje „svoju“ sirovost i surovost. Prisutni su nepredviđeni (a koji put i nepredvidivi) događaji (pojave) koji „suspendiraju“ utvrđene standarde organizacije rada i radnog procesa a time, ne samo da determiniraju nego i degradiraju puno toga što „svrstavamo“ u uvjete rada, zaštitu zdravlja i sigurnosti na radu.

No treba sačuvati snagu temeljnih načela iz Ustava države i najviših univerzalnih i regionalnih vrela prava o ljudskim slobodama i pravima (prirodnim pravima, ljudskim pravima, pravima čovjeka), pravnu sigurnost i vladavinu prava, bez obzira na stanje i odnose koje je stvorila (i stvara) epidemija bolesti COVID-19. Ta načela predstavljaju „statički proračun“ zdanja koja čine ljudi, njihove organizacije i odnosi. „Zaobilaženje“ načela uzrokovalo bi rušenje toga zdanja.

U svakom postupku i u ovim izvanrednim okolnostima, uporište predstavljaju ta načela. Ne treba mijenjati Ustav države niti „opće“ temeljne zakone, već postupati u skladu s načelom ustavnosti i zakonitosti, pa i kada se donose i provode podzakonski (provedbeni) propisi i autonomni opći normativni opći akti određenih nadležnih subjekata. To se odnosi i na primjenu „međunarodnih ugovora koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi (i) čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona.“<sup>1</sup> Zahtjev je da se odnosi „mjere i sredstva“ u „izvanrednim okolnostima“ uređuju u skladu s navedenim načelima i pravnim pravilima, što je moguće više provedbenim (podzakonskim) propisima i autonomnim općim normativnim aktima, poštivajući dosljedno načelo zakonitosti i ustavnosti.

<sup>1</sup> Ustav Republike Hrvatske (proč.tekst) „N.N.“ 85/10 i 147/13; „RAZUM, RAZVOJ, RIZIK, REZULTAT“, prof. BREKIĆ, J., Znanje i proizvodnost rada, Centar za kadrologiju, Zagreb., 1987. str. 24.

## 2. PODZAKONSKI (PROVEDBENI) PROPISI U „POSEBNIM UVJETIMA“

Na snazi je Zakon o zaštiti na radu i na temelju njega brojni podzakonski (provedbeni) propisi, koji čini dio pravnog sustava države u pravnim odnosima zaštite zdravlja i sigurnosti na radu.<sup>2</sup>

Zakon o zaštiti na radu ne treba mijenjati (niti dopunjavati) zbog situacije i „događaja“ izazvanih epidemijom (pandemijom) bolesti COVID-19. Zakon o zaštiti na radu uredio je „sustav zaštite na radu“ tako da je njegove odredbe, u određenim odnosima moguće neposredno primjenjivati (u svakoj situaciji) „radi unapređivanja sigurnosti i zaštite zdravlja na radu“, a na temelju „općih načela prevencije“ i „pravila zaštite na radu“, a na temelju toga i brojne odredbe osnovnih pravila zaštite na radu, posebnih pravila zaštite na radu, priznatih pravila zaštite na radu, uz primjenu za radnika najpovoljnijeg prava. Ta prava mogu biti propisana „zakonom“, drugim propisom, kolektivnim ugovorom, sporazumno sklopljenim između radničkog vijeća i poslodavca ili ugovorom o radu“.

„Podzakonske propise zaštite na radu donosi ministar...na temelju ovlasti propisanih ovim Zakonom.“<sup>3</sup> „Pravilnikom se detaljnije razrađuju pojedine odredbe zakon radi njihove primjene.“<sup>4</sup> Ministar uređuje navedene odnose „zakonito, svrhovito, djelotvorno i učinkovito“, pod nadzorom Vlade Republike Hrvatske. Djelokrug ministarstva utvrđen je zakonom. Taj rad je javan. Postupak se provodi „prema jedinstvenim metodološkim-nomotehničkim pravilima koje utvrđuje Hrvatski sabor.“<sup>5</sup>

U donošenju podzakonskih (provedbenih) propisa „težište je načelo zakonitosti“. Stvaraju se apstraktna pravna pravila opće obveznosti, pa su „dva pitanja: kada to smije činiti i u kom odnosu mora stajati taj normativni pravni akt prema Ustavu i zakonu...Normativni akt smije imati samo onaj sadržaj koji mu određuje odnosno dopušta zakon...“.<sup>6</sup> Podzakonski (provedbeni) propisi moraju biti „u suglasnosti s Ustavom i sa zakonom“.<sup>7</sup> Vlada obavlja „nadzor nad zakonitošću postupka donošenja i sadržaja provedbenih propisa.“<sup>8</sup> Čelnik tijela državne uprave...dužan je donositi provedbene propise...kad je za to izrijeком zakonom ovlašten. „Podzakonski akti imaju za područje djelovanja državne uprave posebnu važnost.“<sup>9</sup>

### 2.1. „Ažuriranje“ pravilnika

Stupanjem na snagu Zakona o zaštiti na radu 2014. godine, „zatečen“ je veliki broj podzakonskih (provedbenih) propisa do tada donesenih, čiji je primjene („život“) produžen do donošenja „novih“ propisa. Neki od njih doneseni su još davne 1950, 1957, 1968, 1983, 1984, 1986, 1997, 2005, 2007, 2011, 2012, 2014, a i kasnije, po početku primjene Zakona o zaštiti na

---

<sup>2</sup> Zakon o zaštiti na radu „N.N.“ 71/2014, 118/2014, 94/18 i 96/18

<sup>3</sup> Isto, cit: članak 16; Zakon o sustavu državne uprave „N.N.“ 66/2019 „Provedbeni propisi su pravilnici i naputci“ (članak 36. st. 1.)

<sup>4</sup> Zakon o sustavu državne uprave (članak 36. st. 2.) „N.N.“ 66/19

<sup>5</sup> Isto-cit. članak 17; Vidi Jedinствена pravila... „N.N.“ 74/15

<sup>6</sup> BORKOVIĆ, Ivo, Upravno pravo, Informator, Zagreb, 1995. str.62

<sup>7</sup> Ustav Republike Hrvatske- cit.članak 5.

<sup>8</sup> Zakon o sustavu državne uprave- cit.članak 41-43

<sup>9</sup> BORKOVIĆ, cit. str.89.

radu. Radi se o više od trideset pravilnika, a neizravno daleko više u ovim odnosima. Može se govoriti i o svojevrsnoj prenormiranosti u ovim odnosima (što je posebna tema).

Navođenje ovoga broja podzakonskih (provedbenih) propisa, u ovom radu ima cilj da se ukaže, ako je to potrebno, da se njihovom dopunom uredi određeni odnosi i u „posebnim uvjetima“. Primjeri za to su:

1. Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o izradi procjene rizika „N.N.“ 129/19, koji, bez obzira na odgovornost poslodavca za provođenje zaštite na radu, uređuje da poslodavac nema „obvezu dokumentiranja procjene rizika za poslove koje radnik povremeno obavlja na izdvojenom mjestu rada, ako su to administrativni, uredski i drugi poslovi...ako je za njih prethodno procijenjen i dokumentiran mali rizik i koje radnik redovito obavlja u prostoru poslodavca“. Ovdje nije u pitanju „standardni“ oblik rada (radnog odnosa) na izdvojenom mjestu rada (kod kuće radnika) već „povremeno obavljanje poslova“, dok traje epidemija. To je svojevrsni „raspored“ poslova radnikovog radnog mjesta, ali na drugom mjestu rada. Za to je potrebna suglasnost oba subjekta radnog odnosa, uz poštivanje odredbi Zakona o radu, drugih propisa, autonomnih općih normativnih akata i ugovora o radu kada se radi o zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu. Bitno je određenje da se radi o istim poslovima koje, inače, radnik redovito obavlja u prostoru poslodavca i da je prethodno za te poslove „procijenjen i dokumentiran mali rizik“. No, i za vrijeme „privremenog obavljanja poslova“ poslodavac je dužan osigurati mjesto rada i radnog okruženja bez rizika za radnikovo zdravlje (osiguranje čistoće i drugih zahtjeva na mjestu rada, korištenje osobnih zaštitnih sredstava, trajanje posla, izloženost različitim rizicima, prva i medicinska pomoć i druge mjere).
2. Pravilnik o zaštiti na radu za mjesta rada „N.N.“ 105/20 stvara obveze primjene kad „to zahtijevaju mjesta rada, vrsta djelatnosti, određene okolnosti ili rizici“, pa i na rad kod kuće radnika „u onoj mjeri u kojoj ih je moguće osigurati...“, a mjesta rada moraju udovoljavati minimalnim zahtjevima u skladu s prirodom poslova i veličinom rizika za poslove koje radnik obavlja u tom prostoru...“.
3. Pravilnik o zaštiti radnika od rizika zbog izloženosti biološkim štetnostima na radu „N.N.“ 129/20, pored drugih regulira i rizik „rada u zdravstvu, uključujući jedinice za izolaciju i mrtvačnice“, „rad u kliničkim i drugim laboratorijima“;
4. Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o zaštiti radnika od izloženosti opasnim kemikalijama na radu, graničnim vrijednostima izloženosti i biološkim graničnim vrijednostima „N.N.“ 1/21
5. Pravilnik o uporabi osobne zaštitne opreme „N.N.“ 5/21, uređuje, pored drugih, i ovu osobnu zaštitnu opremu: naprava za disanje za zaštitu od čestica u radu koji uključuje kontakt s ljudskim tijelom u zdravstvenoj skrbi, laboratorijima, domovima za starije i nemoćne osobe, pomoć u kući i drugi. To se odnosi i na slučajeve i odnose u „posebnim okolnostima“.

## 2.2. Mogućnost izmjena postojećih pravilnika u „posebnim uvjetima“

U „postojećim“ pravilnicima koji uređuju pojedina pitanja i odnose u zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu (u odnosima zaštite na radu), bez obzira kada su doneseni, a na snazi su, mogu se izvršiti

odgovarajuće izmjene (i dopune), u cilju usklađivanja s faktičkim stanje u vrijeme epidemije. To je brže, jednostavnije i manje skupo, uz svu primjenu propisanog postupka, kao bitne nomotehničke (objektivne) pretpostavke za stvaranje propisa. Tako bi se, shodno „odlukama“ i „mjerama“ Stožera civilne zaštite sadržaj pravilnika, ne samo „usklađio“ već i omogućio jednostavniju i sigurniju njihovu primjenu u odnosima zaštite zdravlja i sigurnosti na radu.

To se, npr. odnosi i na zaštitne mjere na plovnim objektima unutarnje plovidbe i morskim brodovima; pružanje prve pomoći radnicima na radu; privremena radilišta; rad s računalom; izloženost biološkim štetnostima pri radu; osposobljavanje iz zaštite na radu; sigurnosne znakove; sigurnost i zaštita žena radnica (žene koje su nedavno rodile, koje doje); pregled i ispitivanje radne opreme i drugo.<sup>10</sup>

### **3. FLEKSIBILNOST I VAŽNOST AUTONOMNIH OPĆIH AKATA**

Norme upisane u autonomne opće normativne akte o zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu kod poslodavca, doneseni u skladu za zakonom i na snazi dio su pravnog sustava države Republike Hrvatske. To su pisani (stvoreni) propisi, materijalno i formalno (pozitivno) pravo u užem smislu. Autonomno stvaranje prava je zahtjevno pitanje, a odnosi se na kolektivne ugovore, pravilnike o zaštiti na radu, sporazum radničkog vijeća s poslodavcem, procjenu rizika, odluke o zaštiti na radu (s općim normama), pravila (statuti) poslodavca i sindikata i druge. Zahtijeva dosljedno i što potpunije poštivanje prava, obveza i odgovornosti subjekata koji stvaraju te pravne norme, jer se radi o pravima čovjeka (radnika na radu) kao ljudskog (prirodnog) prava, pravo na zaštitu zdravlja i sigurnosti na radu (prava zaštite na radu).

U pitanju su precizni postupci određenih subjekata. To je pravni, politički, ekonomski, socijalni, misaoni i društveni proces jezičnog, logičnog i političkog stvaranja pravnih normi, jer će kada stupe na snagu biti dio pravnog poretka sustava države. Naglašava se načelo ustavnosti i zakonitosti.

Pravo na zaštitu zdravlja i sigurnosti na radu, danas u pravnom sustavu države Republike Hrvatske ne može se realizirati (ostvarivati, primjenjivati) bez autonomnih općih normativnih akata. Oni se primjenjuju u konkretnim, specifičnim (životnim) odnosima, kod konkretnog poslodavca i za konkretnog (svakog radnika) u radnom odnosu s tim poslodavcem, u bilo kojem prostoru ili prostorijama poslodavca, ali i na izdvojenim mjestima rada gdje poslodavac realizira svoju registriranu djelatnost.

Za sve autonomne opće normativne akte karakteristika je njihova fleksibilnost, konkretnost i manje skup postupak izmjena (i dopuna) i u „posebnim situacijama“, uz dosljedno poštivanje načela ustavnosti i zakonitosti i maksimalno korištenje načela in favorem laboratorum, uz druga načela prava zaštite na radu.

#### **3.1. Subjektivni učinak odredbi kolektivnog ugovora o zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu**

Najautoritativniji, ali i najsloženiji autonomni propis-ugovor između sindikata i poslodavca (poslodavaca) o uvjetima rada je kolektivni ugovor. Što je razina zaključivanja, nakon

---

<sup>10</sup> Zakon o zaštiti na radu- cit. članak 24. (Vidi „N.N.“ 94/18)



kolektivnog pregovaranja „viša“ to je sadržaj kolektivnog ugovora konkretniji, jasniji i primjenljiviji. To se odnosi i na odredbe o zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu. Sadržaj odredbi kolektivnog ugovora o zaštiti na radu određuju zakoni i drugi propisi (u hijerarhiji iznad kolektivnog ugovora), djelatnost poslodavca, organizacija i tehnologija rada, uvjeti rada, opasnosti i štetnosti, nesreće na radu, profesionalne bolesti i druge bolesti u vezi s radom i drugo. Uređenje toga sadržaja zahtijeva izradu procjene rizika, programa obrazovanja i obučavanja; sredstva, mjere i aktivnosti u osobnoj i zajedničkoj zaštiti na radu; posebnu zaštitu posebno zaštićenih radnica i radnika; nova znanja, sredstva i usavršavanje (moderniziranje) tehnološkog procesa, organizacije rada, djelatnosti u pravnom prometu, socijalni dijalog i praćenje suvremene organiziranosti socijalnih partnera i drugo.

Kolektivni ugovor sadrži norme koje dopuštaju, zabranjuju i naređuju, kao profesionalno i izvandržavno vrelo prava. Njegove norme primjenjuju se neposredno i na temelju tih normi zaključuje se ugovor o radu. To je posebno važno u posebnim uvjetima. I u ugovoru o radu važi načelo in favorem laboratores. Nema niti jednog pitanja koje se odnosi na uvjete rada ekonomske, fizičke, socijalne i pravne naravi, a da se ne može urediti kolektivnim ugovorom. Primjenjuju se na sve radnike u radnom odnosu s poslodavcem na koga se kolektivni ugovor odnosi.

Zakon o zaštiti na radu precizno uređuje odnose zaštite zdravlja i sigurnosti na radu u ovim odredbama:

- Kolektivnim ugovorom poslodavac utvrđuje organizaciju provedbe zaštite na radu te prava, obveze i odgovornosti njegovih ovlaštenika i radnika (članak 19. st. 2. Zakona o zaštiti na radu);
- „Poslodavac je obvezan, unaprijed i pravodobno, savjetovati se s povjerenikom radnika za zaštitu na radu o „pitanjima“ određenim u odredbama članka 33. Zakona o zaštiti na radu;
- Poslovi odbora za zaštitu na radu (članak 34. i 35. Zakona o zaštiti na radu);
- Provođenje zdravstvene zaštite radnika (članak 63. Zakona o zaštiti na radu)
- Zdravstveni pregledi radnika i osoba koje poslodavac namjerava zaposliti (članak 64. Zakona o zaštiti na radu)
- Obveze i prava radnika (obveza osposobljavanja za rad i na siguran način; obveza rada dužnom pažnjom; obveza suradnje) članak 67-69. Zakona o zaštiti na radu;
- Prava i obveze povjerenika radnika za zaštitu na radu (članak 71. st. 3. Zakona o zaštiti na radu)
- Povoljnija prava povjerenika („zaštita prava djelovanja“) članak 71. st. 4. Zakona o zaštiti na radu;
- Upravni nadzor (članak 89. Zakona o zaštiti na radu);
- Inspeksijski nadzor, a posebno „na izdvojenom mjestu rada“ članak 90. Zakona o zaštiti na radu.

Zaštita zdravlja i sigurnost na radu je jedno od temeljnih prirodnih prava i sloboda (ljudska prava, prava čovjeka) i čini sadržaj uvjeta rada, pa i po toj osnovi uređuje se kolektivnim ugovorom. Cilj je i obveza održati što je moguće viši stupanj fizičkog, društvenog i socijalnog blagostanja radnika svih zanimanja, profesija i drugih karakteristika u pogledu zdravstvenih,

socijalnih, ekonomskih, odgojnih, pravnih i drugih mjera i aktivnosti. To pravo pripada svakom radniku u svim okolnostima i uvjetima pa i u vrijeme posebnih okolnosti (epidemija i dr.), bez obzira na sindikalnu organiziranost.

### **3.2. Pravilnik o zaštiti na radu omogućava fleksibilnost u „izvanrednim okolnostima“**

„Ažuriranje“ pitanja i odnosa u zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu moguće je (više) pravilnikom o zaštiti na radu. To se odnosi na jednostavniji i brži postupak za izmjenu pojedinih odredbi pravilnika, prvenstveno uvjetovane tehnološkim napretkom i ubrzanim tempom radnog procesa, a u posljednje vrijeme i epidemijom. Pravilnik o zaštiti na radu je nezamjenljiv autonomni opći normativni akt poslodavca. Za njegovo donošenje (pa i za izmjene) zahtijeva ispunjavanje brojnih nomotehničkih pretpostavki: objektivnih (ovlasti, postupak, sadržaj, prostorno i vremensko važenje) i subjektivnih (znanje, svijest, prikupljanje činjenica, pojava, stanja, uzroka, subjekata, propisa, prakse i dr.). Uvijek je konkretan, precizan, primjenljiv neposredno. To je propis koji se donosi in futuro, u pravilu na neodređeno vrijeme.<sup>11</sup>

U sadržaju Pravilnika o zaštiti na radu nalaze se „opća“ i „posebna“ pravna pravila. Opća se odnose na sve radnike, a posebna za „posebno zaštićene kategorije radnika“, za radno mjesto s posebnim uvjetima rada i druga specifična pitanja i odnose u skladu s procjenom rizika kod poslodavca. Pravilnik o zaštiti na radu može se donijeti i za pojedine ustrojbene dijelove poslodavca (veća trgovačka društva, više djelatnosti koje poslodavac realizira, dislocirani pogoni, podružnice pa i za „pojedine skupine radnika“ (a pogotovo ako to zahtijevaju uvjeti rada, opasnosti, štetnosti i sl.), što je „rezultat“ složenosti, mnogostrukosti i promjenljivosti uvjeta rada i tdnih odnosa, odnosno odnosa u zaštiti zdravlja i sigurnosti. Stanje epidemije, neosporno je razlog za donošenje posebnih pravilnika o zaštiti na radu, odnosno izmjene ili dopune postojećih (i na snazi) pravilnika o zaštiti na radu, odnosno njihovih dijelova.

#### **3.2.1. Sadržaj pravilnika o zaštiti na radu**

Sadržaj pravilnika o zaštiti na radu treba biti konkretan s primjenljivim odredbama koje moraju biti jednostavne, aplikativne, originalne, prepoznatljive za određenog poslodavca. Pojedine odredbe u sadržaju pravilnika o zaštiti na radu treba da urede pitanja i odnose:

- zaštita mladeži, žena-radnika, boležljivih i strajjnih radnika koji rade na radnim mjestima s posebnim uvjetima rada;
- zaštita invalida i profesionalno oboljelih radnika;
- raspored i organizacija rada, radnog vremena, odmora i dopusta;
- obučavanje i uvođenje u posao, posebno sredstva i mjere zaštite na radu;
- organizacija zaštite na radu;
- osposobljavanje za rad na siguran način;
- prava, obveze i odgovornosti radnika (pa i u „posebnim okolnostima“, posebno na radu kod kuće);
- obveze poslodavca;

---

<sup>11</sup> Ustav Republike Hrvatske „N.N.“ 85/10 (proč.tekst) i 147/13; UČUR, Marinko, Nomotehnika (u radnom pravu i pravu zaštite na radu), Veleučilište, Rijeka, 2007.

- posebne odredbe: povjerenik radnika za zaštitu na radu, informiranje, osobna zaštitna sredstva; održavanje objekta; radne tvari; radni postupci; pisane upute; radni okoliš; privremena gradilišta; iznendni događaji; alkohol; prva pomoć i liječnička pomoć i drugo.

### 3.2.2. Prilagođavanje promijenjenim okolnostima

Sve što se odnosi na zaštitu zdravlja i sigurnosti na radu mora biti dorečeno i precizno uređeno. To se odnosi i na nastupanje „posebnih okolnosti“ (proglašenje epidemije bolesti, posljedice zemljotresa i sl.). Zakon o zaštiti na radu, u odredbama članka 17. st. 3. propisuje „Pri organiziranju i provođenju zaštite na radu, poslodavac je obvezan uvažavati prirodu obavljanih poslova te prilagoditi zaštitu na radu promjenljivim okolnostima radi poboljšanja stanja“. Cilj je smanjiti „izloženost radnika opasnostima, štetnostima i naporima.“ radi „sprječavanja ozljeda na radu, profesionalnih bolesti i bolesti u vezi s radom.“. Posebno se ukazuje na: jednolični rad, rad s nametnutim ritmom, rad po učinku u određenom vremenu (normirani rad), a toga ima posebno na radu kod kuće radnika i drugim oblicima rada na daljinu.

„Poslodavac je odgovoran za organiziranje i provođenje zaštite na radu radnika u svim dijelovima organizacije rada i u svim radnim postupcima“ (članak 19. st. 1. Zakona o zaštiti na radu). Rad kod kuće je „dio organizacije rada“ i poseban „radni postupak“. Prilagođava se i osposobljavanje radnika za rad na siguran način „na temelju procjene rizika“, a njega „poslodavac je obvezan provesti u slučaju promjena, odnosno pojave novih rizika, neovisno o tome je li s tim u vezi već izmijenio ili dopunio procjenu rizika“ (članak 27. st. 3. Zakona o zaštiti na radu). To se posebno treba primjeniti u vrijeme epidemije, jer je u pitanju „pojava novog rizika“. U slučaju, makar „privremenog rasporeda“ radnika da obavlja „samostalno“ bilo koje poslove, poslodavac „ne smije dozvoliti...ako nije prethodno osposobljen za rad na siguran način“ (članak 28. st. 1. Zakona o zaštiti na radu). Obvezno je i u vrijeme posebnih okolnosti još naglašeniije, obavješćivanje i savjetovanje (zbog izvanrednih okolnosti). U tom smislu poslodavac treba („obvezuje“) „pisanim uputama osigurati provedbu radnog postupka...“.<sup>12</sup>

## 4. NEKI DRUGI SUBJEKTI I ODNOSI

Primjena pedesetak podzakonskih (provedbenih) propisa u oblasti zaštite na radu je, prvenstveno činjenica da je u pitanju prenormiranost što može stvarati pravnu nesigurnost pa i neažurnost, kao i teškoće u „realiziranju ovlasti“ i nadzora.

U tom smislu, primjer su propisi o sredstvima rada i osobna zaštitna oprema, mjesta rada te radni postupci. Ako i kada poslodavac organizira i realizira rad na daljinu, jednako je obvezan „u svakom trenutku da sredstva rada i osobna zaštitna oprema u uporabi, budu sigurni, održavani, za rad prilagođeni i u ispravnom stanju te da se koriste...“ po propisima „pri obavljanju poslova.“. To se odnosi i na preglede i ispitivanje opreme i sredstava.<sup>13</sup> Obveze poslodavca, bez obzira na mjesto rada odnosi se na tehnologiju rada, radne postupke i radni okoliš. Zakon nalaže poslodavcu „planiranje, pripremanje i provođenje radnih postupaka...i

<sup>12</sup> Zakon o zaštiti na radu- cit.članak 31-33

<sup>13</sup> Zakon o zaštiti na radu- cit. članak 41. i 42.

primjenu tehnologije rada...tako da ne ugrožava sigurnost i zdravlje radnika...“ i to sve „u skladu s procjenom rizika, koju je obvezan usklađivati sa znanstvenim i stručnim spoznajama, odnosno napretkom.“<sup>14</sup> Već su spomenute pisane upute poslodavca i sigurnosni znakovi, pa to treba odmjereno koristiti i na izdvojenim mjestima rada.<sup>15</sup>

„Poslodavac je obvezan izabranom specijalisti medicine rada osigurati pristup na mjesto rada“.<sup>16</sup> Specijalist medicine rada ima specifične obveze prema poslodavcu, njegovim ovlaštenicima, stručnjacima zaštite na radu, radnicima i povjerenicima radnika za zaštitu na radu „te s nadležnim inspektoratima“. Ove obveze nisu „isključene“ niti u odnosima kada se radi o izdvojenim mjestima radan niti u „posebnim okolnostima“. Odredbe Zakona o zaštiti na radu koje reguliraju status i ovlasti stručnjaka zaštite na radu, odgovarajuće se primjenjuju i u radu na izdvojenim mjestima.<sup>17</sup> To važi i za „posebne okolnosti“.

## 5. „INTERVENCIJA“ U VRIJEME PROGLAŠENE EPIDEMIJE

Svakodnevno se vrše „intervencije“ različitih tijela zbog epidemije. Primjena „mjera Stožera“ može i treba biti u skladu sa Zakonom o radu i Zakonom o zaštiti na radu.<sup>18</sup> Ovi zakoni nisu niti u jednom dijelu, zbog epidemije, do sada mijenjani (dopunjavani).<sup>19</sup> Poslodavac treba koristiti (primjenjivati) rješenja (norme) autonomnih općih normativnih akata o postupcima obavješćivanja i savjetovanja radnika i njihovih predstavnika s poslodavcem i njegovim ovlaštenicima („o svim rizicima i promjenama koje bi mogle utjecati na sigurnost i zdravlje radnika...“ - članak 32. Zakona o zaštiti na radu). Radnik ima obveze iz članka 68. i 69. Zakona o zaštiti na radu. Imajući u vidu „rezultate“ postupak se nastavlja „izvan“ poslodavca (njegove nadležnosti, obveze). To su liječnici primarne zdravstvene zaštite, zavodi za javno zdravstvo i drugi subjekti prema Zakonu o zdravstvenoj zaštiti i drugim propisima.<sup>20</sup> Mjere Stožera...ne mogu biti zamjena za sredstva i mjere propisane u osobnoj zaštiti radnika i prije epidemije (npr. obveza pravilnog nošenja maske za lice ili medicinske maske; zabrana okupljanja i ograničavanje „skupina“, pa i druge zaštite, kao što je „održavanje privatnih okupljanja“ i sl.).

Brojna su pitanja „uređena“ u novim odnosima dok epidemija traje, a tiče se „uvjeta rada“ u užem i širem smislu. Jedno od pitanja u ovim „propisima“ je „zabrana dolaska na radno mjesto radnicima koji imaju povišeni tjelesnu temperaturu i smetnje s dišnim organima...“. To stvara „nove“ obveze kako radnicima tako i poslodavcima. Za poslodavce to je novi trošak (nabavka opreme, instrumenata, prilagodba prostora i drugo), ali i promjenu organizacije rada pa i „sistematizacije“ radnih mjesta, promjene početka radnog vremena, uvođenje „kliznog radnog vremena“, evidentiranje dolaska na posao, „izlasci“ i „povratak“ (sa i na) posao za trajanja radnog vremena, smjenski rad, rad na izdvojenim mjestima rada i drugo. Poslodavac mora

---

<sup>14</sup> Isto- cit. članak 44. i 45.

<sup>15</sup> Isto- cit. članak 53.

<sup>16</sup> Isto- cit. članak 63. st. 5.

<sup>17</sup> Isto- cit. članak 20-22. i drugi

<sup>18</sup> Zakon o radu „N.N.“ 93/14, 127/17, 98/19; Zakon o zaštiti na radu „N.N.“ 71/14, 118/14, 94/18, 96/18.

<sup>19</sup> ROŽMAN, KREŠEIMIR, Primjena mjera Stožera civilne zaštite RH u radnim odnosima, Radno pravo 12/20. str. 21.

<sup>20</sup> Zakon o zdravstvenoj zaštiti „N.N.“ 100/18, 125/19 i 147/20; Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti „N.N.“ 79/07 do 47/20; Zakon o sustavu civilne zaštite „N.N.“ 82/15, 118/18 i 31/20

odrediti prostor, opremu i radnika za realiziranje navedenih obveza (mjerenje temperature, suhog kašlja, kratkog daha, kontrola rada u „skupinama“, kod kuće radnika, „redovito provjetravanje i dezinficiranje i drugo). To su „nove obveze“ i radnicima.

„Ispred“ ovih „mjera“ su odredbe zakona (u skladu s ustavnim načelom zakonitosti). Pod ovim razumijevamo sva vrela prava zaštite na radu (norme univerzalnih, regionalnih, nacionalnih propisa) kako heteronomne tako i autonomne naravi. Zbog navedenih mjera ne može se „jednostrano“ i „svojevoljno“ pod „kišobranom“ „posebnih mjera“ produživati radno vrijeme, skraćivati odmor i dopusti, a pogotovo ne suspendirati mjere i sredstva zaštite zdravlja i sigurnosti na radu.<sup>21</sup> Liječnički pregled je u praksi čest (za trajanja radnog odnosa), a realizira se „voljno“ i odlukom poslodavca, u skladu s odredbama članka 64. Zakon o zaštiti na radu („N.N.“ 71/14, 118/14, 154/14, 94/18, 96/18), te odredbama članka 24. st. 2. Zakona o radu. Pregled se obavlja u ovlaštenoj ustanovi medicine rada odnosno specijalista medicine rada. To može biti i u slučaju da poslodavac djeluje preventivno za trajanje epidemije. Utvrđivanje dijagnoze vrši epidemiolog za bolest „korone“, a inače se radnik „normalno“ uključuje u rad (ako je nalaz negativan). Radnik ne može svojevoljno odlučiti o izolaciji odnosno samoizolaciji. Opravdan je (i plaćen) izostanak radnika s posla ako je zadržan u „karanteni“ (u nekoj drugoj državi, npr.). Poslodavac može spriječiti da radnik uđe u prostorije poslodavca, ako posumnja na bolest (zarazna), ali ga je dužan uputiti na pregled. Samo nadležni liječnik može odlučiti o bolovanju radnika. O tome ne može odlučivati poslodavac.

Sva ta i druga pitanja u praksi nalaze svoj odgovor u odredbama zakona, makar u osnovi, a zahtijevali su „razradu“ u podzakonskim (provedbenim) propisima i u autonomnim općim normativnim okvirima koji su se primjenjivali kod poslodavca. Zakon o zaštiti na radu, u pojedinim odredbama posebno naglašava kolektivni ugovor, sporazum sklopljen između radničkog vijeća i poslodavca, pravilnik o zaštiti na radu te „druge opće akte poslodavca“. Posebno određenje u Zakonu je u „propisivanju minimalnih zahtjeva zaštite na radu“. Autonomnim općim aktima i ugovorom o radu treba urediti povoljnija prava za radnika uz primjenu načela in favorem laboratores.

Neosporno je da će ovdje doći do izražaja odnos posebnih pravila zaštite na radu i autonomnih općih normativnih akata, (pogotovo, u posebnim okolnostima) u vezi „načina obavljanja poslova i radnih postupaka...zdravstvenog stanja, tjelesnog stanja, psihofizioloških i psihičkih sposobnosti..., organizacije radnog vremena u korištenja odmora, načina korištenja odgovarajuće zaštitne opreme..., postavljanju sigurnosnih znakova kojima se daju informacije ili upute, trajanju posla...izloženosti (Drugim) naporima na poslu...“. Ova pitanja zahtijevaju razradu autonomnim općim aktima, u skladu s procjenom rizika. To se posebno odnosi na obvezu poslodavca „pisanim uputama osigurati provedbu radnog postupka u skladu s pravilima zaštite na radu“ i „o svim rizicima i promjenama koje bi mogle utjecati na sigurnost i zdravlje radnika“ (čl. 32. zakona o zaštiti na radu), a radnik je dužan „posao obavljati“ pored ostalog i po tim „pisanim uputama poslodavca“ (članak 68. st. 2. Zakona o zaštiti na radu).

---

<sup>21</sup> Odluka o izmjenama Odluke o o nužnim epidemiološkim mjerama...“N.N.“ 128/20

## 6. ZAKLJUČAK

1.1. Nepovredivost i neotuđivost prava iz radnog odnosa utvrđeni su Ustavom države. Zabranjeno je odricanje od osnovnih prava na radu i u vezi s radom (jednostrano, kao npr. odricanje od prava na godišnji odmor). Neka prava, koja nisu osnovna, mogu biti predmet ugovora o radu, a riječ je o dispozitivnim pravima. Obveze i prava koja uređuje zakon ne mogu se mijenjati „voljom“ subjekata ugovora o radu, ali mogu „protiv“ njihove volje „promjenama“ zakonske „norme“ (bez arbitrarnosti i diskriminacije). Promjene, u ovim slučajevima nastale su „izravnim djelovanjem kogentnih pravnih normi, neovisno o volji subjekata radnog odnosa.“<sup>22</sup>

„Promjene“ mogu uslijediti i djelovanjem određenih događaja (višom silom, bolešću, nezgodom na poslu itd.)<sup>23</sup> Postoji de facto i „suspenzija...određenih prava ili obveza iz radnog odnosa“ gdje nema „svih učinaka“- u cijelosti, već su „smanjena“. I u tom slučaju radni odnos postoji, radnik je u radnom odnosu- postoji ugovor o radu sačuvano je radno mjesto i u osnovi je stabilno. Kada „prođu“ razlozi zbog kojih je izvršena „suspenzija“ radni odnos u svom sadržaju, vraća se u „normalu“ (u „prvobitno stanje“). To nije status „mirovanja radnog odnosa“. Za takvo stanje nije kriv ni radnik ni poslodavac, i da je, izvjesno njegovo ograničeno trajanje.<sup>24</sup>

1.2. Epidemija „smanjuje“ ostvarivanje prava i obveza iz radnog odnosa. Bolest radnika je uzrok individualne naravi, ali „poremećaj“ fonda prava je „kolektivne naravi“. To je nesvojevoljan razlog (viša sila) i nužni (prisilni) razlog „izvan subjekata radnog odnosa“. Promijenjeni su „uvjeti rada“ zbog epidemije, a to, onda znači i „određenu“ promjenu u sadržaju prava i obveza u radnom odnosu. Radni odnos postoji, traje, ali se „realiziranje“ (ostvarivanje) u svom obliku, postupku pa i sadržaju „uvjetno“ determinira.

1.3. Poslodavac je dužan maksimalno regulirati mjere i sredstva zaštite zdravlja i sigurnosti na radu autonomnim općim normativnim aktima u skladu sa zakonom. Dobro propisana, organizirana i realizirana zaštita na radu, odnosno zaštita zdravlja i sigurnosti na radu, preduvjet je zdravog i produktivnog radnika, koji kada je siguran na radu, cijenjen i uvažavna stvara nove vrijednosti i osigurava stabilnost poslodavcu u svakom pogledu.

1.4. Epidemija je velika determinanta sadržaja i načina ostvarivanja prava na radu i u vezi s radom. Neosnovano se, poziva na „posebne okolnosti“, krše odredbe propisa i ugovora o radu, nekim „operativnim“, ad hoc „odlukama“ poslodavca odnosno po njemu „ovlaštenih“ osoba (sa posebnim ovlaštenjima i odgovornostima). To je samo „na oko“ malo i „sitno“ zadiranje u prava na radu, preko čega se olako prelazi u „interesu“ što lakšeg saniranja „posebnih okolnosti“.

To su, npr. slučajevi i odnosi:

- Obavljanje „iskrsljih“ poslova koji ne čine sadržaj „naziva“ posla, odnosno naravi ili vrsti rada na koji se radnik zapošljava ili još češće, koristi se „paušalno“ napisan i neprecizan popis i opis poslova i „formula“ u ugovoru o radu da radnik obavlja i „druge poslove u vezi s radnim mjestom“ (vidi članak 15. st. 1. t. 3. Zakona o radu);

---

<sup>22</sup> TINTIĆ, Nikola, Radno i socijalno pravo, Knjiga prva, Radni odnosi (II), Narodne novine, Zagreb, 1972. str. 522.

<sup>23</sup> Isto, str. 523.

<sup>24</sup> Isto, str. 524.

- „izigravanje“ utvrđene organizacije rada zbog „izvanrednih okolnosti“ u početku, rasporedu i završetku radnog vremena; rad u smjenama, rad u grupama, rad po „učinku“ (na normu, akord i sl.);
  - Zanemarivanje mjera i sredstava zaštite zdravlja i sigurnosti na radu;
  - „preuzimanje“, „posuđivanje“, „privremeno detaširanje“ radnika od „jednog do drugog poslodavca“;
  - Produživanje probnog rada, „skraćivanje“ programa u realiziranju pripravničkog staža, neupućivanje na različite oblike i sadržaje stručnog obrazovanja, usavršavanja, specijalizacije i drugog;
  - „zaobilaze“ se uvjeti za zasnivanje radnog odnosa i za rad na određenom radnom mjestu i druga.
- 1.5. Bez obzira na „izvanredne prilike“ u procesu informiranja i savjetovanja poslodavac treba autonomnim općim normativnim aktima urediti konkretnosti odnosa dok taj „posebni“ period traje.

## LITERATURA I PROPISI

1. BREKIĆ, J., Znanje i produktivnost rada, Centar za kadrologiju, Zagreb, 1987.
2. BORKOVIĆ, Ivo, Upravno pravo, Informator, Zagreb, 1995.
3. TINTIĆ, Nikola, Radno i socijalno pravo, knjiga prva, radni odnosi III Nradone novine, Zagreb, 1972.
4. UČUR, Marinko, Nomotehnika, Veleučilište, Rijeka, 2007.
5. Ustav Republike Hrvatske „N.N.“ 85/10 (proč. tekst), 147/13
6. Zakon o zaštiti na radu „N.N.“ 71/2014, 118/14, 94/18, 96/18
7. Zakon o sustavu državne uprave „N.N.“ 66/19
8. Zakon o radu „N.N.“ 93/14, 127/17, 98/19
9. Zakon o zdravstvenoj zaštiti „N.N.“ 100/18, 125/19, 147/20
10. Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti „N.N.“ 79/07 do 47/20
11. Zakon o sustavu civilne zaštite „N.N.“ 82/15, 118/18, 31/20

**NUŽNOST MODERNIZACIJE I REFORME JAVNOG PROMETA  
U SVRHU ODRŽIVOG RAZVITKA<sup>1</sup>**

**THE NECESSITY OF MODERNIZATION AND REFORM OF PUBLIC  
TRANSPORT FOR THE PURPOSE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

**prof. dr. sc. Aleksandra Vasilj**

Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku

e-mail: [avasilj@pravos.hr](mailto:avasilj@pravos.hr)

**Mirela Višnjić, struč. spec. admin. publ.**

e-mail: [mvisnjic259@gmail.com](mailto:mvisnjic259@gmail.com)

**Sažetak**

Postojanje javnog prometa u gradovima od velike je važnosti za sami razvoj gradova. Razvoj grada nije moguć bez kretanja stanovništva i prometa roba i usluga koje ti stanovnici proizvode. Bez dobre organizacije samog javnog prometa dolazi, ne samo do zagušenja prometa u gradovima, kako velikim tako i malim, nego i do većeg zagađenja okoliša, povećanja stresa kod putnika, a upitna je i sama sigurnost u prometu. Štetne posljedice vezane uz okoliš izazvane su tendencijama čovječanstva prema stjecanju što većeg dohotka, povećanju robne proizvodnje i ekonomske efikasnosti, povećanju mobilnosti putnika i robe. Kao posljedica takvih težnji na terenu se javlja prekomjerno iskorištavanje prirodnih izvora, uništenje i degradacija okoliša, te smanjenje kvalitete mnogih oblika života. Promet koji ne ugrožava javno zdravlje ili ekosustave smatra se održivim prometom. Također on mora konzistentno zadovoljavati potražnju u prometu na način da racionalno koristi prirodno – obnovljive izvore energije, te racionalno koristi neobnovljive izvore energije manjom dinamikom od brzine razvoja i proizvodnje novih zamjenskih goriva. U hrvatskoj razvojnoj politici nije se dovoljno pažnje posvećivalo nepovoljnim učincima prometa na okoliš. Stoga je neophodno regulirati mjere koje se odnose na smanjenje buke, onečišćenje zraka, zemljišta i vode, te sustavno ublažavanje drugih nepovoljnih učinaka prometa. Prometna politika treba biti bazirana na pravednom i efikasnom oporezivanju, što bi pridonijelo smanjenju najvažnijih problema. U urbanim sredinama nužno je modernizirati i reformirati javni promet u svrhu održivog razvitka i to boljom organizacijom prometa u urbanom području, korištenjem alternativnih vidova prijevoza, ulaganjem u infrastrukturu, korištenjem alternativnih goriva, kao i poticanjem bicikliranja i uporabe obnovljive električne energije.

**Ključne riječi:** *javni prijevoz, održivi razvoj, modernizacija, reforma.*

**Abstract**

The existence of public transport in cities is of great importance for the development of cities. The development of a city is not possible without the movement of the population and the turnover of goods and services that these inhabitants produce. Without good organization of

---

<sup>1</sup> Ovaj je rad financirao Pravni fakultet Osijek Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku internim projektom br. IP-PRAVOS-05 "Izazovi i prijetnje suvremenog prometa i nova pravna rješenja".



public transport, not only traffic congestion in cities, both large and small, but also greater environmental pollution, increased stress for passengers, and traffic safety itself is questionable. Harmful consequences related to the environment are caused by the tendencies of mankind towards gaining as much income as possible, increasing the production of goods and economic efficiency, increasing the mobility of passengers and goods. As a result of such aspirations in the field, there is an overexploitation of natural resources, destruction and degradation of the environment, and a reduction in the quality of many forms of life. Transport that does not endanger public health or ecosystems is considered sustainable transport. It must also consistently meet the demand in transport by rationally using natural - renewable energy sources, and rationally using non - renewable energy sources with less dynamics than the speed of development and production of new alternative fuels. In Croatian development policy, not enough attention has been paid to the adverse effects of transport on the environment. Therefore, it is necessary to regulate measures related to noise reduction, air, soil and water pollution, and systematic mitigation of other adverse effects of traffic. Transport policy should be based on fair and efficient taxation, which would help reduce the most important problems. In urban areas, it is necessary to modernize and reform public transport for sustainable development by better organizing transport in urban areas, using alternative modes of transport, investing in infrastructure, using alternative fuels, as well as encouraging cycling and renewable electricity.

**Keywords:** *public transport, sustainable development, modernization, reform.*

## 1. UVOD

Štetne posljedice vezane uz okoliš izazvane su tendencijama čovječanstva prema stjecanju što većeg dohotka, povećanju robne proizvodnje i ekonomske efikasnosti, povećanju mobilnosti putnika i robe. Kao posljedica takvih težnji na terenu se javlja prekomjerno iskorištavanje prirodnih izvora, uništenje i degradacija okoliša, te smanjenje kvalitete mnogih oblika života. Zbog sve većeg razvoja tehnologije te nedovoljne usklađenosti s društvenim razvojem danas je ozbiljno ugrožena čovjekova prirodna okolina, planeta pa i samo čovječanstvo. Prometni podsustav je sastavni i neodvojivi dio cjelokupnog ekonomskog sustava, stoga on mora biti održiv. Održivim promet smara se promet koji ne ugrožava zdravlje ili ekosustave.

Brojni podaci pokazuju značajno povećanje broja snage i korištenja cestovnih motornih vozila kao i drugih vrsta vozila. Stoga nisu dovoljno učinkovita nastojanja i poboljšanja glede smanjenja emisije štetnih tvari, povećanje kvalitete goriva, povećanje iskoristivosti goriva, uvođenje novih alternativnih goriva. Negativan trend bilježi se u većem korištenju osobnih vozila, što dovodi do smanjenja javnih oblika prijevoza koji manje utječu na okoliš.

Ubrzana urbanizacija u Europskoj uniji dovela je do toga da više od “70 % stanovnika živi u gradovima u kojima započinje i završava većina putovanja, što je dovelo do teških ekoloških problema gdje dolazi do zagušenja u prometu, visoke razine buke i loše kvalitete zraka. Tako je došlo do neodržive situacije koja ugrožava sve ono što EU navodi kao svoje ciljeve vezane za ekološki prihvatljive prometne sustave.”<sup>2</sup> Zemlje Europske Unije možemo razlikovati po

---

<sup>2</sup> European Commission, Clean transport, Urban transport, Urban Mobility Package, [https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/urban\\_mobility/ump\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/urban_mobility/ump_en), (16. 2. 2021.)

mnogim kriterijima. Jedan od kriterija je i po razini prometne razvijenosti. U razvojnim planovima neke zemelje određeni su kriteriji za razvoj prometa.

Na Akcijskom planu urbane mobilnosti (2009. godine) nastali su Planovi održive urbane mobilnosti (POUM) na kojima veliki broj zemalja temelji svoju urbanu politiku.<sup>3</sup> Već 2012. godine Europska komisija uviđa potrebu osnažiti teme i ciljevi Akcijskog plana urbane mobilnosti i donosi Action Plan on Urban Mobility- State of Play.<sup>4</sup> Prometna politika Europske unije proklamirala je cijeli niz ciljeva i zadaća.<sup>5</sup> Glavni izazov je organizirati sigurne, inegrirane i funkcionalne prometne koncepte koji će pridonijeti kvaliteti života stanovništva i očuvanju okoliša. Dobro organiziran javni prijevoz mora biti konkurentan privatnom prijevozu i pristupačan alternativnim oblicima prijevoza. Kako bi se to ostvarilo potrebno je integrirati različite oblike prijevoza i podizati ekološku svijest među stanovnicima.

## 2. ODRŽIVI RAZVOJ

Mnogi su autori<sup>6</sup> proučavali održivi razvoj i na razne ga načine definirali, ali svi su se složili da održivi razvoj možemo definirati “kao proces u kojem su iskorištavanje resursa, smjer ulaganja, orijentacija tehničkog razvoja i institucionalne promjene u međusobnom skladu i omogućavaju ispunjavanje potreba i očekivanja sadašnjih i budućih naraštaja naziva se održivim”. Godine 1987. pojam održivog razvoja definiran je u izvještaju Svjetske komisije za okoliš i razvoj. Principi održivog razvoja razrađeni su i utvrđeni raznim dokumentima od koji navodimo samo one najbitnije, a to su: Deklaracija iz Rija<sup>7</sup> i Agenda 21<sup>8</sup>, Deklaracija i Plan provedbe iz

---

<sup>3</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Action Plan on Urban Mobility, COM/2009/0490 final.

<sup>4</sup> European Commission Directorate-General for Mobility and Transport Directorate C – Innovative and Sustainable Mobility C.1 - Clean transport and sustainable urban mobility Brussels, February 2012 Action Plan on Urban Mobility – State of Play (16. 2. 2021.)

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/bijela\\_knjiga\\_o\\_buducnosti\\_europe\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/bijela_knjiga_o_buducnosti_europe_hr.pdf) (16.02.2021.)

<sup>6</sup> Herceg, N. (2013), Okoliš i održivi razvoj, Zagreb, Synopsis; Vasilj, A. (2006), Grad i promet, Osijek; Vasilj, A.; Činčurak Erceg, B. (2016), Prometno pravo i osiguranje, Osijek, Pravni fakultet Osijek; Vasilj, A.; Činčurak, B., (2008), „Zaštita kakvoće zraka od štetnog utjecaja cestovnog prometa – nužnost donošenja novih provedbenih mjera“, Suvremeni promet, br. 3-4; Steiner, S. (2006), Elementi prometne politike. Zagreb, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet prometnih znanosti; Steiner, S., (2010), Prometni sustav Hrvatske u procesu europskih integracija, Sveučilište u Zagrebu, FPZ, Zagreb; Rudolph, F., Black, C., et. al., (2014), How urban transport projects are appraised: current practice in the EU, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy ([https://www.researchgate.net/publication/268216269\\_How\\_urban\\_transport\\_projects\\_are\\_appraised\\_current\\_practice\\_in\\_the\\_EU/link/5465097e0cf2052b509f2ae8/download](https://www.researchgate.net/publication/268216269_How_urban_transport_projects_are_appraised_current_practice_in_the_EU/link/5465097e0cf2052b509f2ae8/download)); Enciklopedija, Promet, dostupno na: <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=50633> (16. 2. 2021.); Golubić, J. (2006.), Promet i okoliš, Zagreb, Fakultet prometnih znanosti; Horvat, L. (2008.), Prometno pravo. Zagreb, Sveučilište u Zagrebu: Fakultet prometnih znanosti; Vukadinović, D., Pavlenić, O. (2000.), Uvjeti uključivanja cestovnih prijevoznika na prometno tržište Europe, Suvremeni promet, br. 5.

<sup>7</sup> Republika Hrvatska, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Održivi razvoj, <http://www.mvpep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi0/globalne-teme/odrzivi-razvoj/> (3. 3. 2021.)

<sup>8</sup> Ibid.

Johannesburga<sup>9</sup> te Milenijska deklaracija UN-a<sup>10</sup>.” Načela održivog razvoja predstavljaju pristup postojećim problemima i izazovima kako pojedinih država, tako i na svjetskoj razini, kroz koji su definirani ciljevi, zadaci i mjere za provođenje politika održivog razvoja”<sup>11</sup> Kolika je potreba i svijest društva o očuvanju okoliša u cjelini govori činjenica da su 2005. godine Ujedinjeni Narodi proglasili Desetljeće obrazovanja o održivom razvoju.<sup>12</sup>

Republika Hrvatska je već 1972, godine donijela Rezoluciju o zaštiti čovjekove sredine<sup>13</sup>, a Deklaracijom o zaštiti okoliša<sup>14</sup> Hrvatska pokazuje opredjeljenje i stremjenja održivom razvoju. “U drugoj fazi razvoja od 1992. do 2002. donesen je veliki broj pravnih dokumenata u kojima se pokušalo to opće opredjeljenje prenijeti na određeno područje razvoja ili prava”<sup>15</sup>. Nažalost, malo toga je do 2002. godine bilo ostvareno. Uzrok možemo tražiti u Domovinskom ratu koji je u tijeku najvećih i najbržih tranzicijskih promjena uzrokovao veliko razvojno zaostajanje. U uvjetima ekonomske i socijalne nestabilnosti javnost u to vrijeme ima slabo zanimanje za stanje okoliša iako Hrvatska u to vrijeme ima dobru očuvanost okoliša u usporedbi s europskim okruženjem.<sup>16</sup> Početkom 2000. godina započinje ekonomski oporavak Hrvatske i pitanje održivog razvoja sve češće, učestalije, koordiniranije javlja se putem raznih građanskih inicijativa i inicijativa civilnog društva. Ipak za pitanje okoliša i održivog razvoja javnost se jače zainteresirala u posljednjih petnaestak godina.<sup>17</sup>

### 3. RAZVOJ NAČELA ODRŽIVOG RAZVITKA PROMETA

„Održivi razvoj prometa obično se tumači spremnošću sadašnje generacije da djeluje u skladu sa sadašnjim i budućim potrebama. Održivi promet je promet koji ne ugrožava javno zdravlje ili ekosustave i konzistentno zadovoljava prijevoznu potražnju”.<sup>18</sup> Načelo prometnog razvitka nalaže djelovanje sudionika koji su uključeni u proces razvoja prometa, kroz fiskalne, regulacijske, edukacijske mjere. Navedene mjere uključuju ograničavanje prekomjernog korištenja individualnog motornog prometa, te se ostalim dijelovima prometnog sustava nastoji osigurati usklađeno djelovanje sa zahtjevima očuvanja okoliša. Atraktivnost korištenja osobnih automobila predstavlja najveći izazov prilikom predlaganja i izvršenja takvih mjera.

<sup>9</sup> Pavić Rogošić, L. (2010), Održivi razvoj, [https://www.odraz.hr/wp-content/uploads/2020/10/odrzivi\\_razvoj.pdf](https://www.odraz.hr/wp-content/uploads/2020/10/odrzivi_razvoj.pdf) (3. 3. 2021.)

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Rogošić, J. (2015), Opstojnim razvojem do snažnije i bolje Hrvatske, <http://mega-media.hr/j-rogosic-opstojnim-razvojem-do-snaznije-i-bolje-hrvatske/> (3. 3. 2021.)

<sup>12</sup> UNESCO, Education for Sustainable Development, <http://en.unesco.org/themes/education-sustainable-development> (3. 3. 2021.)

<sup>13</sup> Rezolucija o zaštiti čovjekove sredine. Narodne novine, broj 27/72.

<sup>14</sup> Deklaracija o zaštiti okoliša u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, broj 34/1992.

<sup>15</sup> Pavić Rogošić, L. (2010), Održivi razvoj, [https://www.odraz.hr/wp-content/uploads/2020/10/odrzivi\\_razvoj.pdf](https://www.odraz.hr/wp-content/uploads/2020/10/odrzivi_razvoj.pdf) (3. 3. 2021.)

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Jelic-Mück, V. i Pavić-Rogošić, L. Pregled i ocjena napretka provedbe Agende 21 u Hrvatskoj, radni materijal za raspravu, siječanj, 2002., <http://www.odraz.hr/media/21885/agenda21.pdf> (3. 3. 2021.)

<sup>18</sup> Žagar, S.; Lanović, Z., (2000), „Načela održivog razvitka hrvatskoga prometnog sustava“, *Suvremeni promet*, god. 20, br. 1–2, str. 151.–154

Brojni dokumenti Europske unije definiraju globalne ciljeve društvenog razvoja relevantne za razvoj prometa u zapadnoeuropskim zemljama. „Bijela knjiga o razvoju, konkurentnosti i zaposlenosti<sup>19</sup>“ jedan je od najznačajnijih takvih dokumenata. Neki od najvažnijih globalnih ciljeva integrirane Europe uspostavljeni su u Bijeloj knjizi, a to su: “slobodno kretanje ljudi i dobara; zaštita okoliša; očuvanje ograničenih resursa, osobito energije; razvoj manje razvijenih i perifernih regija; stvaranje boljih veza između centara razvoja i periferije; povećanje sigurnosti prometa”.

Nakon toga Europska komisija donosi cijeli niz mjera kojima je cilj učiniti promet učinkovitijim, sigurnijim i održivim. Navesti ćemo samo one najznačajnije: “Zelena knjiga „Prema pravednim i učinkovitim cijenama u prometu”<sup>20</sup>; Bijela knjiga Komisije „Pravedne pristojbe za korištenje infrastruktura: postupovni pristup uspostavi zajedničkog okvira na području naplate pristojbi za korištenje prometne infrastrukture u EU“;<sup>21</sup> Bijela knjiga „Europska politika prometa za razdoblje do 2010.: vrijeme odluke”; Bijela knjiga o jedinstvenom europskom prometnom području<sup>22</sup>; Bijela knjiga o jedinstvenom europskom prometnom području.<sup>23,24</sup>

Godine 2019. Europska Komisija predstavila je Europski zeleni plan<sup>25</sup> kojom potvrđuje predanost da se suoči s izazovima u području klime i okoliša. U okviru Zelenog plana Komisija zagovara brži prelazak na održivu mobilnost. U skladu s Europskim zelenim planom Komisija je 2020. godine predstavila „Strategiju za održivu i pametnu mobilnost”<sup>26</sup>. U strategiji se navodi da svi načini prijevoza moraju postati održiviji, uz veću dostupnost zelenih alternativnih opcija. Definiiraju se i ključne etape i područja djelovanja za ostvarenje zadanih ciljeva. U strategiju je uključeno više inicijativa i 10 područja djelovanja i mjera za održivi promet.

Uloga prometa važna je pri provedbi ciljeva održivog razvoja na razini EU-a stoga je nužno u okviru prometne politike EU, ciljeve održivog razvoja postaviti na integrirani način uvažavajući socijalne i okolišne ciljeve, a istodobno razvijati promet i mobilnost.<sup>27</sup>

---

<sup>19</sup> Prometna politika općenito, Europski parlament,

<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU5.6.1.html>, (25. 3. 2021.)

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> European Commission, Brussels, 28.3.2011 COM(2011) 144 final WHITE PAPER Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system

<sup>23</sup> [https://bib.irb.hr/datoteka/538249.6. Bijela\\_knjiga\\_o\\_Jedinstvenom\\_europskom\\_prometnom\\_podruju.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/538249.6. Bijela_knjiga_o_Jedinstvenom_europskom_prometnom_podruju.pdf) (23. 3. 2021)

<sup>24</sup> Vasilj, A.; Činčurak Erceg, B. (2016), Prometno pravo i osiguranje, Osijek, Pravni fakultet Osijek.

<sup>25</sup> Komunikacija Komisije Europskom Parlamentu, Europskom Vijeću, Vijeću, Europskom Gospodarskom i Socijalnom Odboru i Odboru Regija Europski zeleni plan, COM(2019) 640 final, Bruxelles, 11.12.2019.

<sup>26</sup> Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future; Brussels, 9.12.2020 COM(2020) 789 final.

<sup>27</sup> Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Uloga prometa u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja i posljedični utjecaj na donošenje politika EU-a” (samoinicijativno mišljenje), Službeni list Europske unije C 367/9, <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/1804bcce-cc55-11e8-9424-01aa75ed71a1/language-hr> (2. 3. 2021.)

#### 4. NAPORI ZA UNAPREĐENJE ODRŽIVOG PROMETA U URBANIM SREDINAMA

Razlike među zemljama u razini tehničko-tehnološkog razvoja, materijalnim mogućnostima, stupnju urbanizacije i stupnju individualne motorizacije dolaze do izražaja u količini i strukturi kretanja u gradskom prostoru. Stoga nije moguće dati jedinstvenu ocjenu o razvoju prijevozne potražnje u gradovima kao cjelini.<sup>28</sup> U mnogim primjerima svjetskih i naših gradova stihijnost razvoja gradskog prometa dovodi često do pogoršanja situacije u gradu<sup>29</sup>. Promatranu situaciju u gradu kompliciraju naročito dva elementa: sutok gradskog i međugradskog prometa; specifična organizacija rada, koja se ogleda u kriznim vremenima preobimnih vršnih zahtjeva za prijevozom u gradskom prometu.

Mnogi prometni eksperti, kada govore o prijevoznj potražnji u velikim gradovima, smatraju naročito važnim slijedeće čimbenike: “porast stanovništva gradova; društveno-gospodarski razvoj i povećana materijalna osnova društva; povećana mobilnost stanovništva; povećani stupanj individualne motorizacije; razvoj prometne tehnike i tehnologije, kao i informacijsko-komunikacijskih sredstava.”<sup>30</sup>

U razvoju prijevozne potražnje do kraja 20. stoljeća srednje su razvijene zemlje bile izložene manjoj neizvjesnosti od razvijenih zemalja. Uvažavajući specifičnosti tih zemalja, kao i tehničko-tehnološki razvoj, srednje su razvijene zemlje slijedile u velikoj mjeri, s određenim vremenskim zaostatom, put kojim su već prošle razvijene zemlje.

Gradovi su se često razvijali brže od gradskog prometa i ine gradske infrastrukture pa je u određenim razdobljima javni promet bio kočnica daljnjeg razvoja urbanih sredina. Zbog niske akumulativnosti i reproduktivne sposobnosti djelatnosti javnog gradskog prometa gradske uprave teško su se odlučivale investirati u javni gradski promet sve dok nije postao očevidno kočnica daljnjeg razvoja grada. Tada bi se donosili i provodili prometni planovi koji bi za određeno vrijeme umanjili prometne probleme u gradovima, do sljedećeg praga razvoja.<sup>31</sup>

Na razini Europske unije doneseni su Planovi održive mobilnosti (POUM) koji je temeljen na Akcijskom planu urbane mobilnosti, kao i dodatku navedenom Akcijskom planu iz 2012. godine. Na osnovu tih planova gradovi u velikom broju europskih zemalja donose svoje planove

<sup>28</sup> Vasilj, A. (2006), Grad i promet, Osijek.

<sup>29</sup> Vidi detaljnije: CIVITAS, <http://civitas.eu/sites/default/files/civitas-living-laboratorieswww.pdf> (31. 3. 2021.); UNESCO, Education for Sustainable Development, <http://en.unesco.org/themes/education-sustainable-development> (31. 3. 2021.); CIVITAS, <http://civitas.eu/content/budapest> (31. 3. 2021.); <https://koprivnica.hr/wp-content/uploads/2015/08/Plan-odr--iveurbane-mobilnosti-Grada-Koprivnice-SUMP.pdf> (31. 3. 2021.); CIVITAS, <http://civitas.eu/content/koprivnica> (31. 3. 2021.); [https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/bijela\\_knjiga\\_o\\_buducnosti\\_europe\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/bijela_knjiga_o_buducnosti_europe_hr.pdf) (31. 3. 2021.); [https://www.iledefrance-mobilites.fr/wpcontent/uploads/2017/04/com\\_-\\_brochure\\_pduif\\_2016\\_anglais\\_ok.pdf](https://www.iledefrance-mobilites.fr/wpcontent/uploads/2017/04/com_-_brochure_pduif_2016_anglais_ok.pdf) (31. 3. 2021.); [http://civinet-slohr.eu/wpcontent/uploads/2015/09/10\\_fpz\\_prezentacija\\_urbani-transport\\_zg\\_forum\\_07-11-2014\\_final\\_vdb.pdf](http://civinet-slohr.eu/wpcontent/uploads/2015/09/10_fpz_prezentacija_urbani-transport_zg_forum_07-11-2014_final_vdb.pdf) (31. 3. 2021.); <https://www.mercer.com/newsroom/cost-of-living-2018.html> (31. 3. 2021.).

<sup>30</sup> Bauer, Z. (1989), Razvoj i planiranje prometa u gradovima, Zagreb, str. 223.

<sup>31</sup> Vasilj, A. (2006), Grad i promet, Osijek, str. 61.

održive mobilnosti. Tim dodatkom osvježavaju se stari planovi i objedinjuju se pod zajedničim imenom Planovi održive urbane mobilnosti – planiranje za ljude<sup>32</sup>.

Što se tiče projekata održive urbane mobilnosti u Republici Hrvatskoj možemo reći da su oni sada u sami začecima. Naime, Hrvatska se ubraja u one zemlje koje još uvijek nema poseban zakon koji regulira održivu urbanu mobilnost.<sup>33</sup> Tek sada Vlada u Prijedlogu nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. – 2026. planira izradu metodologije za SUM-ove, točnije nacionalnog okvira za izradu i implementaciju SUM-ova.<sup>34</sup> U navedenom Prijedlogu Vlada cijelo poglavlje posvećuje Unapređenju sustava javnog prijevoza<sup>35</sup>. Iz Prijedloga Vlade vidljivo je da se Vlada opredjelila za čišći, sigurniji i održiviji javni linijski prijevoz putnika u Hrvatskoj.<sup>36</sup>

## 5. ZAKLJUČAK

U hrvatskoj razvojnoj politici nije se dovoljno pažnje posvećivalo nepovoljnim učincima prometa na okoliš. Stoga je neophodno regulirati mjere koje se odnose na smanjenje buke, onečišćenje zraka, zemljišta i vode, te sustavno ublažavanje drugih nepovoljnih učinaka prometa. Javni prijevoz stoga mora postati jedan od glavnih oblika gradske mobilnosti. Istodobno bi trebalo ojačati različite oblike aktivne mobilnosti kako bi se povećala održivost gradske mobilnosti. U Republici Hrvatskoj, kako smo i ranije obrazložili, teško će se moći primjeniti modeli i rješenja koja se susreću u stručnoj literaturi i primjerima drugih zemalja koja su na uspješan način riješila javni putnički prijevoz.

Svakako je potrebno napraviti stručne studije koje bi na odgovarajući način odredile ulogu javnog putničkog prometa, koji bi riješili temeljne probleme, od kojih izdvajamo potrebu ubrzane modernizacije infrastrukturnih objekata (cesta, pruga, terminala i drugo), kojima prometuju i kojima se koriste prijevozna sredstva u javnom linijskom prijevozu putnika; pripremu i provedbu djelatnih regulativno-tehničkih mjera u cilju osiguranja prednosti vozila javnog gradskog prijevoza putnika; racionalnu raspodjelu područja opsluživanja između

---

<sup>32</sup> POUM mora ostvariti opći cilj poboljšanja pristupačnosti i omogućavanja visoko kvalitetne, održive mobilnosti za cijelo funkcionalno urbano područje. Održiv prometni sustav: • Pristupačan je i ispunjava osnovne potrebe svih njegovih korisnika glede mobilnosti; • Uravnotežuje i odgovara na različite zahtjeve za usluge mobilnosti i prijevoza za svoje žitelje, poslovne subjekte i industriju; • Vodi prema uravnoteženom razvoju i boljoj integraciji raznih načina prijevoza; • Ispunjava zahtjeve održivosti, uravnotežujući potrebu za gospodarskom isplativošću, društvenom jednakosti, zdravljem i kvalitetom okoliša; • Optimizira učinkovitost i isplativost; • Učinkovito koristi urban prostor i postojeću prometnu infrastrukturu i usluge; • Povećava učinkovitost urbanog okoliša, kvalitete života javnog zdravstva; • Poboljšava sigurnost u prometu; • Smanjuje zagađenje zraka te zagađenje bukom, emisije stakleničkih plinova i potrošnju energije; i, • Doprinosi boljoj općenitoj izvedbi trans-europske prometne mreže i prometnog sustava Europe u cjelini. [https://www.eltis.org/sites/default/files/croatian\\_sump\\_guidelines.pdf](https://www.eltis.org/sites/default/files/croatian_sump_guidelines.pdf)

<sup>33</sup> Sveučilište u Zagrebu, Fakultet prometnih znanosti, Planovi održive urbane mobilnosti – SUMP, <https://www.fpz.unizg.hr/zgp/wp-content/uploads/2015/02/Zbornik-Planovi-odrzive-urbane-mobilnosti-SUMP-Zagreb-lipanj-2014-ISBN-978-953-243-067-7-.pdf>

<sup>34</sup> Prijedlog Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2021/Travanj/55%20sjednica%20VRH/Dokumenti%20NOVO/55%20-%201%20NPOO.pdf>, (7. 5. 2021.)

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Ibid.

različitih oblika prijevoza, odnosno prijevozničkih podsustava (tramvaj, željeznica, autobus); unapređenje sustava upravljanja prometom (sustavom koji postoji danas upravlja relativno mali broj ljudi, ali u većim institucijama i s nejasno određenim kompetencijama). Uvođenje jedinstvenog sustava je u načelu moguće preko više organizacijskih oblika. Čini se da je u Hrvatskoj najsigurnija metoda osnovati direkciju za javni putnički promet. Pitanja koja na nacionalnoj razini treba konceptualno riješiti su kako regulirati uključivanje gradskog putničkog prometa, uravnotežiti željeznički i autobusni interes te unaprijediti informativni sustav u javnom gradskom linijskom prijevozu putnika i drugo. Prije svega, na nacionalnoj razini, potrebno je financijski konsolidirati prijevoznička poduzeća. Radi poboljšanja usluge predložimo i novi način tarifiranja na način da se uvedu zajedničke vozne karte za određenu relaciju. Ova mjera može se relativno brzo implementirati.

I na kraju, jedan od velikih izazova nakon pandemije bolesti COVID- 19 je kako unaprijediti i povećati uslugu javnog prijevoza kada korisnici usluga ponovno žele koristiti vlastite automobile i najčešće putovati sami. Tijekom pandemije sve manje putnika koristilo je javni prijevoz. Tako su se izgubili prihodi od cijene karata, a javni prijevoz doveden je u još nezahvalniji položaj. Shodno svemu navedenom potrebno je potaknuti lokalne i regionalne vlasti da kombiniraju javni i individualni prijevoz. Politiku javnog prijevoza potrebno je ukopiti u širu sliku socijalnih politika i osigurati potrebna sredstva koja su usmjerena na povećanje udjela alternativnih i održivih načina prijevoza. Ohrabruje činjenica da se Vlada Republike Hrvatske odlučila i opredjelila za čišći, sigurniji i održivi javni linijski prijevoz putnika u Hrvatskoj jer je u Prijedlogu nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. – 2026.godine navedeno kako se planira izraditi metodologija za SUM-ove, točnije nacionalnog okvira za izradu i implementaciju SUM-ova koji bi implementirali većinu navedenih mjera. Ostaje nam za vidjeti i nadati se.

## LITERATURA

1. Bauer, Z. (1989), Razvoj i planiranje prometa u gradovima, Zagreb.
2. CIVITAS, <http://civitas.eu/sites/default/files/civitas-living-laboratorieswww.pdf> (31. 3. 2021.)
3. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Action Plan on Urban Mobility, COM/2009/0490 final.
4. Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future; Brussels, 9.12.2020 COM(2020) 789 final.
5. Deklaracija o zaštiti okoliša u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, broj 34/1992.
6. Enciklopedija, Promet, dostupno na: <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=50633> (16. 2. 2021.);
7. European Commission Directorate-General for Mobility and Transport Directorate C – Innovative and Sustainable Mobility C.1 - Clean transport and sustainable urban mobility Brussels, February 2012 Action Plan on Urban Mobility – State of Play (16. 2. 2021.)

8. European Commission, Brussels, 28.3.2011 COM(2011) 144 final WHITE PAPER Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system
9. European Commission, Clean transport, Urban transport, Urban Mobility Package, [https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/urban\\_mobility/ump\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/urban_mobility/ump_en), (16. 2. 2021.)
10. Golubić, J. (2006.), Promet i okoliš, Zagreb, Fakultet prometnih znanosti;
11. Herceg, N. (2013), Okoliš i održivi razvoj, Zagreb, Synopsis.
12. Horvat, L. (2008.), Prometno pravo. Zagreb, Sveučilište u Zagrebu: Fakultet prometnih znanosti;
13. [https://bib.irb.hr/datoteka/538249.6. Bijela\\_knjiga\\_o\\_Jedinstvenom\\_europskom\\_prometnom\\_podruju.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/538249.6. Bijela_knjiga_o_Jedinstvenom_europskom_prometnom_podruju.pdf) (23. 3. 2021)
14. [https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/bijela\\_knjiga\\_o\\_buducnosti\\_europe\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/bijela_knjiga_o_buducnosti_europe_hr.pdf) (16. 2. 2021.)
15. Jelic-Mück, V. i Pavić-Rogošić, L. Pregled i ocjena napretka provedbe Agende 21 u Hrvatskoj, radni materijal za raspravu, siječanj, 2002., <http://www.odraz.hr/media/21885/agenda21.pdf> (3. 3. 2021.)
16. Komunikacija Komisije Europskom Parlamentu, Europskom Vijeću, Vijeću, Europskom Gospodarskom i Socijalnom Odboru i Odboru Regija Europski zeleni plan, COM(2019) 640 final, Bruxelles, 11.12.2019.
17. Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Uloga prometa u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja i posljedični utjecaj na donošenje politika EU-a” (samoinicijativno mišljenje), Službeni list Europske unije C 367/9, <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/1804bcce-cc55-11e8-9424-01aa75ed71a1/language-hr> (2. 3. 2021.)
18. Pavić Rogošić, L. (2010), Održivi razvoj, [https://www.odraz.hr/wp-content/uploads/2020/10/odrzivi\\_razvoj.pdf](https://www.odraz.hr/wp-content/uploads/2020/10/odrzivi_razvoj.pdf) (3. 3. 2021.)
19. Prijedlog Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2021/Travanj/55%20sjednica%20VRH/Dokumenti%20NOVO/55%20-%201%20NPOO.pdf>, (7. 5. 2021.)
20. Prometna politika općenito, Europski parlament, <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU5.6.1.html>, (25. 3. 2021.)
21. Republika Hrvatska, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Održivi razvoj, <http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi0/globalne-teme/odrzivi-razvoj/> (3. 3. 2021.)
22. Rezolucija o zaštiti čovjekove sredine. Narodne novine, broj 27/72.
23. Rogošić, J. (2015), Opstojnim razvojem do snažnije i bolje Hrvatske, <http://mega-media.hr/j-rogosic-opstojnim-razvojem-do-snaznije-i-bolje-hrvatske/> (3. 3. 2021.)
24. Rudolph, F., Black, C., et. al., (2014), How urban transport projects are appraised: current practice in the EU, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy ([https://www.researchgate.net/publication/268216269\\_How\\_urban\\_transport\\_projects\\_are\\_appraised\\_current\\_practice\\_in\\_the\\_EU/link/5465097e0cf2052b509f2ae8/download](https://www.researchgate.net/publication/268216269_How_urban_transport_projects_are_appraised_current_practice_in_the_EU/link/5465097e0cf2052b509f2ae8/download));
25. Steiner, S. (2006), Elementi prometne politike. Zagreb, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet prometnih znanosti



26. Steiner, S., (2010), Prometni sustav Hrvatske u procesu europskih integracija, Sveučilište u Zagrebu, FPZ, Zagreb;
27. Sveučilište u Zagrebu, Fakultet prometnih znanosti, Planovi održive urbane mobilnosti – SUMP, <https://www.fpz.unizg.hr/zgp/wp-content/uploads/2015/02/Zbornik-Planovi-odrzive-urbane-mobilnosti-SUMP-Zagreb-lipanj-2014-ISBN-978-953-243-067-7-.pdf>
28. UNESCO, Education for Sustainable Development, <http://en.unesco.org/themes/education-sustainable-development> (3. 3. 2021.)
29. Vasilj, A.; Činčurak, B., (2008), „Zaštita kakvoće zraka od štetnog utjecaja cestovnog prometa – nužnost donošenja novih provedbenih mjera“, *Suvremeni promet*, br. 3-4;
30. Vasilj, A. (2006), *Grad i promet*, Osijek.
31. Vasilj, A.; Činčurak Erceg, B. (2016), *Prometno pravo i osiguranje*, Osijek, Pravni fakultet Osijek.
32. Vukadinović, D., Pavlenić, O. (2000.), *Uvjeti uključivanja cestovnih prijevoznika na prometno tržište Europe*, *Suvremeni promet*, br. 5.
33. Žagar, S.; Lanović, Z., (2000), „Načela održivog razvitka hrvatskoga prometnog sustava“, *Suvremeni promet*, god. 20, br. 1–2, str. 151.–154.

**FINANCIJSKO POSLOVANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE  
U REPUBLICI HRVATSKOJ U UVJETIMA COVID-19**

**LGU-s FINANCIAL PERFORMANCE IN THE REPUBLIC OF CROATIA  
IN TERMS OF COVID-19**

**Ljiljana Vidić Rkman, mag.oec., ovl. int. rev.**

Općina Negoslavci

e-mail: [ljiljana.vidic.rkman@gmail.com](mailto:ljiljana.vidic.rkman@gmail.com)

**Sažetak**

U radu se razmatra utjecaj Covid-19 pandemije na planirana proračunska sredstva u jedinicama lokalne i regionalne samouprave (JLP(R)S). Županije, općine i gradovi su se prvi put susreli sa nepredviđenim rashodima koji su se morali korigirati kroz rebalans kako bi se sve obveze mogle podmiriti na vrijeme. Neplanirani rashodi odnosili su se na mjere osiguranja dodatne zaštite na radu (točnije mjere usmjerene na provođenje epidemioloških odredaba Stožera civilne zaštite), mjere pomoći poduzetnicima, mjere koje su usmjerene na zadovoljenje socijalnih i mjere za zadovoljenje ostalih potreba lokalnog stanovništva. Postojeći financijski programi na nivou institucije dopunjeni su odlukama upravljačkog tijela sukladno objavljenim protuepidemijskim odredbama. Plan djelovanja civilne zaštite na razini Jedinice lokalne samouprave (JLS) korigiran je u većem dijelu a troškovi djelovanja lokalnog Stožera civilne zaštite podmirivali su se iz lokalnog Proračuna. JLS pored donesenih financijskih programa za podmirenje socijalnih potreba stanovništva donosi i program pomoći poduzetnicima i program stambenog zbrinjavanja mladih i mladih obitelji. Suradnjom djelatnika Jedininstvenog upravnog odjela, lokalnog Stožera civilne zaštite, volontera, upravljačke i izvršne vlasti JLS-a postigla se zavidna razina provedbe preporuka Stožera civilne zaštite sa potpunom pokrivenošću svih potreba socijalno ugroženog i ostalog stanovništva u potrebi na području Općine Negoslavci. U radu će se obraditi primjer rebalansa Proračuna Općine Negoslavci.

**Ključne riječi:** *proračun, COVID-19, pandemija.*

**Abstract**

The paper discusses the impact of the Covid-19 pandemic on the planned budget funds in local and regional self-government units (LGUs). Counties, municipalities, and cities were faced for the first time with unforeseen expenditures that had to be corrected through rebalancing so that all liabilities could be settled on time. Unplanned expenditures are related to measures to ensure additional protection at work (more precisely measures aimed at implementing the epidemiological recommendations of the Civil Protection Headquarters), measures to assist entrepreneurs, measures aimed at meeting social and other needs of the local population. The existing financial programs at the institutional level have been supplemented by decisions of the authority following the published anti-epidemic provisions. The civil protection action plan at the level of local self-government was mostly corrected, and the operating costs of the local Civil Protection Headquarters were covered from the local budget. In addition to the adopted financial programs for meeting the social needs of the population, the local self-government also adopts a program to help entrepreneurs and a program for housing young people and young

families. With the cooperation of the Unified Administrative Department, local civil protection headquarters, volunteers, management, and executive authorities of the local self-government, an enviable level of implementation of the recommendations of the Civil Protection Headquarters was achieved with full coverage of all needs of socially vulnerable and other people in need in Negoslavci Municipality. The paper will deal with an example of the budget revision of the Municipality of Negoslavci.

**Keywords:** *budget, COVID-19, pandemic.*

## 1. UVOD

Covid-19 pandemija je tijekom 2020. Godine u Republici Hrvatskoj izazvala nevjerojatne promjene u svim segmentima ljudskog života. Sektor gospodarstva naviknut na stalne promjene na tržištu nije se mogao sam uhvatiti u koštac sa pandemijskim razmjerima ove bolesti. U jednoj od najtežih godina u poslovanju gospodarskih subjekata pokazala se potreba za pomoći od državnog i lokanih Proračuna. Lokalno stanovništvo tražilo je zadovoljenje svojih osnovnih životnih potreba na različite načine ali je odlukama o sprečavanju širenja bolesti onemogućeno im kretanje, tako da su lokalni i regionalni Stožeri civilne zaštite pored osnovnog posla izdavanja propusnica i nadzora nad uvedenim mjerama, preuzeli i poslove dostave lijekova i osnovnih životnih namirnica u suradnji sa volonterima Crvenog križa.

Izražena je potreba lokalnog stanovništva za osnovnim životnim potrepštinama i mogućnosti zadovoljenja tih potreba uz pomoć jedinica lokalne samouprave (dalje: JLS). JLS se pokazao kao najbolji organizator i poznavatelj mogućnosti lokalne zajednice. Svi su htjeli pomoći u nekom obliku jedni drugima. Stožer civilne zaštite je uveo dežurstva 24/7, lokalno stanovništvo uključilo se u volontiranje (broj volontera iz redova lokalnog stanovništva došao je na zavidnu razinu), Općina je podijelila 1000 kom višekratnih maski i rukavica svim stanovnicima na svom području, financijski programi u proračunu su prošireni na više aktivnosti sukladno potrebama stanovništva. Nepredviđeni troškovi nizali su se jedan za drugim pa su JLS-i imali potrebe za dopunama i izmjenama Proračuna koji su doneseni za tekuću godinu. Poznavanjem lokalnih potreba JLS je mogao na vrijeme rasporediti troškove i prihode na mjesta gdje su u određenim trenucima bila najpotrebnija. Ovakva suradnja svih dionika u zajednici u teškim vremenima na primjeru općine Negoslavci je za svaku pohvalu.

Postojeća pandemija otvorila je prostor za neke nove ideje koje su se pokazale jako dobro uočenima i u konačnici su odlično i realizirane. U narednim projekcijama Proračuna velik dio tih ideja je našlo svoje dugoročno mjesto kao aktivnost koja poboljšava kvalitetu življenja lokalnog stanovništva.

## 2. DJELOVANJE CIVILNE ZAŠTITE U UVJETIMA COVID PANDEMIJE

Prema čl. 16 Zakona o sustavu civilne zaštite (NN 82/15, 118/18, 31/20) JLP(R)S su dužne donijeti Plan djelovanja sustava civilne zaštite za područje svoje nadležnosti. Predstavničko tijelo, u ovom slučaju općinsko vijeće, donosi Procjenu rizika od velikih nesreća, određuje pravne osobe koje mogu pomoći u sustavu civilne zaštite (npr. lokalna poduzeća sa potrebnom mehanizacijom u slučaju poplava), donosi odluku o osnivanju Stožera civilne zaštite.

Izvršno tijelo, u ovom slučaju općinski načelnik, omogućava neometanu provedbu odluka predstavničkog tijela, izvještava ga o provedbi sustava civilne zaštite, osigurava uvjete za provedbu mjera civilne zaštite, donosi odluke u okviru svojih ovlasti kojima se osiguravanju dostatna financijska, materijalna i druga sredstva za provođenje ovakvih aktivnosti.

Na temelju članka 31. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (NN 150/11, 119/14, 93/16, 116/18) i članka 22. Zakona o sustavu civilne zaštite (NN 82/15, 118/18, 31/20), Vlada Republike Hrvatske 13. travnja 2017. donosi odluku o osnivanju Stožera civilne zaštite. Državna uprava za zaštitu i spašavanje, sektor za civilnu zaštitu donosi kriterije za izradu smjernica za potrebe izrade procjena rizika od velikih nesreća na razinama jedinica lokalnih i područnih (regionalnih) samouprava. Sustav civilne zaštite u republici Hrvatskoj organiziran je način da svi lokalni timovi Stožera civilne zaštite gravitiraju prema regionalnom timu na svom području. Regionalni timovi su hijerarhijski dio državnog Stožera civilne zaštite.

Vukovarsko srijemska županija koordinira lokalne stožere na svom području. 19. ožujak 2020. godine je datum kada su sve aktivnosti zaustavljene, uvedene su mjere ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događanja radi zaštite zdravlja stanovnika Republike Hrvatske. Nakon toga uvodi se mjera zabrane napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj.

Već formirani Stožeri civilne zaštite počinju sa provođenjem mjera i aktivnosti koje su im dodijeljene u Procjeni rizika. Općina Negoslavci uvodi posebnu fiksnu i mobilnu telefonsku liniju za potrebe lokalnog stanovništva, otvara ured Stožera na izdvojenom mjestu, preraspoređuje financijska sredstva potrebna za podmirenje troškova djelovanja Stožera, financira nabavu višekratnih maski i jednokratnih rukavica za sve stanovnike koji su u vrijeme zabrane napuštanja mjesta prebivališta nalaze na području Općine Negoslavci, povećava se rashod Proračuna za socijalna davanja i za djelovanje civilne zaštite.

Stožer civilne zaštite Općine Negoslavci uvodi dežurstvo 24/7 u timovima, zaprima upite stanovništva i djeluje po pozivu, u suradnji sa volonterima Crvenog križa dostavlja kruh, mlijeko, prehrambene namirnice, čak i lijekove stanovnicima Općine Negoslavci iz najbliže ljekarne svakodnevno do proglašenja obustavljanja izvanrednih mjera. Izvanredna i brza organizacija pokazala je svoju izvrsnost na primjeru Općine Negoslavci. U razdoblju obveze izdavanja propusnica od 23.3.2020. do 07.05.2020. na području Općine Negoslavci izdano je 813 propusnica za različite potrebe kretanja stanovništva.

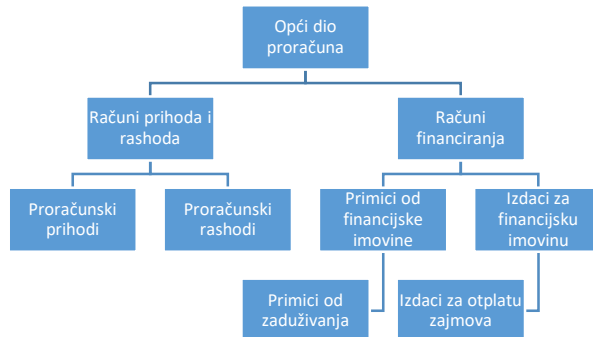
### **3. PRORAČUN JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE**

Prema Zakonu o proračunu (NN 87/08, 136/12 i 15/15) proračun predstavlja „akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci JLS za proračunsku godinu“. Proračun uz projekciju prihoda i primitaka sadrži i projekciju rashoda i izdatka ne samo za fiskalnu godinu koja ima 12 mjeseci nego i za sljedeće dvije godine. Ministarstvo financija na svojim stranicama objavljuje Uputu za izradu Proračuna JLP(R)S za razdoblje 2020. – 2022. koju su u obvezi primjenjivati sve JLP(R)S prilikom izrade svojih Proračuna za trogodišnje razdoblje. Proračun donosi predstavničko tijelo na prijedlog općinskog načelnika. Rok za podnošenje prijedloga Proračuna za narednu godinu predstavničkom tijelu je 15. studeni tekuće godine.

Proračun je jedan od najdinamičnijih financijskih izvještaja u poslovanju JLS-a. On se sastoji od:

### 1) Općeg dijela Proračuna

Slika 1. Opći dio Proračuna



Izvor: Prikaz autora

- a) Proračunskih prihoda koji mogu biti tekući prihodi (prihod od poreza, prihod od imovine), kapitalni prihodi (prihod od projekata namijenjenih izgradnji infrastrukture) i pomoći (donacija).
  - b) Proračunskih rashoda koji mogu biti tekući rashodi (rashodi za zaposlene, materijalni rashodi, financijski rashodi, ostale naknade, tekuće donacije), kapitalni rashodi (rashodi za izgradnju infrastrukture) i rashodi za nabavu nefinancijske imovine (ulaganje u sve oblike nefinancijske imovine)
- 2) Posebnog dijela Proračuna koji se sastoji od plana rashoda i izdataka raspoređenih u programe, aktivnosti i projekte.

Tablica 1. Posebni dio Proračuna

	<b>UKUPNO RASHODI I IZDACI</b>
	<b>RAZDJEL</b>
	<i>Glava 001 01</i>
<i>P1001</i>	<i>Program 01: Donošenje akata i mjera iz djelokruga predstavničkog, izvršnog tijela</i>
<i>A1001 01</i>	Aktivnost:
	Funkcijska klasifikacija: 0111 Izvršna i zakonodavna tijela

Izvor: Prikaz autora

Posebni dio proračuna sastoji se od detaljnog pojašnjena plana rashoda i izdataka koji se raspoređuju u razdjelje, glave, programe i aktivnosti. Razdjeli su oznake institucije za koju se radi Proračun, glave su organizacijski dijelovi unutar označene institucije, programi su dokumenti koji detaljno opisuju pojedinu stavku proračuna na način da se navode izvori sredstava za tu stavku i namjena i visina sredstava planiranih za potrošnju na toj poziciji.

## 3) Plana razvojnih programa (projekata) sastavljenog za trogodišnje razdoblje

Slika 2. Plan razvojnih programa

Plan razvojnih programa Općine za razdoblje od 2018. do 2022. godine čini konsolidirani plan razvojnih programa proračunskih korisnika. U planu razvojnih programa općine Negoslavci iskazani su ciljevi i prioriteti razvoja jedinice lokalne samouprave koji su povezani s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna.													
										Organizacijska klasifikacija (odgovornost za provedbu mjere)		Programska klasifikacija	
Šifra programsk a		Šifra programska		Plan		Plan		Plan		Projekcija		Ukupna sredstva (u kunama)	
										Šifre		Program/Pr ojekt/Aktivn ost	
										Razdjel		Glava ik	
										Konsolidirani		Šifra	
										Naziv		Naziv	
Cilj 1. RAZVOJ MATERIJALNE, INSTITUCIONALNE I SOCIJALNE INFRASTRUKTURE NA RAZINU KOJA ČINI OPĆINU PRIVLAČNOM ZA ŽIVOT I GOSPODARSKU AKTIVNOST	P1001	Podizanje administrativnog kapaciteta općine i unaprjeđenje suradnje s drugim administrativnim tijevima	A1001 01 A1001 02 A1002 01 A1002 02 K1002 01	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2018-2022.	001 001 001 001 001	01 01 01 03 03	P1001 A1001 01 A1001 02 P1002 A1002 01 A1002 02 K 1002 01	Program: Donošenje akata i mjera i djelokruga predstavničkog tijela Aktivnost: Redovni rad općinskog vijeća Aktivnost: Potpora radu političkih stranaka Program: Donošenje i provođenje akata i mjera iz djelokruga rada Upravnog odjela Aktivnost: Administrativno, tehničko i stručno osoblje Aktivnost: Stručno, administrativno i Kapitalni projekt: nabava dugotrajne imovine
	P1003	Mjera 2. Izgradnja vodovodnih mreža i sustava odvodnje	P1003 A1003 01							001 001	03 03	P1003 A1003 01	Program: Protupožarna i civilna zaštita Aktivnost: Protupožarna zaštita

Izvor: Prikaz autora

Plan razvojnih programa sadrži prioritetne ciljeve i projekte koji su planirani za realizaciju u skladu sa donesenim proračunom.

### 3.1. Rebalans proračuna

Prilagođavanjem potrebama stanovništva koje živi na određenom području mijenjaju se i doneseni proračuni. Promjene donesenih Proračuna nazivaju se izmjene i dopune Proračuna za određeno razdoblje (dalje: rebalans). Postupak izrade i izglasavanja rebalansa identičan je donošenju izvornog Proračuna. Općinski načelnik na osnovu financijskih informacija dobivenih iz službe za financije i uvažavanja prijedloga vijećnika i lokalnog stanovništva, sastavlja prijedlog izmjene i dopune Proračuna za određeno vremensko razdoblje. Nakon okvirnog planiranja predloženog rebalansa daje ga na glasanje općinskom vijeću. Rebalans Proračuna nema izričito vremensko ograničenje predlaganja kao donošenje izvornog Proračuna nego se prema čl. 40 Zakona o proračunu (NN 87/08, 136/12 i 15/15) izvještava Ministarstvo financija u roku 15 dana od stupanja na snagu donesenog rebalansa. Uz izmjene Općeg i Posebnog dijela Proračuna mijenja se i Plan razvojnih programa ako je izmjena financijskih pokazatelja Proračuna utjecala na izmjenu podataka u Planu.

### 3.2. Usvajanje i izvršenje proračuna

#### 3.2.1. Usvajanje Proračuna

JLP(R)S su dužne raditi samokontrolu i izvještavanje o provođenju odredaba Zakona o sustavu unutarnjih kontrola (NN 78/15, 102/19) na što transparentniji način kako bi nadzirale zakonitost korištenja proračunskih sredstava. Prema uputama Ministarstva financija odjel zadužen za vođenje financija Općine dostavlja prijedlog Proračuna Općinskom načelniku. Prije održavanja

sjednice Općinskog vijeća o prijedlogu Proračuna raspravlja i Odbor za Proračun. Na sjednici Općinskog vijeća raspravlja se o prijedlogu Proračuna i u konačnici donosi se Proračun. Proračun se donosi Odlukom Općinskog vijeća i objavljuje u Službenom glasniku Općine (ako ga Općina ima) ili u Službenom glasniku nadležne županije (ako Općina nije ustrojila svoj vlastiti Službeni Glasnik). Rok za usvajanje Proračuna u zakonskom roku smatra se kraj kalendarske godine. Usvajanje rebalansa Proračuna smatra se donošenjem Odluke o usvajanju dopuna i izmjena Proračuna za određeno razdoblje.

#### 4. USVOJENI PRORAČUN OPĆINE NEGOSLAVCI I DOPUNE I IZMJENE PRORAČUNA TIJEKOM 2020. GODINE

Proračun Općine Negoslavci donesen je Odlukom Općinskog vijeća KLASA: 400-08/19-01/01, URBROJ: 2196/06-02-19-01 dana 23.12.2019. od tada je imao tri izmjene i dopune koje će se pojasniti u odvojenim poglavljima.

##### 4.1. Usvojen proračun za 2020. godinu prije Covid-19 pandemije

Izvorni Proračun Općine Negoslavci izrađen je u skladu sa Zakonom o Proračunu ((NN 87/08, 136/12 i 15/15) i Uputama Ministarstva financija za izradu Proračuna za 2020. godinu. Donesen je na sjedini Općinskog vijeća 23.12.2019. godine i objavljen u Službenom vjesniku VSŽ 19/19 od 27.12.2019. godine.

Tablica 2. Proračun Općine Negoslavci za 2020. godinu

OPĆINA NEGOSLAVCI				
PRORAČUN OPĆINE NEGOSLAVCI ZA 2020. GODINU I PROJEKCIJE PRORAČUNA ZA 2021. I 2022. GODINU				
I OPĆI DIO				
	2019.	2020.	2021.	2022.
PRIHODI UKUPNO	6.100.200	5.353.000	5.600.000	5.741.000
PRIHODI POSLOVANJA	6.100.200,00	5.353.000,00	5.600.000,00	5.741.000,00
PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE	0,00	0,00	0,00	0,00
RASHODI UKUPNO	7.967.104	5.353.000	5.600.000	5.741.000
RASHODI POSLOVANJA	5.379.604,00	3.621.000,00	3.860.000,00	3.541.000,00
RASHODI ZA NABAVU NEFINANCIJSKE IMOVINE	2.587.500,00	1.732.000,00	1.740.000,00	2.200.000,00
RAZLIKA - VIŠAK / MANJAK	-1.866.904	0	0	0
	2019.	2020.	2021.	2022.
UKUPAN DONOS VIŠKA/MANJKA IZ PRETHODNE(IH) GODINA	0,00	0,00	0,00	0,00
VIŠAK/MANJAK IZ PRETHODNE(IH) GODINE KOJI ĆE SE POKRITI/RASPOREDITI	1.866.904,00	0,00	0,00	0,00

Izvor: Proračun Općine Negoslavci, Službeni vjesnik VSŽ 19/19, str. 129.

Proračun za 2020. godinu planiran je u ukupnom iznosu od 5.353.000,00 kn gdje su raspoređeni prihodi 5.353.000,00 kn a planirani rashodi poslovanja 3.621.000,00 te rashodi za nabavu nefinancijske imovine 1.732.000,00kn. Veliki novčani iznos na poziciji nabave nefinancijske imovine odnosi se na planirane infrastrukturne projekte i projekte u tijeku. Tijekom 2020. godine Općina Negoslavci imala je čak 3 rebalansa Proračuna.

#### 4.2. I. izmjene i dopune Proračuna za 2020. godinu

Općinsko vijeće na sjednici 27.05.2020. godine donosi Odluku o I. izmjenama i dopunama Proračuna Općine Negoslavci za 2020. godinu. Izmijenjeni Proračun za 2020. godinu objavljen u Službenom vjesniku VSŽ 7/20 od 05.06.2020. godine.

Tablica 3. I. izmjene i dopune Proračuna Općine Negoslavci za 2020. godinu

OPĆINA NEGOSLAVCI				
I. REBALANS OPĆINE NEGOSLAVCI ZA 2020. GODINU				
I OPĆI DIO				
	2019.	2020.	POVEĆANJE/S MANJENJE	I REBALANS
PRIHODI UKUPNO	6.100.200	5.353.000	-87.404	5.265.596
PRIHODI POSLOVANJA	6.100.200,00	5.353.000,00	-87.404	5.265.596,00
PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE	0,00	0,00	-	0,00
RASHODI UKUPNO	7.967.104	5.353.000	1.779.500	7.132.500
RASHODI POSLOVANJA	5.379.604,00	3.621.000,00	733.500	4.354.500,00
RASHODI ZA NABAVU NEFINANCIJSKE IMOVINE	2.587.500,00	1.732.000,00	1.046.000	2.778.000,00
RAZLIKA - VIŠAK / MANJAK	-1.866.904	0	0	0
	2019.	2020.	POVEĆANJE/S MANJENJE	I REBALANS
UKUPAN DONOS VIŠKA/MANJKA IZ PRETHODNE(IH) GODINA	0,00	0,00	0,00	0,00
VIŠAK/MANJAK IZ PRETHODNE(IH) GODINE KOJI ĆE SE POKRITI/RASPOREDITI	1.866.904,00	1.866.904,00	-1.866.904,00	0,00

#### Posebni dio Proračuna – rashodi

<b>P 1003</b>	<b>Program 03</b>	<b>Protupožarna i civilna zaštita</b>	93.000,00	22.000,00	115.000,00
A1003 01	Aktivnost:	Protupožarna zaštita	85.000,00	-	85.000,00
	Funkcijska klasifikacija:	0320 Usluge protupožarne zaštite	85.000,00	-	85.000,00
	<b>3</b>	<b>Rashodi poslovanja</b>	<b>85.000,00</b>	<b>-</b>	<b>85.000,00</b>
	<b>38</b>	<b>Donacije i ostali rashodi</b>	<b>85.000,00</b>	<b>-</b>	<b>85.000,00</b>
	381	Tekuće donacije	85.000,00	-	85.000,00
A1003 02	Aktivnost:	Civilna zaštita	8.000,00	22.000,00	30.000,00
	Funkcijska organizacija:	0360 Rashodi za javni red i sigurnost	8.000,00	22.000,00	30.000,00
	<b>3</b>	<b>Rashodi poslovanja</b>	<b>8.000,00</b>	<b>22.000,00</b>	<b>30.000,00</b>
	<b>38</b>	<b>Donacije i ostali rashodi</b>	<b>8.000,00</b>	<b>22.000,00</b>	<b>30.000,00</b>
	381	Tekuće donacije	8.000,00	22.000,00	30.000,00
<b>P1007</b>	<b>Program 07</b>	<b>Program javnih potreba u so. skrbi općine Neg.</b>	147.000,00	300.000,00	447.000,00
A1007 01	Aktivnost:	Pomoć u novcu pojedincima i obiteljima	60.000,00	120.000,00	180.000,00
	Funkcijska klasifikacija:	1070 - Socijalna pomoć stanovništvu ...	60.000,00	120.000,00	180.000,00
	<b>3</b>	<b>Rashodi poslovanja</b>	<b>60.000,00</b>	<b>120.000,00</b>	<b>180.000,00</b>
	<b>37</b>	<b>Naknade građanima i kućanstvima</b>	<b>60.000,00</b>	<b>120.000,00</b>	<b>180.000,00</b>
	372	Ostale naknade građanima i kućanstvima	60.000,00	120.000,00	180.000,00
	3722	Ogrijev	10.000,00	-	10.000,00
A1007 03	Aktivnost:	Demografske mjere Općine Negoslavci	35.000,00	180.000,00	215.000,00
	Funkcijska klasifikacija:	1040 Obitelj i djeca	35.000,00	180.000,00	215.000,00
	<b>3</b>	<b>Rashodi poslovanja</b>	<b>35.000,00</b>	<b>180.000,00</b>	<b>215.000,00</b>
	<b>37</b>	<b>Naknade građanima i kućanstvima</b>	<b>35.000,00</b>	<b>180.000,00</b>	<b>215.000,00</b>
	372	Ostale naknade građanima i kućanstvima	35.000,00	180.000,00	215.000,00

Izvor: Proračun Općine Negoslavci, Službeni vjesnik VSŽ 7/20, str.248.

Utjecaj pandemije COVID-19 već se osjetno odrazio na potrebe lokalnog stanovništva. Višak iz prethodnih godina raspoređen je na tekuće potrebe sustava Civilne zaštite, podmirenje socijalnih potreba lokalnog stanovništva i poticanja programa demografskih mjera. Na poziciji Civilne zaštite do proglašenja pandemije planirani minimalni rashodi su se odnosili na vježbe Zaštite i spašavanja koje su zakonski propisane. Povećanje ostalih naknada građanima i kućanstvima odnosi se na povećanje pomoći lokalnom stanovništvu u prevladavanju poteškoća nastalih tijekom izvanredne situacije. Značajno povećanje pozicija odnosi se na aktivnost demografskih mjera Općine Negoslavci. Pravilnik o sufinanciranju kupnje kuće za mlade i mlade obitelji na području Općine Negoslavci za 2020. godinu donesen 28.5.2020. godine



definirao je uvjete i načine ostvarivanja prava na potporu za rješavanje stambenog pitanja mladih obitelji i mladih do 45. godina. Općinsko vijeće i općinski načelnik povećali su iznose za demografske mjere Općine radi pomnog istraživanja utjecaja COVID 19 pandemije na ponašanje potrošača koji kupuju isključivo nekretnine. Zbog situacije koji je prouzročio lockdown iznimno su tražene nekretnine na ruralnim područjima pa je i odluka o poticanju ove mjere logičan sljedeći korak.

#### 4.3. II. izmjene i dopune Proračuna za 2020. godinu

Općinsko vijeće na sjednici 21.10.2020. godine donosi Odluku o II. izmjenama i dopunama Proračuna Općine Negoslavci za 2020. godinu. II. izmjene i dopune Proračuna Općine Negoslavci za 2020. godinu objavljene su u Službenom vjesniku VSŽ 18/20 od dana 13.11.2020.godine.

Tablica 1. II. izmjene i dopune Proračuna Općine Negoslavci za 2020. godinu

BROJ RČ	VRSTA RASHODA I IZDATAKA	2019.	2020.	REBALANS	POVEĆANJE	SMANJENJE	NOVI PLAN
323	Rashodi za usluge	621.500,00	803.500,00	782.000,00	174.500,00	205.000,00	751.500,00
329	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	142.296,00	158.000,00	228.000,00	92.500,00	0,00	320.500,00
Aktivnost:	Civilna zaštita	3.000,00	8.000,00	30.000,00	0,00	20.000,00	10.000,00
Funkcijska organizacija:	0360 Rashodi za javni red i sigurnost	3.000,00	8.000,00	30.000,00	0,00	20.000,00	10.000,00
3	Rashodi poslovanja	3.000,00	8.000,00	30.000,00	0,00	20.000,00	10.000,00
38	Donacije i ostali rashodi	3.000,00	8.000,00	30.000,00	0,00	20.000,00	10.000,00
381	Tekuće donacije	3.000,00	8.000,00	30.000,00	0,00	20.000,00	10.000,00
<b>Program 07</b>	<b>Program javnih potreba u so. skrbi općine Neg.</b>	<b>123.000,00</b>	<b>147.000,00</b>	<b>447.000,00</b>	<b>17.000,00</b>	<b>25.000,00</b>	<b>149.000,00</b>
Aktivnost:	Pomoć u novcu pojedincima i obiteljima	60.000,00	60.000,00	80.000,00	2.000,00	0,00	82.000,00
Funkcijska klasifikacija:	1070 - Socijalna pomoć stanovništvu ...	60.000,00	60.000,00	80.000,00	2.000,00	0,00	82.000,00
3	Rashodi poslovanja	60.000,00	60.000,00	80.000,00	2.000,00	0,00	82.000,00
37	Naknade građanima i kućanstvima	60.000,00	60.000,00	80.000,00	2.000,00	0,00	82.000,00
372	Ostale naknade građanima i kućanstvima	60.000,00	60.000,00	80.000,00	2.000,00	0,00	82.000,00
Aktivnost:	Pomoć u novcu pojedincima i obit. - đaci i paketići	30.000,00	30.000,00	30.000,00	15.000,00	0,00	45.000,00
Funkcijska klasifikacija:	1070 - Socijalna pomoć stanovništvu ...	30.000,00	30.000,00	30.000,00	15.000,00	0,00	45.000,00
3	Rashodi poslovanja	30.000,00	30.000,00	30.000,00	15.000,00	0,00	45.000,00
37	Naknade građanima i kućanstvima	30.000,00	30.000,00	30.000,00	15.000,00	0,00	45.000,00
372	Ostale naknade građanima i kućanstvima	30.000,00	30.000,00	30.000,00	15.000,00	0,00	45.000,00
<b>Program 10:</b>	<b>Demografske mjere Općine Negoslavci</b>	<b>30.000,00</b>	<b>35.000,00</b>	<b>315.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>25.000,00</b>	<b>290.000,00</b>
Aktivnost:	Demografske mjere Općine Negoslavci	30.000,00	35.000,00	315.000,00	0,00	25.000,00	290.000,00
Funkcijska klasifikacija:	0620 Razvoj zajednice	30.000,00	35.000,00	315.000,00	0,00	25.000,00	290.000,00
3	Rashodi poslovanja	30.000,00	35.000,00	315.000,00	0,00	25.000,00	290.000,00
37	Naknade građanima i kućanstvima	30.000,00	35.000,00	315.000,00	0,00	25.000,00	290.000,00
372	Ostale naknade građanima i kućanstvima	30.000,00	35.000,00	315.000,00	0,00	25.000,00	290.000,00

Izvor: Proračun Općine Negoslavci, Službeni vjesnik VSŽ 18/20, str.68.

Rashodi Stožera civilne zaštite raspoređeni su na rashode za usluge Jedinog upravnog odjela dok je na poziciji Civilne zaštite ostao zakonski određen iznos, povećane su pozicije socijalne pomoći stanovništvu u naravi i u novcu. S obzirom na utjecaj pandemije na poslovanje gospodarstvenika uz sufinanciranje kupovine stambenih objekata mladim obiteljima i mladima na području Općine donesena je mjera pomoći gospodarstvenicima koja je ranije planirana i odluka o stipendiranju studenata i učenika. Program demografskih mjera u 2020. godini za područje Općine Negoslavci planiran je u visini 290.000,00 kn.

#### 4.4. III. izmjene i dopune Proračuna za 2020. godinu

Općinsko vijeće na sjednici 28.12.2020. godine donosi Odluku o III. izmjenama i dopunama Proračuna Općine Negoslavci za 2020. godinu. III. izmjene i dopune Proračuna Općine Negoslavci za 2020. godinu objavljene su u Službenom glasniku Općine Negoslavci 1/20 od dana 30.12.2020. godine.

Tablica 2. III. izmjene i dopune Proračuna Općine Negoslavci za 2020. godinu

## OPĆINA NEGOSLAVCI

## III IZMJENE I DOPUNE PRORAČUNA ZA 2020. GODINU

## I OPĆI DIO

	2020.	III REBALANS	%
PRIHODI UKUPNO	5.706.530,00	5.403.530,00	94,69
PRIHODI POSLOVANJA	5.706.530,00	5.403.530,00	94,69
PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE	0,00	0,00	0,00
RASHODI UKUPNO	7.376.000,00	7.073.000,00	95,89
RASHODI POSLOVANJA	4.456.000,00	5.585.000,00	125,34
RASHODI ZA NABAVU NEFINANCIJSKE IMOVINE	2.920.000,00	1.488.000,00	50,96
RAZLIKA - VIŠAK / MANJAK	-1.669.470,00	-1.669.470,00	0,00

	2020.	III REBALANS	%
UKUPAN DONOS VIŠKA/MANJKA IZ PRETHODNE(IH) GODINA	1.669.470,00	1.669.470,00	0,00
VIŠAK/MANJAK IZ PRETHODNE(IH) GODINE KOJI ĆE SE POKRITI/RASPOREDITI	0,00	0,00	0,00

## Posebni dio Proračuna – rashodi

P1007	Program	Program javnih potreba u so. skrbi općine Neg.	149.000,00	5.000,00	39.500,00	114.500,00
A1007 01	Aktivnost	Pomoć u novcu pojedincima i obiteljima	82.000,00	5.000,00	14.500,00	72.500,00
		Funkcijska klasifikacija: 1070 - Socijalna pomoć stanovništvu	82.000,00	5.000,00	14.500,00	72.500,00
	3	Rashodi poslovanja	82.000,00	5.000,00	14.500,00	72.500,00
	37	Naknade građanima i kućanstvima	82.000,00	5.000,00	14.500,00	72.500,00
	01.51	372 Ostale naknade građanima i kućanstvima	82.000,00	5.000,00	14.500,00	72.500,00
A1007 02	Aktivnost	Pomoć u novcu pojedincima i obitelji - daci i paketi	45.000,00	0,00	15.000,00	30.000,00
		Funkcijska klasifikacija: 1070 - Socijalna pomoć stanovništvu	45.000,00	0,00	15.000,00	30.000,00
	3	Rashodi poslovanja	45.000,00	0,00	15.000,00	30.000,00
	37	Naknade građanima i kućanstvima	45.000,00	0,00	15.000,00	30.000,00
	01	372 Ostale naknade građanima i kućanstvima	45.000,00	0,00	15.000,00	30.000,00
P1010	Program	Demografske mjere Općine Negoslavci	290.000,00	15.000,00	15.000,00	290.000,00
A1010 01	Aktivnost	Demografske mjere Općine Negoslavci	290.000,00	15.000,00	15.000,00	290.000,00
		Funkcijska klasifikacija: 0620 Razvoj zajednice	290.000,00	15.000,00	15.000,00	290.000,00
	3	Rashodi poslovanja	290.000,00	15.000,00	15.000,00	290.000,00
	37	Naknade građanima i kućanstvima	290.000,00	15.000,00	15.000,00	290.000,00
	01	372 Ostale naknade građanima i kućanstvima	290.000,00	15.000,00	15.000,00	290.000,00

Izvor: Proračun Općine Negoslavci, Službeni glasnik Općine Negoslavci 1/20, str.46.

Značajne korekcije Proračuna u ovom rebalansu nisu se dogodile te je godina je završena sa manjim razlikama u pojedinim pozicijama. Rebalans Proračuna donesen je radi financijske usklade pojedinih stavki. Dio viška rashoda planiran za stipendije prenesen je za pomoć gospodarstvenicima jer je ostao neiskorišten u ranijoj verziji Proračuna. Preostali iznos na pozicijama pomoći lokalnom stanovništvu u novcu i naravi je usklađen sa stvarnim utroškom planiranih rashoda.

## 5. ZAKLJUČAK

U ranijim poglavljima obrađena je tematika donošenja i provođenja Proračuna kao i rebalansa Proračuna. Osnovni cilj JLS-a jeste pomoći lokalno stanovništvo u zadovoljenju njihovih potreba i interesa. Pandemija uzrokovana virusom COVID-19 ostavila je velike posljedice na cijelo gospodarstvo Republike Hrvatske. Ne smijemo zaboraviti da nas u takvim nepredviđenim situacijama trebaju naši građani. Na primjeru rebalansa godišnjeg Proračuna jedne Općine prikazana je prilagođenost zahtjevima i potrebama lokalnog stanovništva. Istaknute su prednosti usklađenog Proračuna a nedostaci se svakodnevno svode na mogući minimum. Općina Negoslavci pravodobnom reakcijom na trenutnu situaciju koja je u cijelom svijetu izazvala kaotične situacije, pokazala je jedan svijetli primjer kako se pravodobnom raspodjelom financijskih sredstava unutar pozicija proračuna može pomoći lokalnom stanovništvu i gospodarstvu. Organizacija lokalnog stanovništva polučila je nevjerovatnu učinkovitost u preraspodjeli zadataka i općenito organizacije svih dionika oko vodstva Općine Negoslavci na

čelu. Mjere poticanja poduzetnika na način da im se olakša poslovanje i privlačenje mladih obitelji trebale bi biti misija svake uspješne zajednice jer mladi i radno sposobno stanovništvo su pokretač razvoja svake zdrave sredine. Organizacijski dio rada u uvjetima pandemije uzrokovane COVID-19 virusom u kojem se pravodobno i na dobar način usmjeravaju radni zadaci unutar jedne JLS bi vjerojatno bio jedan sasvim novi aspekt koji bi nesumnjivo trebalo proučiti kao zasebnu temu organizacije rada.

## LITERATURA

1. Ministarstvo financija, „Upute za izradu proračuna JLP(R)S#, Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/upute-za-izradu-proracuna-jlp-r-s/205> (30.6.2021.)
2. Odluka o osnivanju Stožera civilne zaštite (NN 39/17)
3. Općina Negoslavci (2020.) „Službeni glasnik Općine Negoslavci broj 1/20“, Negoslavci
4. Općina Negoslavci, „Odluka o socijalnog skrbi Općine Negoslavci“, Dostupno na: <http://opcina-negoslavci.hr/odluka-o-izmjenama-i-dopunama-odluke-o-socijalnoj-skrbi/> (30.06.2021.)
5. Općina Negoslavci, „Program demografskih mjera Općine Negoslavci za 2020. godinu“, Dostupno na: <http://opcina-negoslavci.hr/programi-za-2020-godinu-druge-izmjene-i-dopune/> (30.6.2021.)
6. Općina Negoslavci, „Program poticanja gospodarskog razvoja Općine Negoslavci u 2020. godini“, Dostupno na: <http://opcina-negoslavci.hr/program-poticanja-gospodarskog-razvoja-u-2020-godini/> (30.06.2021.)
7. Vukovarsko srijemska županija (2019.) „Službeni vjesnik broj 19/19“, Vukovar, VSŽ
8. Vukovarsko srijemska županija (2020.) „Službeni vjesnik broj 7/20, Vukovar, VSŽ
9. Vukovarsko srijemska županija (2020.) „Službeni vjesnik broj 18/20, Vukovar, VSŽ
10. Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (NN 78/15, 102/19)
11. Zakon o sustavu civilne zaštite (NN 82/15, 118/18, 31/20)
12. Zakonu o proračunu (NN 87/08, 136/12 i 15/15)
13. Zakon o Vladi Republike Hrvatske (NN 150/11, 119/14, 93/16, 116/18)

**PROBLEMATIKA KONSTANTNE NEUSKLAĐENOSTI ODREDBA ZAKONA  
KOJI REGULIRAJU GRADNJU I UPORABU GRAĐEVINA S ODREDBAMA  
ZAKONA O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU**

**PROBLEMS OF CONSTANT INCOMPATIBILITY OF THE PROVISIONS OF THE  
LAWS REGULATING THE CONSTRUCTION AND USE OF BUILDINGS WITH  
THE PROVISIONS OF THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT**

**dr. sc. Marijeta Vitez Pandžić, prof. v. š.**

Veleučilište u Požegi

e-mail: [mvitez@vup.hr](mailto:mvitez@vup.hr)

**izv. prof. dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma**

Pravni fakultet u Splitu

e-mail: [bbritvic@pravst.hr](mailto:bbritvic@pravst.hr)

**Sažetak**

Cilj ovog rada je analizom zakonskog okvira te relevantnih publikacija utvrditi odstupanja posebnih postupovnih odredbi zakona kojima se regulira i odobrava gradnja i uporaba građevina od odredaba prethodnog i važećeg Zakona o općem upravnom postupku i to od Zakona o građenju pa sve do izmjena i dopuna važećeg Zakona o gradnji. U spomenutom vremenskom periodu (od 1992. godine do danas) akti za građenje i uporabu nosili su različite nazive te se mijenjao postupak njihovog donošenja, no kroz spomenuti period primjetna su konstantna odstupanja navedenih zakona od Zakona o općem upravnom postupku čak i kad to ne zahtijeva posebnost materije. Ovdje je važno naglasiti da su navedeni akti za građenje/građevinske dozvole uvijek, u smislu zakonodavne definicije, bili/jesu upravni akti kojima se može započeti gradnja građevine, a akti za uporabu/uporabne dozvole bili/jesu upravni akti temeljem kojih se izgrađena ili rekonstruirana građevina može početi koristiti i staviti u namjenu. Stoga, se u radu upućuje na potrebne normativne izmjene važećeg Zakona o gradnji čime se želi doprinijeti učinkovitijem ostvarivanju subjektivnih prava stranaka u postupcima ishoda građevinskih i uporabnih dozvola.

**Ključne riječi:** *dozvola za gradnju, dozvola za uporabu, posebne postupovne odredbe, Zakon o općem upravnom postupku, Zakon o gradnji.*

**Abstract**

The aim of this paper is to analyze the legal framework and relevant publications to determine the deviations of special procedural provisions of the law governing and approving the construction and use of buildings from the provisions of the previous and valid General Administrative Procedure Act from the Construction Act to amendments to the current Construction Act. During this period (from 1992 until today) the acts for construction and use have had different names and the procedure of their adoption have changed, but during the mentioned period there have been constant deviations of the mentioned laws from the General Administrative Procedure Act even when it doesn't require specificity of matter. Here it is important to emphasize that the mentioned acts for construction/building permits always, in

terms of legislative definition, have been/are administrative acts by which the construction of a building can be started, and acts for use/use permits have been/are administrative acts on the basis of which the constructed or reconstructed building can be used and put into use. Therefore, the paper refers to the necessary normative amendments of the current Construction Act, which aims to contribute to the more efficient exercise of the subjective rights of the parties in the procedures for obtaining construction and use permits.

**Keywords:** *building permit, use permit, special procedural provisions, General Administrative Procedure Act, Construction Act.*

## 1. UVOD<sup>1</sup>

Kako bi pravna sigurnost u ostvarivanju subjektivnih prava građana u upravnom postupku bila osigurana, u pojedinim pravnim sustavima, pa tako i hrvatskom, regulira se upravno postupanje jednim općim aktom pri čemu se nastoji postići standardizacija rada uprave. No, ponekad postoji potreba, zbog specifičnosti posebnog upravnog područja, za drugačijim propisivanjem pojedinih pitanja upravnog postupka te tada dolazi do pojave tzv. posebnih upravnih postupaka. U takvim slučajevima potrebno je utvrditi granice takvog odstupanja, a u hrvatskom pravnom sustavu prethodno važeći Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, 53/91, 103/96-Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) (dalje ZUP '91) te važeći Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, 47/09) (dalje ZUP '09), reguliraju ih u svom 5. odnosnom 3. članku. Cilj ovoga rada je utvrditi odstupanja posebnih postupovnih odredbi za kojima se regulira i odobrava gradnja i uporaba građevina od odredaba ZUP '91 i ZUP '09 i to od Zakona o građenju odnosno od 1992. godine pa sve do izmjena i dopuna važećeg Zakona o gradnji. Primjenom znanstvene metodologije postavlja se pozitivna hipoteza: Zakoni koji su regulirali gradnju i uporabu građevina od 1992. godine pa sve do važećeg Zakona o gradnji opravdano su odstupali od odredaba zakona kojim je uređivan upravni postupak u Republici Hrvatskoj. Uz primjenu znanstveno-istraživačkih metoda: povijesne, analize i sinteze te induktivne metode, dokazat će se ili opovrgnuti postavljena hipoteza.

## 2. OPĆI I POSEBNI UPRAVNI POSTUPAK

Upravni postupak može se odrediti kao skup postupovnih pravila kojega javnopravna tijela vode uz primjenu materijalnog prava u upravnim stvarima i to kada jednostrano i autoritativno odlučuju o konkretnom pravu, obvezi ili pravnom interesu neke stranke (Borković, I., 2002, Đerđa, D., 2010). U hrvatskom pravnom sustavu postoji duga tradicija reguliranja općeg upravnog postupka jednim općim aktom (Babac, B., 1998, Krbek, I., 1962, Medvedović, D., 2003, Medvedović, D., 2006, Medvedović, D., 2010, Đerđa, D., 2010). Ipak, pojedina upravna područja zahtijevaju posebno postupovno reguliranje (Britvić Vetma, B., Pičuljan, N., 2016.), a kako je navedena problematika u hrvatskom pravnom sustavu i prepoznata, prethodno važeći ZUP '91 i važeći ZUP '09, reguliraju i granice odstupanja posebnih zakona od odredbi općeg upravnog postupka. Tako prethodno važeći ZUP '91 u čl. 5. regulira: „Pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu se posebnim zakonom urediti drugačije nego što su

<sup>1</sup> Rad je proistekao iz istraživanja za potrebe izrade doktorske disertacije prve autorice rada, a pod mentoriranjem druge autorice rada.

uređena ovim zakonom, ako je to nužno za postupanje u toj upravnoj oblasti i nije protivno načelima ovoga zakona.”, dok važeći ZUP '09 u čl. 3. st.1. ponešto konkretnije i obuhvatnije definira: „Ovaj se Zakon primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima. Samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ovoga Zakona.” No, i u prethodnim analizama usklađenosti posebnih upravnih područja s odredbama općeg upravnog postupka (Ljubanović, B., 2006, Ljubanović, 2009) utvrđene su znatna odstupanja zakona iz pojedinih upravnih područja od odredbi ZUP-a i u slučajevima kada to nije potrebno, što dovodi u pitanje pravnu sigurnost, ali i sam karakter općih postupovnih odredbi. U daljnjem tekstu rada pratit će se u kojoj su mjeri upravo postupci ishoda dozvola za gradnju i uporabu građevina u naznačenom vremenskom periodu odstupali i odstupaju od odredaba kojim je reguliran opći upravni postupak. Dodatno je važno napomenuti da su spomenuti akti za gradnju uvijek, u smislu definicije, bili/jesu upravni akti kojima se može započeti gradnja građevine, a akti za uporabu/uporabne dozvole bili/jesu upravni akti temeljem kojih se izgrađena ili rekonstruirana građevina može početi koristiti i staviti u uporabu.

### **3. ANALIZA USKLAĐENOSTI ODREDBA ZAKONA KOJI REGULIRANJA GRADNJU I UPORABU ZGRADA OD ODREDBI OPĆEG UPRAVNOG POSTUPKA**

#### **3.1. Usklađenost općih upravnih postupovnih odredbi i Zakona o građenju iz 1992. godine**

Zakon o građenju (Narodne novine 77/92, 82/92 – ispravak, 26/93, 33/95) kao akte kojim regulira gradnju, određuje građevnu dozvolu te građevnu dozvolu za jednostavnu građevinu gdje je razlika bila u složenosti tehničke dokumentacije koja se uz zahtjev prilagala. Glede uporabe građevine, dozvola za njezinu uporabu, u skladu s odredbama ovoga Zakona, jest uporabna dozvola te se ista izdavala za građevinu nakon izvršenog tehničkog pregleda. Građevna dozvola, građevna dozvola za jednostavnu građevinu te uporabna dozvola, izdavale su se sukladno pravilima tada važećeg ZUP '91, ali u samom Zakonu o građenju, sadržane su posebne postupovne norme kojima se odstupalo od općeg upravnog postupka, a odnosile su se na: rok za izdavanje građevne dozvole (čl. 37. st. 1.), izdavanje izmjene i dopune građevne dozvole (čl. 41.), rok važenja građevne dozvole (čl. 42.), određivanje stranke u postupku izdavanja građevne dozvole i uporabne dozvole (čl. 32. st. 1. i čl. 46. st. 1. i 2.), dužnosti investitora u postupku ishoda uporabne dozvole (čl. 48.), uporabnu dozvolu za dio građevine (čl. 50.). Obzirom na posebnu uređenost pojedinih postupovnih pitanja, utvrđuje se da su određene posebnosti postupanja bile potrebne dok se druge posebnosti postupanja mogu prepoznati kao nepotrebne i to iz razloga što se odstupalo od odredbi o općem upravnog postupku bez posebnog opravdanja i u slučajevima kada posebnosti posebnog upravnog područja isto ne zahtijevaju. Tako je u ovome Zakonu rok za izdavanje građevne dozvole bio izražen u danima, dok u čl. 218. st. 1. tada važeći ZUP '91 određuje rokove za izdavanje rješenja u mjesecima. Ovim Zakonom posebno se određuje pojam stranke u postupku izdavanja građevinske i uporabne dozvole (čl. 32. i 46. Zakona), dok tada važeći ZUP '91 na opći način u čl. 49. regulira pojam stranke: „Stranka je osoba po čijem je zahtjevu pokrenut postupak ili protiv koje se vodi postupak, ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u

postupku.“ (Narodne novine, 53/91). Posebnim određivanjem stranke u postupcima ishoda građevne i uporabne dozvole u Zakonu o građenju, učinjeno je nepotrebno posebno postupovno reguliranje pojma stranke jer se isti sužava na način da se ne regulira mogućnost sudjelovanja u postupku osoba koje imaju potrebu zaštititi svoja prava i interese. Također, prema odredbi kojom se uređuje izmjena i dopuna građevne dozvole došlo je do neusklađenosti terminologije s odredbama općeg upravnog postupka odnosno s čl. 216. st. 1. ZUP '91 jer se čl. 41. Zakona o građenju ne dopunjavaju pitanja iz postupka izdavanja same građevne dozvole. Ostala odstupanja iz odredbi čl. 42., čl. 46. st. 2., čl. 48., čl. 50. kojim se odstupalo od odredbi tadašnjeg ZUP '91, mogu se smatrati opravdanim jer se navedenim doprinosilo efikasnijem postupanju u posebnom upravnom području.

### **3.2. Usklađenost općih upravnih postupovnih odredbi i Zakona o gradnji iz 1999. godine**

Zakon o gradnji pravi značajnu razliku s obzirom na prethodno važeći Zakon te pored građevne dozvole kao temeljnog akta za gradnju, uvodi i posve novi upravni akt za gradnju tj. lokacijsku dozvolu na temelju koje se može graditi, a čije se izdavanje uređuje Zakonom o prostornom uređenju (Narodne novine 30/94, 68/98, 35/99 - uredba, 61/00, 32/02, 100/04). Kao kriterij određivanja građevina, uzimala se tehnička zahtjevnost istih. Pored navedenih, Zakon o gradnji u čl. 56. st. 1. i 3. uređuje mogućnost gradnje i izvođenje radova na temelju idejnog projekta koji je po sadržaju jednostavniji od glavnog projekta. Prema odredbama čl. 68. st. 2. uporabna dozvola izdavalas se nakon obavljenog tehničkog pregleda. I u ovom Zakonu o gradnji sadržane su posebne postupovne norme kojima se odstupalo od općeg upravnog postupka i to u slijedećim odredbama: stranka u postupku izdavanja građevne i uporabne dozvole (čl. 2. st. 1. podst. 14. i čl. 69.), postupanje nadležnog tijela po zahtjevu za izdavanje građevne dozvole te pružanje stranci uvida u glavni projekt radi izjašnjenja (čl. 53., čl. 54., čl. 55. st. 3.), rok za izdavanje građevne dozvole (čl. 55. st. 1. i 2.), izdavanje izmjene i dopune građevne dozvole (čl. 64.), prestanak važenja građevne dozvole (čl. 65.), postupak izdavanja uporabne dozvole (čl. 72.), uporabna dozvola za dio građevine (čl. 73.). I prema ovom Zakonu, određene posebnosti postupanja smatraju se potrebnim obzirom na posebnost materije dok se druge posebnosti postupanja može smatrati nepotrebnim obzirom na njihovu normiranost u odredbama tada važećeg ZUP '91. Može se konstatirati da se nepotrebna posebna postupovna normiranost nastavila obzirom na prethodno važeći Zakon o građenju te su to opet odredbe koje se odnose na: rok za izdavanje građevne dozvole, izdavanje izmjene i dopune građevne dozvole te određivanje pojma stranke u postupku ishoda građevne i uporabne dozvole (čl. 2. st. 1. toč. 14. i čl. 69.). Ovim Zakonom prvi puta se detaljnije razrađuje postupak izdavanja građevne dozvole odnosno sudjelovanje stranke radi izjašnjenja u istome (čl. 53. i čl. 54.). Ovakvim posebnim reguliranjem stranke i prava stranaka u postupku ishoda građevne dozvole, odstupa se od odredaba propisanih tada važećim ZUP '91 u situaciji kada to nije potrebno jer se prava stranke ograničavaju obzirom da je čl. 49 ZUP '91 regulirano da je stranka osoba na čiji zahtjev je postupak pokrenut ili protiv koje se postupak vodi ili koja radi zaštite svojih prava i interesa ima pravo sudjelovati u postupku. Ostale navedene odredbe (čl. 65., čl. 69. st. 2., čl. 72., čl. 73.) kojima se odstupa od odredbi ZUP '91, mogu se smatrati opravdanim jer se navedenim doprinosilo djelotvornijem postupanju u posebnom upravnom području.

### 3.3. Usklađenost općih upravnih postupovnih odredbi i Zakona o gradnji iz 2003. godine

Ovaj Zakon (Narodne novine 175/03, 100/04) regulira građevinsku dozvolu kao temeljni upravni akt kojim se dopušta građenje te se građenju može pristupiti samo na temelju konačne građevinske dozvole ako navedenim Zakonom ili propisima na temelju toga Zakona nije propisano drugačije. (Učur, M. Đ., 2005/2006) No, ovim Zakonom odustaje se od lokacijske dozvole kao upravnog akta temeljem kojeg se može graditi te se kao akt za građenje jednostavnijih građevina uvodi glavni projekt potvrđen po tijelu graditeljstva. Dakle, kriterij za navedeni akt je manja tehnička zahtjevnost građevina i manji utjecaj na prostor. (Bienenfeld, J. et al, 2014) Uporabnu dozvolu, sukladno odredbama čl. 129. Zakona, za izgrađenu građevinu izdavalo je tijelo graditeljstva koje je izdalo građevinsku dozvolu, nakon što se tehničkim pregledom utvrdilo da je građevina izgrađena u skladu s građevinskom dozvolom, a naročito u pogledu ispunjavanja bitnih zahtjeva za građevinu. Razmatrajući postupovne odredbe analiziranog Zakona o gradnji, vidljiva su slijedeća odstupanja od općeg upravnog postupka te je vidljivo da se povećava obim takvih odredbi u usporedbi s prethodno važećim zakonima: „sadržaj pisanog zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole (čl. 88.), postupanje nadležnog upravnog tijela nakon primitka urednog zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole (čl. 91.), dužnost pružanja stranci mogućnosti uvida u glavni projekt i tko se smatra strankom (čl. 95. do 100.), rok za izdavanje građevinske dozvole (čl. 101.), postupanje upravnog tijela ako utvrdi da nisu ispunjeni propisani uvjeti za izdavanje građevinske dozvole (čl. 103.), dostava građevinske dozvole odnosno rješenja o odbijanju zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole (čl. 104.), važenje građevinske dozvole (čl. 105.)“ (Ljubanović, B., 2006:13), izmjena i/ili dopuna građevinske dozvole (čl. 107.), stranka u postupku izdavanja uporabne dozvole i sadržaj pisanog zahtjeva za izdavanje uporabne dozvole (čl. 131.), postupak izdavanja uporabne dozvole (čl. 135.), uporabna dozvola za dio građevine (čl. 138.). Određene postupovne odredbe ovog Zakona o gradnji smatraju se opravdanim jer je isto bilo potrebno zbog specifičnosti posebnog upravnog područja dok se ostale posebnosti postupanja mogu prepoznati kao neopravdane iz razloga što je njima bila učinjena nepotrebna prilagodba odredbi općeg upravnog postupka. Tako se opetovano ponavlja, a s obzirom na prethodno važeći Zakon o gradnji (Narodne novine 52/99, 57/99 - uredba, 75/99, 117/01, 47/03), nepotrebna prilagodba odredbi koje se odnose na: sudjelovanje stranke i određivanje stranke u postupku izdavanja građevinske i uporabne dozvole, rok za izdavanje građevinske dozvole te izmjena i/ili dopuna građevinske dozvole. Također ovim Zakonom su se zasebno razrađivale odredbe o dostavi građevinske dozvole odnosno rješenja o odbijanju zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole gdje su se navedene odredbe odnosile na stranke koje nemaju svojstvo investitora. Ovdje se konstatira da je učinjena nepotrebna prilagodba odredbi tada važećeg ZUP `91 jer isti ne razdvaja prava stranke iz postupka te svaka stranka u postupku ima jednaka prava u postupku pa tako i na osobnu dostavu radi jednake mogućnosti korištenja prava na pravni lijek kao ustavnog prava (Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, 85/10 – pročišćeni tekst, 05/14, čl. 18), ali i temeljnog prava iz pravno zaštitnog postupka. Ostale navedene odredbe (čl. 88., čl. 91., čl. 103., čl. 105., čl. 131. st. 2., čl. 135., čl. 138.) kojima se odstupalo od odredbi tadašnjega ZUP `91, mogu se smatrati opravdanim obzirom na posebnosti i potrebe ovog upravnog područja.



### 3.4. Usklađenost općih upravnih postupovnih odredbi i Zakona o prostornom uređenju i gradnji iz 2007. godine

U skladu sa Zakonom o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12, 55/12, 80/13), gradnji građevina, ovisno o njihovoj tehničkoj zahtjevnosti i utjecaju na prostor, moglo se pristupiti na temelju rješenja o uvjetima građenja, građevinske dozvole i potvrđenog glavnog projekta. (Bienenfeld, J. et al, 2013) Rješenje o uvjetima građenja i građevinska dozvola u skladu s čl. 209. st. 3. Zakona određeni su kao upravni akti. Kriterij za određivanje radova na postojećoj građevini odnosno utjecaj tih radova na prostor u smislu da se na temelju ovjerenog glavnog projekta mogu izvoditi svi radovi na postojećoj građevini kojima se ne utječe na prostor bez obzira na njihovu tehničku zahtjevnost, napušten je. Navedeno znači da se radovi na postojećoj građevini mogu izvoditi na temelju akta koji je temelj za gradnju građevine. (Bienenfeld, J. et al, 2014) Uporabnu dozvolu sukladno čl. 257. izdavala su nadležna tijela, nakon što se tehničkim pregledom utvrdilo da je građevina izgrađena u skladu s građevinskom dozvolom, odnosno potvrđenim glavnim projektom, a osobito glede ispunjavanja bitnih zahtjeva za građevinu.

Kao i u prethodnima zakonima koji su prethodno prikazani, i u ovome Zakonu, vidljiva su bila određena odstupanja njegovih postupovnih odredbi od odredbi tada važećeg ZUP '91. U ovome Zakonu postupovne odredbe odnosile su se na ishodište 3 upravna akta (građevinsku dozvolu, rješenje o uvjetima građenja, uporabnu dozvolu), a na specifičan način, obzirom na tada važeći ZUP '91, uređeno je slijedeće: postupanje nadležnog upravnog tijela nakon primitka urednog zahtjeva za izdavanje rješenja o uvjetima građenja (čl. 215.), dužnost pružanja stranci mogućnosti uvida u idejni projekt i tko se smatra strankom u postupku izdavanja rješenja o uvjetima građenja (čl. 216. – 218.), dostava rješenja o uvjetima građenja te rješenja o odbijanju zahtjeva za njegovo izdavanje (čl. 221.), važenje rješenja o uvjetima građenja (čl. 222.), određivanje stranke u postupku izdavanja građevinske i uporabne dozvole (čl. 230. i čl. 257.b), postupanje Ministarstva nakon primitka urednog zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole (čl. 231. i čl. 232., st. 1. do 9.), dostava građevinske dozvole (čl. 232., st. 10.), važenje građevinske dozvole (čl. 232., st. 11. i 12.), izmjena i/ili dopuna rješenja o uvjetima građenja (čl. 233.), izmjena i/ili dopuna građevinske dozvole (čl. 235.), postupak izdavanja uporabne dozvole (čl. 259., 260. i 262.), uporabna dozvola za dio građevine (čl. 265.). S obzirom na navedeno, i u ovome Zakonu određene postupovne odredbe koje odstupaju od odredbi općeg upravnog postupka mogu se smatrati opravdanim jer su pridonosile djelotvornosti posebnog upravnog postupka, dok su ostale posebnosti postupanja nepotrebne iz razloga što je njima bila učinjena nepotrebna prilagodba odredbi općeg upravnog postupka. Nažalost, i u ovome Zakonu takve nepotrebne prilagodbe koje su učinjene, ponavljaju se s obzirom na prethodno važeće zakone, a odnosile su se na sljedeće odredbe koje su prethodno komentirane: dužnost pružanja stranci mogućnosti uvida u idejni projekt i tko se smatra strankom u postupku izdavanja rješenja o uvjetima građenja, dostava rješenja o uvjetima građenja te rješenja o odbijanju zahtjeva za njegovo izdavanje, određivanje stranke u postupku izdavanja građevinske i uporabne dozvole, dostava građevinske dozvole, izmjena i/ili dopuna rješenja o uvjetima građenja i građevinske dozvole. Ostale navedene odredbe (čl. 215., čl. 222., čl. 231., čl. 232. st. 11. i 12., čl. 259, čl.

260., čl. 262., čl. 265.) kojima se odstupalo od odredbi tada važećeg Zakona o općem upravnom postupku, mogu se smatrati opravdanim.

### **3.5. Usklađenost općih upravnih postupovnih odredbi i Zakona o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja**

Zakon o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja (Narodne novine, 69/09, 128/10, 136/12, 76/13) imao je posebnu ulogu uvjetovanu recesijskim razlozima u kojima se našlo svjetsko i hrvatsko gospodarstvo. Vlada Republike Hrvatske donijela je paket od 10 antirecesijskih mjera, gdje se mjera broj 7 odnosila na Poticanje izravnih ulaganja i prijenosa tehnologije, a kojom se željela osigurati učinkovita koordinacija državne i lokalne razine u pogledu stvaranja povoljnijih uvjeta za izravna strana ulaganja (ali i domaća), ubrzati aktivnosti kod već pripremljenih projekata i uvesti ubrzani postupak ishoda dozvola. (Rovis, I., 2009) Posljedica navedenog bila je donošenje Zakona o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja kojim su se uređivala pitanja gradnje (projektiranje, građenje, uporaba, održavanje i uklanjanje građevina), izdavanje akata za građenje, uporaba i uklanjanje građevina za koje se prema Zakonu o prostornom uređenju i gradnji izdaje potvrda glavnog projekta te provedba upravnog i inspeksijskog nadzora u vezi s tim. Dakle, na građevine na koje se Zakon o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja nije odnosio, primjenjivao se Zakon o prostornom uređenju i gradnji. Važno je naglasiti da se Zakon o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja iz istaknutih razloga donio na određeno vrijeme i to do 31. prosinca 2010. godine, a njegova primjena produžavana je u 3 navrata, odnosno posljednje produženje primjene odnosilo se na produženje Zakona do 31. prosinca 2013. godine. Akt za gradnju prema kojem se moglo pristupiti gradnji, a sukladno odredbama Zakona o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja, bio je rješenje za građenje. Naime umjesto ishoda dva upravna akta, lokacijske dozvole i potvrde glavnog projekta, trebalo je ishoditi samo jedan upravni akt – rješenje za građenje.

Kako je rješenje za građenje upravni akt, isti se donosio sukladno pravilima općeg upravnog postupka. Ipak i u postupovnim odredbama Zakona o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja, vidljiva su bila određena odstupanja ovih postupovnih odredbi od odredbi općeg upravnog postupka, a odstupanja su se odnosila na: postupak po primitku zahtjeva za donošenje rješenja za građenje (čl. 8.), dužnost nadležnog upravnog tijela pružiti mogućnost uvida u glavni projekt radi izjašnjenja te određivanje stranke u postupku donošenja rješenja za građenje (čl. 23.), rok za donošenje rješenja za građenje (čl. 27. st. 1.), važenje rješenja za građenje (čl. 31.), izmjene i dopune rješenja za građenje (čl. 32. i 33.). I u ovome Zakonu ponavlja se postupovna regulacija, sukladno prethodnim zakonima, kojima se regulirao postupak ishoda akata za gradnju, kojom se nepotrebno odstupa od odredbi općeg upravnog postupka: dužnost nadležnog upravnog tijela pružiti mogućnost uvida u glavni projekt radi izjašnjenja te određivanje stranke u postupku donošenja rješenja za građenje, rok za donošenje rješenja za građenje te izmjene i dopune rješenja za građenje. Ostalim posebnim odredbama kojima se na specifičan način uređuju pojedina pitanja postupka (čl. 8., čl. 32. i 33.), doprinosi se djelotvornosti postupka i ostvarivanju prava stranke u istome.

### 3.6. Usklađenost općih upravnih postupovnih odredbi i Zakona o gradnji iz 2013. godine

U skladu s člankom 106. Zakona o gradnji (Narodne novine, 153/13, 20/17, 39/19, 125/19), gradnji građevine može se pristupiti na temelju pravomoćne građevinske dozvole i na vlastitu odgovornost i rizik investitora na temelju izvršne građevinske dozvole te u skladu s kojom se mora graditi ako Zakonom ili drugim propisom nije drugačije propisano. Sama građevinska dozvola nema pravnih učinaka na vlasništvo i druga stvarna prava te ne predstavlja pravnu osnovu za ulazak u posjed nekretnine. U skladu s navedenim, građevinska dozvola prema ovome Zakonu je jedini akt tijela vlasti na temelju kojeg se može graditi, a razlikuje se građevinska dozvola za građenje građevine za koju se prema posebnom propisu ne izdaje lokacijska dozvola i građevinska dozvola za građenje građevine za koje se prema posebnom propisu izdaje lokacijska dozvola. Razlika između navedenih je u kontekstu isprava koje se prilažu uz zahtjev za izdavanje građevinske dozvole, samog predmeta postupka za izdavanje te dozvole te načina utvrđivanja usklađenosti glavnog projekta s posebnim propisima utvrđivanjem posebnih uvjeta i izdavanjem potvrda glavnog projekta. (Bienenfeld, Josip et al, 2014). Prema odredbama čl. 136. st. 1. u vezi s čl. 137. i 144. važećeg Zakona o gradnji, izgrađena građevina, odnosno rekonstruirana građevina može se početi koristiti, odnosno staviti u pogon te se može donijeti rješenje za obavljanje djelatnosti u toj građevini prema posebnom zakonu, nakon što se za tu građevinu izda uporabna dozvola.

Posebne postupovne norme Zakona o gradnji kojima se odstupalo od ZUP `09 odnose se na: dokaz pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole koji se odnosi na čl. 109. st. 1. podst. 1., stranka u postupku izdavanja građevinske i uporabne dozvole (čl. 115. i čl. 138), mogućnost uvida u spis predmeta (čl. 155. st. 2., 116. – 119.), dostava građevinske dozvole odnosno rješenja o odbijanju zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole (čl. 120.), izmjena, dopuna, poništavanje i ukidanje izvršne odnosno pravomoćne građevinske dozvole (čl. 125.), rokovi određeni u postupku izdavanja uporabne dozvole (čl. 140. st. 1., 142. st. 1., 144.), privremena uporabna dozvola (čl. 145.), uporabna dozvola za dio građevine (čl. 146.). Premda pojedina odstupanja Zakona o gradnji od odredbi ZUP-a imaju svoju opravdanost, značajna su odstupanja koja se odnose na: dokazivanje pravnog interesa, položaj i određivanje stranke u postupku izdavanja građevinske (Vitez Pandžić, M., 2019., b) i uporabne dozvole, dostavljanje građevinske dozvole, poništavanje i ukidanje izvršne građevinske dozvole, rokove izdavanja uporabne dozvole te izdavanje privremene uporabne dozvole i uporabne dozvole za dio građevine (Vitez Pandžić, M., 2019., a), a kojima se zapravo nepotrebno odstupa od općih postupovnih odredbi čime se utječe na učinkovitost postupanja, ali i utvrđivanja činjenica.

## 4. ZAKLJUČAK S PREPORUKAMA ZA POBOLJŠANJE

Može se konstatirati da su u promatranom vremenskom razdoblju te u analiziranom upravnom području, utvrđena određena odstupanja postupovnih odredbi materijalnih zakona koja su premašila granice definirane prethodno i trenutno važećim odredbama ZUP `91 i ZUP 09. Premda pojedina prikazana odstupanja zakona koji su regulirali gradnju i uporabu zgrada od odredbi općeg upravnog postupka imaju svoju opravdanost, značajna su odstupanja koja se odnose na prikazani vremenski period te koja se ne mogu smatrati opravdanim, a odnose se na: dokazivanje pravnog interesa, položaj i određivanje stranke u postupku izdavanja građevinske

i uporabne dozvole, izdavanje izmjena i dopuna građevinske dozvole, dostavljanje građevinske dozvole, poništavanje i ukidanje izvršne građevinske dozvole, rokove izdavanja građevinske i uporabne dozvole te izdavanje privremene uporabne dozvole i uporabne dozvole za dio građevine. Obzirom na izloženo, ova spomenuta odstupanja smatraju se nepotrebnim jer se istima odstupa/odstupalo se od odredbi općeg upravnog postupka u slučajevima kada to nije potrebno i kada su odgovarajuću regulaciju pružale odredbe ZUP '91 i ZUP '09, a dodatno se utječe na učinkovitost postupanja te utvrđivanje činjenica i okolnosti koje su bitne za rješavanje u dotičnim upravnim stvarima. Ovime se smatra da hipoteza postavljena u uvodu rada nije dokazana te je ista opovrgnuta. Određene posebne postupovne odredbe vremenom su napuštene, ali značajna nepotrebna odstupanja važećeg Zakona o gradnji od odredbi općeg upravnog postupka prisutna su i dalje. Stoga se upućuje na pojedine normativne korekcije istoga:

- nije potrebno posebnim odredbama Zakona o gradnji definirati pojam stranke u postupku ishoda građevinske i uporabne dozvole jer je isti sadržan u temeljnim odredbama ZUP-a,
- u slučaju da zakonodavac ostane pri definiranju pojma stranke kako je to trenutno, potrebno je dodatno razmotriti odredbe o osobnoj dostavi iz čl. 120. st. 1 uzimajući u obzir da ako svaka stranka iz postupka ima pravo žalbe na građevinsku dozvolu, a isti rok je prekluzivan, nužno je svim strankama pokušati obaviti osobnu dostavu (bez obzira da li su iste i sudjelovale u postupku).
- kod odredbe o javnoj objavi radi poziva na uvid u spis radi izjašnjenja iz članka 116. st. 1. Zakona o gradnji, treba dodatno razmotriti ograničavanje postupovnih prava stranke iz postupka gdje bi se u ovim slučajevima formiranjem formalne postupovne zajednice učinkovito štitila prava stranke iz postupka, a u slučaju čl. 116. st. 2. učinkovito bi bilo koristiti institut privremenog zastupnika iz ZUP-a '09,
- također da je potrebno uskladiti rokove za ishoda uporabne dozvole s odredbama ZUP-a '09 koje se odnose na rokove za donošenje rješenja u provedbi ispitnog postupka, je potrebno razmotriti mogućnost stavljanja privremene uporabne dozvole izvan snage donošenjem uporabne dozvole.

Sukladno svemu navedenom, valja naglasiti da se nadalje smatra da su određena posebna postupovna reguliranja zbog posebnosti pojedinih upravnih područja nužna, no kada to nije potrebno i kada važeći ZUP '09 pruža odgovarajuću postupovnu regulaciju, zasigurno se treba prikloniti općim postupovnim odredbama kako bi subjektivna prava građana i pravna sigurnost bili očuvani.

## LITERATURA

### *Knjige i znanstveni radovi*

1. Babac, B., (1998.), Upravno postupovno pravo – odabrana poglavlja, Osijek: Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
2. Bienenfeld, J. et al, (2013.), Legalizacija i gradnja, Zagreb: Novi informator d.o.o.
3. Bienenfeld, J. et al., (2014.), Pitanja i aktualnosti u području Zakona o gradnji i Zakona o prostornom uređenju, Zagreb: Novi informator d.o.o.
4. Borković, I., (2002.), Upravno pravo, Zagreb: Narodne novine

5. Britvić Vetma, B., (2015.), „Sporna pitanja u ozakonjenju bespravno sagrađenih zgrada u Republici Hrvatskoj”, Sveske za javno pravo, godište 6, vol. 21., str. 44. - 56.
6. Britvić Vetma, B., Pičuljan, N., (2016.), „Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u RH“, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, no. 3-4, str. 37.-51.
7. Đerđa, D., (2010.), Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Zagreb: Inženjerski biro
8. Krbek, I., (1962.), Pravo jugoslavenske javne uprave, III knjiga funkcioniranje i upravni spor, Zagreb: Birotehnički izdavački zavod, Izdavačko-knjižarsko poduzeće
9. Ljubanović, B., (2006), „Posebni upravni postupci u Republici Hrvatskoj”, Hrvatska javna uprava, vol. 6., no. 3, str. 5. - 22.
10. Ljubanović, B. (2009.), „Postupanje po novom Zakonu o općem upravnom postupku i posebni upravni postupci“, u: Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Koprić I., Đulabić, V. (ur.), Zagreb: Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište u Zagrebu, str. 143. - 154.
11. Medvedović, D., (2003.), „Pravno uređeni upravni postupci-prepostavka moderne uprave“, u: Modernizacija hrvatske uprave, Koprić, I. (ur.), Zagreb: Suvremena javna uprava, str. 381. - 394.
12. Medvedović, D., (2006.), „Glavni smjerovi modernizacije općeg upravnog postupka“, u: Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja, Barbić, J. (ur.), Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, str. 37. - 57.,
13. Medvedović, D., (2010.), „Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku“, u: Primjena Zakona o općem upravnom postupku, Foretić, D., Slovinić, J. (ur.), Zagreb: Novi informator, str. 19. – 65.
14. Rovis, I., (kolovoz 2009.), „Primjena novih propisa u gradnji”, Računovodstvo, revizija i financije, br. 8/09, str. 126. - 132.
15. Učur, M. Đ. (2005/2006), Građevinska regulativa, ogledni primjeri rješavanja pravnih odnosa, Rijeka: Građevinski fakultet Sveučilišta u Rijeci
16. Vitez Pandžić, M. (2019.), „Pojedina odstupanja zakona o gradnji od zakona o općem upravnom postupku u postupcima izdavanja uporabnih dozvola“, u: Zbornik radova 9. međunarodne konferencije Razvoj javne uprave, Vukovar: Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, str. 261. – 271.
17. Vitez Pandžić, M. (2019.), „Stranka u postupku ishoda građevinske dozvole, Hrvatska i komparativna javna uprava“, vol. 19., no. 2., str. 305. – 327., b

#### *Propisi*

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, 85/10 – pročišćeni tekst, 05/14
2. Zakona o gradnji, Narodne novine 52/99, 57/99-uredba, 75/99, 117/01, 47/03
3. Zakona o gradnji, Narodne novine 175/03, 100/04
4. Zakon o gradnji, Narodne novine, 153/13, 20/17, 39/19, 125/19
5. Zakon o građenju, Narodne novine 77/92, 82/92 – ispravak, 26/93, 33/95
6. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, 53/91, 103/96 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske
7. Zakon o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja, Narodne novine, 69/09, 128/10, 136/12, 76/13
8. Zakon o prostornom uređenju i gradnji, Narodne novine 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12, 55/12, 80/13

**RAZVOJ INSTITUTA IZVRŠENJA U UPRAVNOSUDSKOM POSTUPKU U  
REPUBLICI HRVATSKOJ – POVIJESNI PREGLED**

**DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF ENFORCEMENT IN  
ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEDURE IN THE REPUBLIC OF CROATIA –  
HISTORICAL OVERVIEW**

**dr. sc. Ivan Malenica**

Ministar uprave i pravosuđa

e-mail: [ministar@mpu.hr](mailto:ministar@mpu.hr)

**Sažetak**

Izvršenjem presuda ostvaruje se smisao upravnosudskog postupka, a to je pružanje efikasne zaštite prava i pravnih interesa pojedinaca povrijeđenih od strane javnopravnih tijela. Zbog takve važnosti instituta izvršenja u upravnom sporu u ovom se radu prikazuje povijesni razvoj predmetnog instituta u Republici Hrvatskoj. U radu se prvo prikazuje pravna regulacija izvršenja upravnosudskih odluka u Državi SHS, Kraljevstvu SHS, Kraljevini SHS, Kraljevini Jugoslaviji (1919. - 1939.). Zatim se prikazuje razvoj instituta izvršenja od 1939. do 1991. Na kraju se prikazuje regulacija instituta izvršenja u Republici Hrvatskoj. Zaključno, autor prikazuje određene nedostatke u pravnoj regulaciji instituta izvršenja u upravnom sporu donošenjem novog Zakona o upravnim sporovima.

**Ključne riječi:** *izvršenje, upravni spor, upravnosudskih postupak.*

**Abstract**

The enforcement of judgments realizes the meaning of the administrative court procedure and that is providing effective protection of the rights and legal interests of individuals affected by public bodies. Due to such importance of the institute of enforcement in administrative dispute, this paper presents the historical development of enforcement in administrative dispute in the Republic of Croatia. Firstly, the paper presents the legal regulation of enforcement of administrative court decisions in the State of SCS, the Kingdom of SCS, the Kingdom SCS, and the Kingdom of Yugoslavia (1919-1939). Then, the paper presents the development of the institute of enforcement from 1939 to 1991. In the end, the regulation of the institute of enforcement in the Republic of Croatia is shown. In conclusion, the author presents certain shortcomings in the legal regulation of the institute of enforcement in the administrative dispute by passing a new Law on Administrative Disputes.

**Keywords:** *enforcement, administrative dispute, administrative court proceedings.*

**1. UVOD**

Razumijevanje značaja uloge izvršenja upravnosudskih odluka kao pravnog instituta ne može se uvidjeti bez analize povijesnih i društveno-političkih odnosa i uvjeta koji su postojali u vremenu njegova nastanka. S obzirom na navedeno potrebno je poznavati povijesni razvoj instituta izvršenja u upravnom sporu kao obliku sudskog nadzora nad upravom. Slijedom toga, potrebno je prikazati povijesno-pravno uporište i začetak normativnog uređenja instituta

izvršenja upravnosudskih odluka počevši od analize odredbi pojedinih procesnih odredbi s početka 20. stoljeća koji su prvotno uređivali predmetnu materiju pa sve do današnjih pozitivno važećih propisa.

## **2. PRAVNA REGULACIJA IZVRŠENJA UPRAVNOSUDSKIH ODLUKA U DRŽAVI SHS, KRALJEVSTVU SHS, KRALJEVINI SHS, KRALJEVINI JUGOSLAVIJI (1919. - 1939.)**

*Zakonom o državnom savjetu i upravnim sudovima*, koji je donesen 1922. godine, prvi se put uredilo pitanje obveznosti i izvršenja upravnosudskih odluka. Naime, sve do 1922. propisi koji su uređivali upravni spor nisu sadržavali odredbe koje su se odnosile na obveznost i izvršenje sudskih odluka.

Zakonom o Državnom savjetu i upravnim sudovima člankom 42. bilo je propisano da su presude Državnog savjeta i pravomoćne presude upravnih sudova obvezne za upravne vlasti. Slijedom toga upravna vlast nije mogla protiv volje tužitelja ništa učiniti što bi tim presudama bilo protivno.

U pogledu izvršenja presuda Državnog savjeta i upravnih sudova, za slučaj kad se presudom Državnog savjeta ili upravnih sudova zahtijevalo donošenje novog upravnog akta, a upravna vlast ga nije donijela u roku od tri mjeseca od dana kad joj je dostavljena presuda, stranka u čiju korist je presuda donesena imala je pravo podnijeti žalbu Državnom savjetu. U tom je slučaju Državni savjet mogao donijeti rješenje kojim bi potpuno zamijenio poništeni upravni akt. Na taj bi način Državni savjet iskoristio mogućnost meritornog presuđivanja i sam riješio upravnu stvar. Ovaj akt po svom karakteru jest upravni, a ne sudski, iako ga je sud donio, a Državni savjet ga je koristio samo u nuždi kako bi osigurao sankciju svojoj presudi.<sup>1</sup>

Ova mjera imala je za cilj osigurati izvršenje onih presuda upravnih sudova za čije je izvršenje i definitivno okončanje spora nužno da se izda novi upravni akt, a koji upravna vlast po primjedbama iz presude nije izdala u zakonskom roku iako je to bila dužna učiniti. Upravnosudska praksa bila je utvrdila da se donošenje rješenja od Državnog savjeta može tražiti samo u slučajevima u kojima je sporna stvar presudom bila definitivno raspravljena, ali ne i u slučajevima kada je presudom upravnog suda napadnuti upravni akt bio samo iz formalnih razloga poništen (sud nije ulazio u materijalnu ocjenu predmeta).<sup>2</sup> Upravnosudska praksa bila je dosta podijeljena po pitanju upravnog akta kojeg bi upravna vlast u izvršenju presude donijela protivno primjedbama upravnog suda. U nekim je slučajevima Državni savjet prihvatao zahtjev stranke, a u drugim bi odbijao zahtjev stranke i upućivao podnositelja zahtjeva da ponovno podnese tužbu upravnom sudu.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Majstorović, Bogdan, *Komentar zakona o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, 1965., str. 25., str. 33.

<sup>2</sup> Lučić, Vlastimir, *Priručnik za Državni savet i upravne sudove*, Izdavačka knjižara A. M. Popovića, Beograd, 1938., str. 60.

<sup>3</sup> Ibid. str. 59.

### **3. PРАВNA REGULACIJA IZVRŠENJA UPRAVNOSUDSKIH ODLUKA U BANOVINI HRVATSKOJ (1939. - 1941.)**

Uredba o Upravnom sudu u Zagrebu iz 1939. godine propisivala je u čl. 64. da su presude Upravnog suda obvezne za upravne vlasti. Kada Upravni sud usvoji tužbu i poništi upravni akt, predmet se vraća u stanje u kome se nalazio prije nego je poništen akt donesen. Ako je s obzirom na prirodu stvari koja je bila predmetom upravnog spora, umjesto poništenog akta potrebno donijeti novi akt, tada ga je upravna vlast dužna donijeti bez odgode te je pri donošenju novog akta bila vezana pravnim shvaćanjima suda, odnosno primjedbama Suda glede pogrešaka u postupku.

Upravna vlast imala je rok od tri mjeseca od dana kada joj je dostavljena presuda da donese upravni akt sukladno shvaćanjima suda. Ako upravna vlast to ne bi učinila, stranka je mogla predložiti Upravnom sudu da od upravne vlasti zatraži razloge za takvo propuštanje roka. U slučaju da upravna vlast ne bi odgovorila na takvo traženje Upravnog suda u roku od trideset dana ili pak njezini razlozi za nepostupanje nisu bili opravdani, Sud je mogao uzeti predmet u razmatranje i na općoj sjednici Suda<sup>4</sup> donijeti potreban akt za izvršenje odluke Suda. U slučaju da je upravna vlast nakon poništenja upravnog akta donijela novi upravni akt koji bi bio protivan pravnom shvaćanju Upravnog suda, tužitelj je mogao podnijeti novu upravnu tužbu. Upravni sud je u tom slučaju, nakon provedenog postupka mogao meritorno riješiti upravnu stvar te o tome izvijestiti bana radi pozivanja na odgovornost službenika koji je bio odgovoran za donošenje upravnog akta protivnog ranijoj sudskoj presudi.

### **4. PРАВNA REGULACIJA IZVRŠENJA UPRAVNOSUDSKIH ODLUKA U NEZAVISNOJ DRŽAVI HRVATSKOJ (1941. - 1945.)**

Zakonska odredba o Upravnom sudištu iz 1942. godine u čl. 79. uređivala je situacije kada upravna vlast, nakon što Upravno sudište ukine njezinu rješidbu, ne postupi po pravnom shvaćanju i primjedbama Sudišta. U tom je slučaju stranka mogla opetovano podnijeti tužbu i pokrenuti upravni spor, a Sudište bi nakon provedenog postupka izvijestilo nadležno ministarstvo radi provođenja stegovnog postupka protiv službenika koji je to skrivio. U ovakvim slučajevima, ono je moglo dotičnog službenika osuditi na naknadu troškova koje je prouzrokovao strankama.

Zakonska odredba uređivala je i situacije kada upravna oblast ne bi postupila u roku od tri mjeseca, u kojem je bila obvezna donijeti novu rješidbu. U ovoj bi situaciji Upravno sudište na prijedlog stranke zatražilo od upravne oblasti priopćenje razloga zbog kojih rješidba nije izdana. U roku od mjesec dana upravna oblast bila je dužna odgovoriti na upit, navodeći razloge zbog kojih nije postupila po presudi. Ako upravna oblast ne bi odgovorila na upit u roku od mjesec dana ili ako pak njezino priopćenje po mišljenju sudišta nije opravdavalo njezino nepostupanje, Upravno sudište bi zasjedajući u punom vijeću<sup>5</sup> imalo ovlast donijeti rješenje koje bi zamijenilo

---

<sup>4</sup> Opću sjednicu Upravnog suda čine predsjednik, potpredsjednik i svi suci suda. (čl. 13. st.1. ZDSUS)

<sup>5</sup> Prema čl. 12. ZOUS-a Vijeće Upravnog sudišta čine predsjednik, potpredsjednik i svi vijećnici (suci) sudišta.



rješidbu upravne oblasti. Ako bi upravna oblast u međuvremenu izdala rješidbu, ona je o tome bila dužna obavijestiti Upravno sudište koje bi zaključkom obustavilo postupak.<sup>6</sup>

## 5. PRAVNA REGULACIJA IZVRŠENJA UPRAVNOSUDSKIH ODLUKA U SOCIJALISTIČKOJ JUGOSLAVIJI – FNRJ, SFRJ (1945. - 1991.)

Prema Zakonu o upravnim sporovima iz 1952. godine, presude Vrhovnog suda FNRJ i pravomoćne presude vrhovnih sudova narodnih republika bile su obvezne za državne organe, te oni nisu smjeli činiti ništa što bi tim presudama bilo protivno.<sup>7</sup> Ovom je odredbom zakonodavac utvrdio obvezu poštivanja i postupanja po presudi za sve državne organe. Razlog zašto je zakonodavac naglasio samo „pravomoćne presude vrhovnih sudova narodnih republika“, a ne i pravomoćne presude Vrhovnog suda FNRJ, leži u činjenici da kod Vrhovnog suda FNRJ nema nepravomoćnih presuda jer protiv njih nema ni prava za žalbu. Presude nižih sudova postaju pravomoćne kad žalba nije dozvoljena, kad nije izjavljena i kad je odbijena.<sup>8</sup> Kad sud poništi akt protiv kojeg je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kome se nalazio prije nego što je poništen akt donesen. Nadležni organ jest sadržajno i vremenski vezan za presudu suda. Ako je, prema prirodi stvari koja je bila predmet spora, umjesto poništenog akta potrebno donijeti drugi, nadležni organ ga je dužan donijeti bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostave presude. On je pritom vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama suda u pogledu postupka. Dakle, na nadležnom je organu da prema prirodi stvari konkretnog predmeta ocijeni je li potrebno donijeti novi upravni akt ili ne. To svakako ovisi o vrsti upravnog akta koji je bio predmet upravnog spora. Ako je u upravnom sporu poništeno rješenje o žalbi koje je donijelo drugostupanjsko tijelo, u slučaju da je presudom poništeno to rješenje, predmet se vraća u stanje u kome se nalazio prije negoli je poništen akt donesen, odnosno drugostupanjsko tijelo je obvezno donijeti novo rješenje po žalbi. Ako je u upravnom sporu poništen prvostupanjski upravni akt, postupanje donositelja tog upravnog akta ovisit će o činjenici je li upravni postupak bio pokrenut na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti. Ako je upravni postupak bio pokrenut na zahtjev stranke, poništenjem upravnog akta zahtjev ostaje i nadležno upravno tijelo dužno je po tom zahtjevu postupiti. Ako je upravni postupak pokrenut po službenoj dužnosti, tada je na nadležnom upravnom tijelu da odluči hoće li nastaviti pokrenuti postupak, osim ako se radi o upravnim postupcima pokrenutim na temelju zakona.<sup>9</sup> Ako je presudom upravni akt poništen zbog pogrešne primjene materijalnog prava, tada je nadležno upravno tijelo pri donošenju novog akta dužno primijeniti taj zakon u onom smislu koji je u obrazloženju presude naveden. Ako je pak upravni akt poništen zbog nepravilnog postupka ili zbog drugih formalnih nedostataka, organ je u izvršavanju presude dužan postupiti onako kako je u presudi utvrđeno. Ako je akt poništen zbog pogrešne ocjene dokaza odnosno pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, nadležno upravno tijelo može nadopuniti

<sup>6</sup> Čl. 80. ZOUS-a.

<sup>7</sup> Čl. 63. st. 1. ZUS 1952.

<sup>8</sup> Ivančević, Velimir i dr., *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudskom praksom*, Narodne novine, Zagreb, 1958., str. 276.

<sup>9</sup> O ovoj temi vidi više i u: Ivančević, Velimir, i dr., *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudskom praksom*, Narodne novine, Zagreb, 1958., str. 277.-278. i Majstorović, Bogdan, *Komentar zakona o upravnim sporovima*, str. 149.-150.

dokazni postupak i utvrditi nove činjenice.<sup>10</sup> Vrhovni sud FNRJ u jednoj je od svojih presuda utvrdio da se akt prvostupanjskog tijela koji je donesen u izvršenju sudske presude, odnosno rješenja o poništenju ranijeg akta tog organa, smatra novim aktom prvostupanjskog upravnog organa protiv kojeg stranka ima pravo žalbe na viši organ uprave, a ne akt protiv kojeg se može pokrenuti upravni spor.

Ako bi kojim slučajem nadležni organ nakon poništenja upravnog akta donio novi upravni akt protivno pravnom shvaćanju ili primjedbama suda u pogledu postupka, stranka je imala mogućnost ponovnog pokretanja upravnog spora, a sud bi u tom slučaju presudom poništio osporeni akt i u pravilu sam riješio upravnu stvar. Takva presuda u svemu je zamjenjivala akt nadležnog tijela.<sup>11</sup> Ovdje se dakle više nije radilo o tužbi za pobijanje već o zahtjevu stranke da sud donese akt kakav je trebao donijeti tuženi organ. Sud svojom presudom ne zamjenjuje samo pogrešno doneseni akt tuženog organa, već apsorbira i raniju sudsku odluku povodom tužbe za pobijanje.<sup>12</sup> Zakonodavac se dakle odlučio da u cilju sprečavanja odugovlačenja postupka i nepotrebnog parničenja nametne obvezu sudu kojem je podnesena tužba da u pravilu sam riješi upravnu stvar. Sud nije imao mogućnost da u novopokrenutom upravnom sporu odbije tužbu, već je bio dužan poništiti upravni akt i sam riješiti upravnu stvar.<sup>13</sup> To je iz razloga što je on u novom sporu samo imao ovlast utvrđivati sukladnost svoje presude donesene u prethodnom upravnom sporu i upravnog akta kojeg je donijelo nadležno upravno tijelo u izvršenju presude. Na taj je način bilo omogućeno da se u sporu pune jurisdikcije presudom riješi upravna stvar i zamijeni poništeni upravni akt.

Prema Majstoroviću, sud u sporu protiv upravnog akta donesenog u izvršenju presude nije ulazio u ispitivanje pravilnosti svoje ranije presude, niti smisla materijalnog zakona koji je tom presudom protumačen u pogledu njegove primjene na konkretan slučaj, već se zadržavao samo na ispitivanju suglasnosti novog upravnog akta s ranijom presudom.<sup>14</sup> Sud je u slučaju poništenja upravnog akta donesenog u izvršenju presude bio dužan obavijestiti tijelo koje je vršilo nadzor nad tijelom koje nije izvršilo presudu.<sup>15</sup>

Prethodno smo naveli da je nadležno tijelo bilo vezano za prirodu stvari predmeta upravnog spora kod odlučivanja treba li donijeti novi upravni akt. Zakon je predviđao sankciju za slučaj kada nadležno upravno tijelo ne donese upravni akt u zakonom propisanom roku. Ako se radilo o situacijama kada je nadležno upravno tijelo bilo obvezno donijeti novi upravni akt (ili upravni

---

<sup>10</sup> „Upravni organ koji je, donoseći novo rješenje umjesto poništenog, vezan pravnim shvaćanjima suda i njegovim primjedbama u pogledu postupka, može donijeti isto takvo rješenje kao što je bilo poništeno ako to opravdavaju novi razlozi koji nisu u suprotnosti s pravnim shvaćanjem suda, ili ako to opravdava činjenično stanje utvrđeno ponovno u smislu primjedaba suda.“ *Vrhovni sud FNRJ*, presuda br. Už-1510/53 od 17. studenog 1953.

<sup>11</sup> Čl. 64. ZUS 1952.

<sup>12</sup> Ivančević, Velimir, *Karakter tužbe i presude u upravnom sporu*, u: *Hrestomatija upravnog prava*, Medvedović, Dragan (ur.), Suvremena javna uprava, Zagreb, 2003., str. 260.-261.

<sup>13</sup> Tomić, Zoran, Bačić, Vera, *Komentar zakona o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, Beograd, 1985., str. 192.

<sup>14</sup> Majstorović, Bogdan, *Komentar zakona o upravnim sporovima*, str. 152.

<sup>15</sup> Ivančević navodi da je glavni razlog uvođenja ove obveze taj da neposredno više tijelo poduzme sa svoje strane sve mjere koje će spriječiti da se ubuduće događaju slične stvari. Te mjere mogu varirati, počevši od stručno-pedagoškog djelovanja, pa do disciplinskog postupka protiv odgovornih osoba. Ivančević, V., i dr., *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudskom praksom*, str. 287.

akt kad se radi o šutnji uprave), a nije ga donijelo u za to ostavljenom roku od 30 dana, prema čl. 65. st. 1. ZUS 1952, stranka je mogla posebnim pisanim podneskom tražiti donošenje takvog akta. Ako nadležno tijelo ne bi donijelo upravni akt ni za sedam dana od dana kada ga je za to stranka zatražila, stranka je mogla zatražiti donošenje takvog akta od suda koji je donio presudu u prvom stupnju.

Dakle, o donošenju novog upravnog akta brine tužitelj koji je u ranijem sporu uspio s tužbom, kojem je zakonodavac uslijed neaktivnosti javnopravnog tijela, podijelio ovlast da dodatnim aktivnostima pred sudom ostvari ili zaštiti svoja prava ili interese.

Stranka u čiju je korist sud donio presudu, u slučaju nedonošenja upravnog akta od nadležnog javnopravnog tijela bila je dužna najprije podneskom zatražiti od nadležnog upravnog tijela donošenje upravnog akta. Ako bi se javnopravno tijelo oglušilo na podnesak stranke, ona je tek nakon proteka roka od sedam dana mogla podnijeti zahtjev sudu<sup>16</sup> od kojeg je tražila donošenje takvog akta. Sud bi temeljem zahtjeva stranke zatražio od nadležnog tijela da mu dostavi obavijest o razlozima zbog kojih upravni akt nije bio donesen. Nadležno je tijelo bilo dužno dati ovu obavijest u roku od sedam dana, a u slučaju da ono to ne bi učinilo, ili pak dana obavijest ne bi opravdavala neizvršenje sudske presude, sud je mogao donijeti rješenje kojim bi u svemu zamijenio akt nadležnog tijela.<sup>17</sup>

Postojale su tri bitne razlike u slučaju aktivnog i pasivnog neizvršenja presude. Prva je razlika u podnesku kojim se pokreće postupak pred sudom. Kod aktivnog neizvršenja stranka je podnosila tužbu i pokretala novi upravni spor pred sudom koji je već donio presudu u istom predmetu. U slučaju pasivnog neizvršenja stranka je podnosila zahtjev Vrhovnom sudu FNRJ, u kojem je tražila donošenje upravnog akta. Druga razlika između ovih dvaju slučajeva vezivala se posredno na prvo, upravo navedeno razlikovanje, jer je kod aktivnog neizvršenja sud okončavao spor presudom, a kod pasivnog neizvršenja postupak je okončavan donošenjem rješenja. Treća razlika odnosi se na obveznost postupanja suda u sporu pune jurisdikcije. U slučaju aktivnog neizvršenja stoji odredba da će sud: „...u pravilu sam riješiti stvar presudom“, iz čega se može zaključiti da je dopuštena i iznimka. U slučaju pasivnog neizvršenja postoji imperativna odredba: „...sud će donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt nadležnog tijela“. Dakle, nije ostavljeno na volju sudu da odluči hoće li ili neće donijeti rješenje kojim će zamijeniti osporeni upravni akt.

Kod pasivnog neizvršenja sud je izuzetno stupio na mjesto tuženog organa koji je propustio donijeti upravni akt. U materijalnom i formalnom pogledu ovo rješenje suda ima slične pravne značajke kao i upravni akt nadležnog državnog tijela.<sup>18</sup> Protiv rješenja Vrhovnog suda narodne republike, stranka je imala mogućnost izjaviti žalbu Vrhovnom sudu FNRJ, pod općim uvjetima o dopustivosti žalbe iz čl. 18. i 43. ZUS 1952.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Zahtjev se podnosi sudu koji je donio presudu u prvom stupnju.

<sup>17</sup> Na osnovi odgovora, odnosno obavijesti nadležnog tijela koje je bilo dužno izvršiti presudu, sud može, ako postoje opravdani razlozi zbog kojih nadležno tijelo nije u zakonskom roku donijelo novi upravni akt, ostaviti nadležnom tijelu dodatni rok u kojem će donijeti upravni akt. Popović, S., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, str. 347.

<sup>18</sup> Ivančević, Velimir, i dr., *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudskom praksom*, str. 292.

<sup>19</sup> Iako to nigdje decidirano ne piše, prema Ivančeviću, žalbeni sud odlučuje u obliku rješenja. Ibid. str. 292.

Sud je rješenje kojim je riješio upravnu stvar bio dužan dostaviti nadležnom upravnom tijelu da bez odlaganja provede izvršenje, budući da je to rješenje predstavljalo izvršni naslov. Isto tako, Sud je bio dužan o donesenome rješenju obavijestiti i neposredno više državno tijelo.

Izmjene i dopune Zakona o upravnim sporovima iz 1965. godine nisu mijenjale načelo obveznosti i izvršenja upravnosudskih odluka u odnosu na ZUS 1952. Kako smo već prethodno naveli, ovim je izmjenama uvedena i zaštita Ustavom utvrđenih prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda, kad su ta prava i slobode povrijeđene radnjom službene osobe u radnoj ili drugoj organizaciji kojom se protivno zakonu neposredno sprječava ili ograničava određenom pojedincu ili organizaciji vršenje takvog prava i sloboda. Radilo se dakle o specijalnom i supsidijarnom obliku sudske kontrole bliske upravnom sporu koju vrše sudovi opće nadležnosti, a koja je privremeno regulirana Zakonom o upravnim sporovima.<sup>20</sup> Nadležnost za postupanje po prijedlogu stranke za zaštitom prava bila je u rukama okružnih sudova, koji su rješenjem mogli usvojiti prijedlog stranke i zabraniti daljnje vršenje radnje ili ga odbiti.

Budući da je u ovakvim slučajevima radi efikasnosti sudske zaštite bilo nužno osigurati i izvršenje rješenja, zakon je ovlastio sud koji je donio rješenje da odmah poduzme sve što je potrebno radi izvršenja rješenja. U tom smislu, sud je mogao obavijestiti rukovoditelja organa koji vrši nadzor, javnog tužitelja, kao i druge organe kako bi i oni sa svoje strane poduzeli sve što je potrebno radi uspostavljanja zakonitog stanja. Ako se rješenje ne bi izvršilo u ostavljenom roku, sud je imao ovlasti izvršiti rješenje neposredno ili preko drugog suda ili organa. Izvršenje se, prema okolnostima slučaja, provodilo na trošak organa ili organizacije, odnosno na trošak odgovorne osobe koja je izvršila radnju. Sud je mogao rješenjem staviti prijedlog nadležnom organu za udaljenje s dužnosti odgovorne osobe, a mogao je i odgovornoj osobi koja nije u predviđenom roku izvršila rješenje, izreći novčanu kaznu od 200 000 dinara, kao i odrediti joj i druge primjerene radnje shodno pravilima izvršnog postupka.

Budući da je Zakon o upravnim sporovima iz 1977. godine predstavljao kontinuitet koncepta upravnog sudovanja koji je započeo 1952. godine kada je donesen Zakon o upravnim sporovima, njime se nije bitnije diralo u odredbe o obveznosti, odnosno izvršenju u upravnom sporu.

## **6. PRAVNA REGULACIJA INSTITUTA IZVRŠENJA DONOŠENJEM NOVOG ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA IZ 2010.**

Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima iz 1991. godine preuzeo je odredbe Zakona o upravnim sporovima iz 1977. godine, te je u pogledu obveznosti i izvršenja upravnosudskih odluka zadržao isto uređenje. U postupku donošenja novog propisa o upravnim sporovima doneseni su bili brojni dokumenti i prijedlozi koji su na različite načine uređivali izvršenje u upravnom sporu.

U okviru projekta CARDS, 2008. godine doneseni su bili *Strateški dokument za izradu Nacrta novog Zakona o upravnim sporovima* te *Nacrt smjernica za novi Zakon o upravnim sporovima*.

---

<sup>20</sup> Tomić, Zoran R., *Upravno pravo, upravna kontrola uprave*, II. prošireno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1990., str. 473.

Nacrt novog Zakona izradili su hrvatski i strani stručnjaci te je isti i predložen Vladi Republike Hrvatske. Smjernice kao konkretni prijedlozi imale su za cilj pomoći u izradi novog Zakona o upravnim sporovima. Po pitanju izvršenja, u smjernicama je stajalo da će se odluke koje se odnose na novčane isplate ili povrat (pokretnih) predmeta izvršavati prema pravilima Ovršnog zakona bez obzira je li izvršenje usmjereno prema osobi ili upravnom tijelu. U slučaju da se upravno tijelo ne bi pridržavalo odluke koja ga obvezuje na donošenje upravnog akta, sud bi po prijedlogu tužitelja upravnom tijelu mogao izreći novčanu kaznu. Prijedlog je bio da se izricanje kazne može ponavljati bez ograničenja. Navedeni su bili i neki dodatni prijedlozi koji su tražili detaljnu raspravu, poput osobnog sudskog poziva odgovornim službenicima ili voditelju upravnog tijela, osobne kazne protiv odgovornih službenika, voditelja upravnih tijela ili voditelja viših upravnih tijela te imenovanje vanjskog povjerenika da donese upravni akt.

Nacrt Zakona o upravno-sudskom postupku izrađen je 13. veljače 2009. godine te se sastojao od četrnaest dijelova i 121 članka, a izvršenje je bilo regulirano glavom XII. koja je nosila naslov: *Ovrha*. Ovaj nacrt zanimljiv je u tome što je na potpuno drugačiji način uredio izvršenje u upravnom sporu u odnosu na Zakon o upravnim sporovima donesen 2010. godine.

Sam naslov „ovrha“ asocirao je na to da se radi o približavanju upravnosudskog izvršenja uređenju izvršenja u parničnom postupku. Umjesto dotadašnjih termina obveznost i izvršenje koristio se pojam ovrha, a na blisku povezanost s parničnim postupkom ukazuje i mogućnost supsidijarne primjene Ovršnog zakona. U Komentaru nacrtu Zakona o upravnosudskom postupku isticala se važnost instituta ovrhe u upravnosudskom postupku budući da je učinkovito izvršenje presuda i drugih ovršnih isprava ključni element provedbe vladavine prava i učinkovite pravne zaštite. Nadležnost za provođenje ovrhe bila bi u rukama prvostupanjkih upravnih sudova koji su rješavali konkretan predmet i koji su donosili pravomoćnu presudu. U slučaju kad bi Vrhovni upravni sud odlučivao u prvom stupnju on je trebao biti nadležan i za ovršni postupak.<sup>21</sup> Prema čl. 107. st. 3. Nacrta Zakona o upravnosudskom postupku, ovršni bi se postupak pokretao na prijedlog ovrhovoditelja (nositelja ovršnog naslova) i sud bi o tom prijedlogu odlučivao rješenjem. Sredstva ovrhe koja bi sud koristio nisu ovisila samo o prijedlogu stranke, već i o učinkovitosti tih sredstava s jedne strane i razmjernosti s druge strane.

U Nacrtu su prebrojane i ovršne isprave: pravomoćna sudska odluka, pravomoćno rješenje o odgodnom učinku i privremenim mjerama, izjava o priznanju tužbenog zahtjeva, sudska nagodba, pravomoćno rješenje o određivanju troškova te druge isprave ako je tako zakonom predviđeno.<sup>22</sup> Nacrt je razdvajao ovrhu protiv fizičkih i pravnih osoba te skupine osoba koje su povezane zajedničkim interesima i ovrhu protiv javnopravnih tijela.

Ovrha bi se protiv fizičkih i pravnih osoba provodila prema pravilima Zakona o općem upravnom postupku.<sup>23</sup> Nastojalo se prisiliti dužnika da poštuje odluku upravnog suda koja mu nameće neku obvezu. Radilo se o situacijama poput izvršenja obveza koje za osobu ili skupine osoba proizlaze iz upravnog ugovora ili sklopljene sudske nagodbe.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Čl. 107. st. 1. Nacrta Zakona o upravnosudskom postupku.

<sup>22</sup> Čl. 108. Nacrta Zakona o upravnosudskom postupku.

<sup>23</sup> Izrađivač ovog Nacrta Zakona o upravnosudskom postupku, u pogledu Zakona o općem upravnom postupku nije uzimao u obzir Zakon koji je tada bio važeći, već nacrt ZUP-a od 18. rujna 2008. godine.

<sup>24</sup> Komentar uz čl. 109., Komentar nacrtu Zakona o upravnosudskom postupku.

Kod ovrhe protiv javnopravnog tijela, Nacrt je u čl. 110. razlikovao ovrhu nenovčanih obveza i ovrhu novčanih obveza. Za ovrhu nenovčanih obveza sudu su na raspolaganju bile: novčane kazne koje može odrediti javnopravnom tijelu ili njegovu čelniku, izdavanje upravnog akta od strane samog suda te imenovanje povjerenika za ovrhu. Za ovrhu novčanih obveza, sud je također imao mogućnost određivanja kazne javnopravnom tijelu ili njegovu čelniku te imenovanje povjerenika za ovrhu. Uz to, upravni je sud mogao za ovrhu ovlastiti i redovni sud koji će postupati prema pravilima Ovršnog zakona.

Izrađivač ovog Nacrta, naglasio je važnost izvršenja sudskih odluka i to pogotovo onih koje se trebaju izvršiti protiv javnopravnog tijela. Naime, ako javnopravno tijelo ne bi izvršilo sudsku odluku, to bi predstavljalo ozbiljnu povredu ustavnoga načela podjele vlasti. Takva povreda ne samo da nije dobar primjer za same građane, već bi ona mogla narušiti i njihovo povjerenje u vladavinu prava. Kako bi se povratilo povjerenje javnosti u vladavinu prava izrađivač Nacrta predlagao je da ovršni predmeti protiv javnopravnih tijela dobiju prednost u odnosu na druge ovršne predmete.<sup>25</sup>

Prije samog izdavanja rješenja o ovrsi protiv javnopravnog tijela, upravni sud bi trebao obavijestiti čelnika tog tijela o namjeri za provođenje ovrhe. U obavijesti se moraju navesti sredstva ovrhe i odrediti rok za dobrovoljno ispunjenje. Taj rok ne može biti duži od 30 dana. Ova obavijest i određivanje roka za dobrovoljno ispunjenje nisu potrebni ako se radi o ovrsi privremene mjere ili u drugim hitnim slučajevima.<sup>26</sup>

Kod ovrhe protiv javnopravnih tijela postojalo je jedno ograničenje. Naime, prema čl. 110. st. 5. ovrha radi ostvarenja novčanih obveza nije se mogla provesti na imovini javnopravnog tijela koja je bila nužna za obavljanje djelatnosti javnopravnih tijela ili na imovini na kojoj bi ovrha bila u suprotnosti s javnim interesom.

Budući da smo prethodno naveli da je jedan od načina kako prisiliti javnopravno tijelo na postupanje po sudskoj odluci bila i novčana kazna, Upravni sud je mogao temeljem čl. 111. Nacrta Zakona o upravno-sudskom postupku odrediti novčanu kaznu javnopravnom tijelu ili njegovu čelniku u iznosu od 2 000 do 100 000 kuna i tu kaznu izvršiti. Međutim, u obavijesti o ovrsi potrebno je bilo navesti tijelo ili osobu kojoj će kazna biti izrečena, kao i visinu kazne ako javnopravno tijelo ne bi postupilo po ovršnom naslovu.

Ako nadležno javnopravno tijelo u izvršenju presude ne bi donijelo novi upravni akt u razumnom roku, upravni sud bi temeljem čl. 112. Nacrta to učinio ako je to bilo moguće. Ovakvo ograničavanje podjele vlasti bilo je opravdano, budući da je javnopravno tijelo prethodno imalo priliku postupiti u skladu s presudom, no to nije učinilo. Međutim, ova se odredba nije smjela primijeniti ako bi se upravni akt temeljio na slobodnoj ocjeni nekog javnopravnog tijela ili ako bi se radilo o složenim slučajevima, u kojima je za izdavanje upravnog akta bilo potrebno posebno znanje o tehničkim preduvjetima i/ili se moralo kombinirati s odgovarajućim ograničavajućim odredbama.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Komentar uz čl. 110., Komentar nacrta Zakona o upravnosudskom postupku.

<sup>26</sup> Čl. 110. st. 3. - 4. Nacrta Zakona o upravnosudskom postupku.

<sup>27</sup> Komentar uz čl. 112., Komentar nacrta Zakona o upravnosudskom postupku.

Nacrt je predviđao i Povjerenika za ovrhu kao osobu koju sud imenuje s ciljem izvršenja neke ovršne isprave. Radilo se o posljednjoj opciji ako bi se sva druga sredstva pokazala neuspješnima u pokušaju izvršenja sudske odluke. Upravni je sud mogao povjerenika odrediti između službenika višeg položaja zaposlenih u tijelu koje nadzire rad javnopravnog tijela protiv kojeg je ovrha pokrenuta, između drugih službenika višeg položaja ili između sudaca upravnog suda nadležnog za provođenje ovrhe nad odlukom.

Povjerenika za ovrhu imenuje upravni sud rješenjem nakon što se svi pokušaji izvršenja ovršnog naslova pokažu neuspješnima. Rješenje o imenovanju povjerenika moralo bi se dostaviti svim strankama u sudskom postupku. Tim bi rješenjem prestajale ovlasti predstavnika javnopravnog tijela protiv kojeg je ovrha usmjerena za postupanje u konkretnom predmetu, odnosno Povjerenik je samo preuzimao ovlast da djeluje u korist javnopravnog tijela odlučujući koje će mjere poduzeti kako bi se izvršila ovršna isprava.<sup>28</sup> Troškove rada povjerenika i mjera koje je poduzeo snosilo je javnopravno tijelo protiv kojeg se ovrha provodi.

Na osnovi Nacrta radna skupina imenovana od strane Ministra pravosuđa u prvoj polovini 2009. godine izradila je Prijedlog ZUS-a.<sup>29</sup> Izradom prijedloga ZUS-a vraćen je prvotni naziv stabiliziran u dugogodišnjoj primjeni starog Zakona, a pravna regulacija upravnih sporova obuhvaćena je s 88 članaka.<sup>30</sup> U tom prijedlogu izvršenje upravnosudskih odluka bilo je regulirano u petom dijelu koji nosi naziv: „*Izvršenje sudskih odluka*.“ Zasebno je bilo regulirano izvršenje presuda i izvršenje rješenja. Prema čl. 78. Prijedloga ZUS-a, presuda se mogla izvršiti kada bi postala pravomoćna.

Kada bi sud rješavajući upravni spor sam riješio upravnu stvar u sporu pune jurisdikcije, temeljem čl. 79. st. 2. Prijedloga ZUS-a, izvršenje te presude dužan bi bio osigurati tuženik. Kada sud presudom poništi pojedinačnu odluku tuženika, a stvar nije riješena, tada je tuženik obvezan postupiti sukladno izreci presude, najkasnije u roku od 30 dana te je pritom vezan pravnim shvaćanjem suda i primjedbama u vezi s postupkom.

U slučaju da tuženik ne osigura izvršenje presude u određenom roku, tužitelj je mogao zahtjevom za izvršenje od suda zahtijevati izvršenje presude. U tom slučaju sud je mogao kazniti čelnika tuženika i službenu osobu odgovornu za izvršenje, novčanom kaznom u iznosu od 50 % prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini (čl. 79. st. 3. Prijedloga ZUS-a). Izvršenje bi se provodilo sukladno pravilima o izvršenju propisanim zakonom kojim se uređuje opći upravni postupak.

Rješenje kao postupovnu odluku izvršavao je sud koji ju je i donio. Rješenje se moglo izvršiti odmah po objavi odnosno dostavi stranci.<sup>31</sup> Izvršenje novčanih obveza određenih rješenjem provodilo se u skladu s propisima koji se primjenjuju na sudsko izvršenje.

Nakon dva mjeseca izrađen je i *Konačni prijedlog Zakona o upravnim sporovima* koji je zadržao sistematiku Prijedloga Zakona te je bio jednak po broju poglavlja, a broj članaka samo

<sup>28</sup> Čl. 113. Nacrta Zakona o upravnosudskom postupku.

<sup>29</sup> Prijedlog Zakona o upravnim sporovima, [https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/Arhiva//86\\_03.pdf](https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/Arhiva//86_03.pdf), pristupljeno: 1. ožujka 2017.

<sup>30</sup> Đerđa, Daria, Pičuljan, Zoran, *Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima, u: Europeizacija upravnog sudovanja, Koprić, Ivan (ur.), Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014. str. 98.*

<sup>31</sup> Čl. 78. st. 2. Prijedloga ZUS-a

je neznatno povećan na 92.<sup>32</sup> Ipak, dio rješenja iz Prijedloga Zakona bio je promijenjen. Jedna od promjena odnosila se i na izvršenje upravnosudskih odluka. Iz konačnog prijedloga izbačena je odredba o mogućnosti kažnjavanja novčanom kaznom čelnika tuženika i službene osobe odgovorne za izvršenje.

U pogledu izvršenja upravnosudskih odluka svakako je važna druga novela ZUS-a iz 2014. godine. Kako smo već prethodno naveli, jedan od razloga izmjena i dopuna bile su i pravne praznine koje je u primjeni pokazao ZUS i daljnji naponi za postizanjem što veće učinkovitosti u sudskom nadzoru uprave. Glede izvršenja, kao važnog aspekta učinkovitosti sudske zaštite, uvele su se određene promjene s ciljem bržeg i učinkovitijeg izvršenja upravnosudskih odluka. Tako je *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona u upravnim sporovima*<sup>33</sup> (u daljnjem tekstu: ZIDZUS) čl. 27. - 29. regulirano izvršenje upravnosudskih odluka. Prema čl. 27. izvršnost stječe samo pravomoćna presuda (do tada je u čl. 80. st. 1. bilo navedeno samo presuda). Razlog ove izmjene bilo je uvođenje suspenzivnog karaktera žalbe pa je samim time bilo i nužno da i presuda postane pravomoćna kako bi se mogla izvršiti.<sup>34</sup>

U obrazloženju *Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima*,<sup>35</sup> kao razlog izmjene instituta izvršenja upravnosudskih odluka navodi se: „*naglašena obveznost sudske presude, više nema nepotrebnog razlikovanja između meritornih i kasacijskih presuda, precizirana je situacija kada izvršenje presude nije upravljeno prema tuženiku, već prema drugom tijelu (najčešće prvostupanjskom), normirana je mogućnost iniciranja sudskog postupka za izvršenje presude, i to kako u slučajevima šutnje uprave, kao i kod nepostupanja u skladu s uputama u presudi.*“

Člankom 28. ZIDZUS-a produljen je rok za izvršenje sudske presude na 60 dana (prijašnji rok je bio 30 dana). Ovim se željelo postići objektivniji rok za izvršenje sudske odluke, jer je zakonodavac smatrao rok od 30 dana prekratkim za izvršenje sudske odluke uslijed ostalih poslova javnopravnih tijela. Kao dodatni mehanizam za osiguranje izvršenja upravnosudske odluke uvedena je obveza obavješćivanja tijela koje je prema posebnim propisima nadležno za nadzor nad javnopravnim tijelom nadležnim za izvršenje. Također, nadzornom tijelu je dana mogućnost određivanja novčane kazne odgovornoj osobi u nadležnom javnopravnom tijelu koje nije postupilo po sudskoj odluci.<sup>36</sup>

Iz svega navedenog može se zaključiti da je izvršenje upravnosudskih odluka uvijek bio važan dio upravnog spora, završetak kojim se zaključuje svaki upravnosudski postupak.

---

<sup>32</sup> Ibid. str. 100.

<sup>33</sup> *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona u upravnim sporovima*, NN br. 152/14.

<sup>34</sup> O intervenciji zakonodavca u područje izvršenja upravnosudskih odluka vidi još u: Rajko, Alen, *Razlozi neizvršenja odluka upravnog suca i sredstva pravne zaštite u slučaju neizvršenja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52., br. 1., 2015., str. 253.-255. Vidi još i u: Rajko, Alen, *Izvršenje odluka upravnih sudova nakon druge Novele Zakona o upravnim sporovima*, Informator br. 6347., od 5. siječnja 2015., str. 1-3, 20.

<sup>35</sup> Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, dostupan na: <http://www.sabor.hr/konacni-prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunam0005>, pristupljeno: 8. ožujka 2017.

<sup>36</sup> Vidi više u: Galić, A., *Učinak druge novele zakona o upravnim sporovima na upravni spor u Hrvatskoj*, str. 572.



## 7. UMJESTO ZAKLJUČKA

Nesporno je da su se od početka primjene novog Zakona o upravnim sporovima pojavila brojna pitanja u postupanju upravnih sudova, a svakako je i jedno od pitanja bilo i izvršenje upravnosudskih odluka kao institut koji je donesenim, danas važećim Zakonom o upravnim sporovima, u bitnome promijenjen. Promjene u konceptu izvršenja upravnosudskih odluka rezultat su opredjeljenja zakonodavca za spor pune jurisdikcije. No kako je u praksi postupanja upravnih sudova i nakon stupanja na snagu Zakona o upravnim sporovima 2012. godine i dalje u većoj mjeri bio zastupljen spor o zakonitosti u odnosu na spor pune jurisdikcije, te su se u skladu s tim i odredbe o izvršenju u praksi pokazale nedostatnim, zakonodavac je bio prisiljen 2014. godine dopuniti odredbe Zakona o upravnim sporovima u dijelu kojim je regulirano izvršenje upravnosudskih odluka. Prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona u upravnim sporovima<sup>37</sup> iz 2014. godine u čl. 27.-29. uređeno je pitanje izvršenja upravnosudskih odluka. Među ostalim, ovim izmjenama izvršnost stječe samo pravomoćna presuda (do tada je bilo navedeno da izvršnost stječe samo presuda). Također, ovim izmjenama produljen je rok za izvršenje sudske presude na 60 dana (prijašnji rok je bio 30 dana) kako bi se javnopravnom tijelu ostavilo dovoljno vremena za izvršenje sudske odluke. Kako bi se stvorio „pritisak“ prema javnopravnom tijelu koje ne izvršava upravnosudske odluke, dodatno je uvedena obveza obavješćivanja tijela (koje je prema posebnim propisima nadležno za nadzor nad javnopravnim tijelom nadležnim za izvršenje) o činjenici da je nadziranom tijelu određeno prisilno izvršenje presude te mogućnost određivanja novčane kazne odgovornoj osobi u nadležnom javnopravnom tijelu koje nije postupilo po sudskoj odluci. Nadalje, ovim izmjenama uveden je i institut nedopustivosti izvršenja kako bi se regulirala situacija nastala uslijed aktivnog neizvršenja.

Pretpostavka zakonodavca bila je ta da je pitanje podnormiranosti instituta izvršenja upravnosudskih odluka ovim izmjenama Zakona o upravnim sporovima riješeno u potpunosti. Međutim, upravnosudska praksa je potvrdila kako i nakon izmjena Zakona o upravnim sporovima 2014. godine ekzistiraju nedorečenost i nepotpunost izvršenja upravnosudskih odluka. Naime, analizom sudske prakse upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske jasno je vidljivo da Zakon o upravnim sporovima podnormiran u pogledu izvršenja upravnosudskih odluka.

## LITERATURA

1. Đerđa, Daria, Pičuljan, Zoran, *Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima, u: Europeizacija upravnog sudovanja, Koprić, Ivan (ur.), Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014.*
2. Galić, Ante, *Učinak druge Novele Zakona o upravnim sporovima na upravni spor u Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 36(1), 2015., str. 557-578.*
3. Ivančević, Velimir, *Karakter tužbe i presude u upravnom sporu, u: Hrestomatija upravnog prava, Medvedović, Dragan (ur.), Suvremena javna uprava, Zagreb, 2003., str. 260.-261.*

<sup>37</sup> NN br. 152/14.

4. Ivančević, Velimir i dr., *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudskom praksom*, Narodne novine, Zagreb, 1958.
5. Lučić, Vlastimir, *Priručnik za Državni savet i upravne sudove*, Izdavačka knjižara A. M. Popovića, Beograd, 1938.
6. Majstorović, Bogdan, *Komentar zakona o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, 1965.
7. Rajko, Alen, *Razlozi neizvršenja odluka upravnog suca i sredstva pravne zaštite u slučaju neizvršenja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52., br. 1., 2015., str. 253.-255.
8. Rajko, Alen, *Izvršenje odluka upravnih sudova nakon druge Novele Zakona o upravnim sporovima*, Informator br. 6347., od 5. siječnja 2015., str. 1-3.
9. Tomić, Zoran R., *Upravno pravo, upravna kontrola uprave*, II. prošireno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1990.
10. Tomić, Zoran, Bačić, Vera, *Komentar zakona o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, Beograd, 1985.

*Zakonsko propisi:*

1. Nacrt Zakona o upravno-sudskom postupku, 2009., dostupno na:  
<https://sudovi.hr/sites/default/files/dokumenti/2020-09/01CARDS-2004-Prijedlog-nacrta-Zakona-o-upravnosudskom-postupku.pdf>
2. Uredba o Upravnom sudu u Zagrebu, 1939.
3. Zakon o državnom savjetu i upravnim sudovima, 1922.
4. Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ br. 23. od 23.4.1952.
5. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona u upravnim sporovima, NN br. 152/14.
6. Zakonska odredba o Upravnom sudištu, Narodne novine br. 58 od 11.3.1942.
7. Prijedlog Zakona o upravnim sporovima,  
[https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/Arhiva//86\\_03.pdf](https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/Arhiva//86_03.pdf), pristupljeno: 1. ožujka 2017.
8. Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, dostupan na: <http://www.sabor.hr/konacni-prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunam0005>, pristupljeno: 8. ožujka 2017.

**MOTIVACIJA ZA RAD NA ODREĐENO VRIJEME KAO PREDUVJET  
FLEKSIBILNOSTI JAVNE UPRAVE**

**MOTIVATION FOR TEMPORARY WORK AS A CONDITION FOR PUBLIC  
ADMINISTRATION FLEXIBILITY**

**prof. dr. sc. Željko Požega**  
Ekonomski fakultet u Osijeku  
e-mail: [zeljko.pozega@efos.hr](mailto:zeljko.pozega@efos.hr)

**Sažetak**

U ovom radu prikazat će se analiza socio-ekonomskih trendova na tržištu rada Europske unije. Također, analizirat će se varijabla traženje posla, odnosno motivacija za traženjem posla, zatim varijabla stalnost posla, odnosno ima li osoba stalni posao (posao na neodređeno vrijeme) ili privremeni posao (posao na određeno vrijeme) te će se navedene varijable staviti u odnos sa rasponom fleksibilnosti radne snage i u kontekst zakona o radu svake države, posebno za tržište rada zemalja EU plus zemlje Island, Norveška, Švicarska i Velika Britanija te posebno za Republiku Hrvatsku.

**Ključne riječi:** *motivacija za rad, fleksibilnost, javna uprava, tržište rada EU, fleksibilnost radne snage.*

**Abstract**

This paper will present an analysis of socio-economic trends in the European Union labor market. Also, the variable job search (motivation to look for a job) will be analyzed, then the variable job continuity (person has a permanent job or temporary job) and the mentioned variables will be put in relation to the range of labor flexibility and in the context of the labor laws of each country, especially for the labor market of European Union countries plus the countries of Iceland, Norway, Switzerland and United Kingdom and especially for the Republic of Croatia.

**Keywords:** *work motivation, flexibility, EU labour market, workforce flexibility.*

**1. UVOD**

Tržište rada je određeno ponudom poslova i potražnjom za poslovima, ali također bitnu ulogu u kretanju radne snage, pa u konačnici i njihove produktivnosti u bilo kojem sektoru, uključujući i javni sektor, ima činjenica koliki je udio privremenih poslova ili poslova na određeno vrijeme u ukupnom volumenu poslova te kakva je razina motivacija za traženjem posla s obzirom na spomenuti udio nesigurnih ili nestalnih poslova. Sve to, uz, naravno, visinu plaća, daje snažan impuls dinamici tržišta rada i kretanju radne snage, stopi zaposlenosti i nezaposlenosti kako u privatnom sektoru tako i u javnoj upravi bilo koje zemlje.

## 2. SVRHA I CILJ ISTRAŽIVANJA

Glavna svrha ovog rada je pokazati da one zemlje koje imaju fleksibilnije tržište radne snage i manje strogo radno zakonodavstvo imaju i veću prosječnu razinu motivacije nezaposlenih osoba za traženjem posla što značajno doprinosi većoj dinamici kretanja radnika i njihove transformacije iz statusa nezaposlenih u status zaposlenih, a što opet posljedično dovodi do nižih stopa nezaposlenosti i u konačnici do višeg stupnja razvijenosti zemlje. Cilj istraživanja je pokazati da ima velik indirektni utjecaj ili da ima status nužnog preduvjeta, upravo varijabla viša motivacija za rad na određeno vrijeme jer će posljedično dovesti i do fleksibilnije javne uprave te će, naravno, u kombinaciji i sa visinom plaća te sustavom stimuliranja i destimuliranja radnika, imati i izravan utjecaj na produktivnosti djelatnika javne uprave.

### 2.1. Predmet istraživanja i hipoteze

Predmet istraživanja u ovome radu odnosi se na utjecaj većeg udjela privremenih poslova u ukupnom volumenu poslova na motivaciju za traženjem posla, u pravilu nezaposlenih osoba, ali u jednom dijelu i zaposlenih osoba koje žele promijeniti posao. Taj istraživački problem pokušat će se prikazati kroz više istraživačkih pitanja posebno za sve zemlje Europske unije (EU) plus zemlje Island, Norveška, Švicarska i Velika Britanija te posebno za Republiku Hrvatsku (RH). Promatrat će se i utječe li razina obrazovanja te u kojoj mjeri na spremnost osoba na privremeni rad i na rad na nepuno radno vrijeme. U skladu sa dosadašnjim teorijskim znanjem i empirijskim istraživanjima hipoteze koje će istraživanjem biti prihvaćene ili odbačene su:

H1. Veća proporcija zaposlenosti na određeno vrijeme u zemljama EU te zemljama Island, Norveška, Švicarska i Velika Britanija ima značajan pozitivan utjecaj na motivaciju radnika za traženjem novog posla.

H2. Veća proporcija zaposlenosti na određeno vrijeme promatrana zasebno za RH ima značajan pozitivan utjecaj na motivaciju radnika za traženjem novog posla.

U radu će se utvrditi postojanje statistički značajne razlike između proporcije zaposlenosti na određeno vrijeme i motivacije radno sposobnog stanovništva za traženjem novog posla.

### 2.2. Znanstvene metode

Istraživanje u ovome radu temelji se na službenim podacima o istraživanju radne snage Europske unije (EU LFS<sup>1</sup>) koje obuhvaća podatke od 1983. nadalje. EU LFS službeni podaci sadrže podatke za sve države članice EU, kao i podatke za Island, Norvešku, Švicarsku i Veliku Britaniju. Podaci pokrivaju sve industrije i profesije te obuhvaćaju približno 50 milijuna ispitanika u razdoblju od 2008. godine do 2018. godine koji su dobiveni na temelju odobrenog projekta RPP 35/2020-LFS. U analizu su uključene zaposlene i nezaposlene osobe starije od 15 godina i mlađe od 64 godine koje žive u kućanstvima na razini svih članica EU. Osobe koje obavljaju obvezni vojni rok ili volonterski rad u javnom interesu nisu uključene u ciljano

---

<sup>1</sup> EU-LFS = Anketa o radnoj snazi Europske unije (engl. European Union Labour Force Survey)

skupinu istraživanja. Kao dodatni doprinos podacima pridodani su rezultati za tri države Europskog udruženja za slobodnu trgovinu (EFTA): Island, Norveška i Švicarska. U ovome radu korišten je, u odgovarajućoj mjeri, veći broj znanstveno – istraživačkih metoda kako bi se osigurale što pouzdanije, vjerodostojnije i konkretnije spoznaje i zaključci o obrađenoj temi. Njihova upotreba ovisila je o postavljenim ciljevima i hipotezama te su se međusobno nadopunjavale u svrhu ostvarenja postavljenih ciljeva i dokazivanja hipoteza. Znanstveno-istraživačke metode koje su se najviše koristile u ovome radu su: metoda analize i sinteze, induktivna i deduktivna metoda, metoda apstrakcije i konkretizacije, metoda generalizacije i specijalizacije, statistička metoda i komparativna metoda. Podaci iz uzorka istraživanja obrađeni su primarno statističkim postupcima za izračunavanje pomoću statističkog programa SPSS-a. Statistička značajnost postavljena je u analizi na razinu od  $\alpha = 0.05$ . Dobiveni zaključci odnose se isključivo na promatrani uzorak. U pravilu je korištena linearna korelacijska analiza te je izračunat koeficijent korelacije i pridružena statistička značajnost. Također, korištena je regresijska analiza – model višestruke regresije i to višestruka linearna regresija te višestruka nelinearna regresija pri čemu se odredila značajnost modela, koeficijent determinacije, pravac regresije i pripadajući ponderi prediktorskih varijabli.

### 2.3. Struktura rada i očekivani znanstveni doprinos

Zbog zadanih ograničenja u veličini ovoga rada, rad sadrži skraćeni uvod te kratke prikaze svrhe i cilja istraživanja, predmeta istraživanja i hipoteza, znanstvenih metoda, ograničenja u istraživanju te pregleda dosadašnjih istraživanja. U drugom dijelu rada daje se prikaz analize utjecaja stalnosti posla na motivaciju za traženjem posla kroz definiranje varijabli korištenih u radu i metodologiju njihova izračuna, zatim analizu uzorka istraživanja te, naposljetku, statističku obradu i analizu podataka istraživanja. Rad standardno završava zaključnim razmatranjima i pregledom korištene literature. Očekivani doprinos ekonomskoj znanosti u teorijskom smislu očekuje se kroz istraživanjem dobivene spoznaje koje bi trebale poslužiti boljem razumijevanju ponašanja pojedinaca na tržištu rada te važnosti fleksibilnosti radnog zakonodavstva. Znanstveni doprinos u aplikativnom smislu očekuje se kroz rezultate istraživanja koji će pomoći nositeljima političkih odluka u kreiranju novih strategija i politika vezanih za fleksibilnost tržišta rada te rada javne uprave.

### 2.4. Problemi i ograničenja u istraživanju

Problem istraživanja u ovome radu svakako je činjenica da se tržište rada EU promatra kumulativno te ga u tom kontekstu čine tržišta rada svih država članica, iako je jasno da su ta tržišta rada heterogena, kao i politike tržišta rada te direktive vezane uz iste svake od država članica. Shodno tomu, direktive omogućuju državama članicama definirati radni odnos ili ugovor o radu u skladu sa njihovim nacionalnim zakonom i praksom. Ograničenja istraživanja u ovome radu ogledaju se u tome što je promatrano razdoblje limitirano na jedanaest godina, točnije od 2008. do 2018. godine. Također, treba napomenuti kako podaci za Maltu za 2009. godinu nisu dostupni te da u dijelu uzorka nedostaju podaci za varijablu DURUNE<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> DURUNE = trajanje nezaposlenosti

## 2.5. Prikaz dosadašnjih istraživanja

Sa ciljem boljeg razumijevanja problematike koja se istražuje u ovome radu važno je sagledati najvažnije rezultate dosadašnjih istraživanja. Zbog zadanih ograničenja u veličini ovoga rada, u nastavku će biti tek taksativno nabrojani neki od najpoznatijih autora koji su se bavili istim ili sličnim temama. Na temelju uvida u dostupnu literaturu, autori koji su istraživali fleksibilnost tržišta rada na način da su sustavno izučavali fleksibilnost radnog vremena i stalnost posla te motivaciju za traženjem posla su: Babos (2014) koji izučava prijelaz sa ugovora na određeno vrijeme na ugovore na neodređeno vrijeme u srednjoistočnoj Europi, zatim Booth, Francesconi i Frank (2002) koji analiziraju kako radnici percipiraju privremene poslove, potom Cahuc i Postel-Vinay (2002) koji govore o privremenim poslovima, zaštiti zaposlenja i učinku na tržištu rada, nadalje Mertens, Gash i McGinnity (2007) koji analiziraju trošak fleksibilnosti kroz uspoređivanje plaća za ugovore na određeno vrijeme, zatim Fernández-Kranza, Paula i Rodríguez-Planasa (2015) koji analiziraju poslove sa nepunim radnim vremenom i ugovore na određeno vrijeme, potom Weber, Gonen i Spiegel (2017) koji istražuju utjecaj fleksibilnosti plaća i rada na poslodavce i zaposlenike te, naposljetku, Burgoon, i Raess (2009) koji se bave analizama radnog vremena i fleksibilnosti tržišta rada.

## 3. ANALIZA UTJECAJA STALNOSTI POSLA NA MOTIVACIJU ZA TRAŽENJEM POSLA

U ovom dijelu rada definirat će se varijable korištene u radu i metodologija njihova izračuna, analizirat će se uzorak istraživanja te će se statistički obraditi i analizirati podaci prikupljeni za potrebe istraživanja.

### 3.1. Definiranje varijabli korištenih u radu i metodologija njihova izračuna

U tablici 1. prikazan je jedan dio varijabli koje su dobivene istraživanjem radne snage EU i koje su korištene za ispitivanje hipoteza postavljenih u radu.

Tablica 1. Popis varijabli

Naziv varijable:	Kod:	Opis varijable:
<b>FTPT</b>		puno radno vrijeme / nepuno radno vrijeme
	1	puno radno vrijeme
	2	nepuno radno vrijeme
	9	nije primjenjivo
	prazno	nema odgovora
<b>TEMP</b>		stalnost posla
	1	osoba ima stalni posao ili ugovor o radu na neograničeno vrijeme
	2	osoba ima privremeni posao / ugovor o radu na određeno vrijeme
	9	nije primjenjivo
	prazno	nema odgovora
<b>ILOSTAT</b>		radni status
	1	zaposlen
	2	nezaposlen
	3	neaktivan

	4	obavezno služenje vojnog roka
	9	osobe mlađe od 15 godina
<b>DURUNE</b>		trajanje nezaposlenosti
	0	trenutno nema aktivnosti traženja posla (posao je već pronađen)
	1	manje od 1. mjeseca
	2	1-2 mjeseca
	3	3-5 mjeseci
	4	6-11 mjeseci
	5	12-17 mjeseci
	6	18-23 mjeseca
	7	24-47 mjeseca
	8	4 godine ili duže
	9	nije primjenjivo
	prazno	nema odgovora
<b>SEEKWORK</b>		traženje zaposlenja
	1	osoba je već našla posao koji će započeti u roku od najviše 3 mjeseca
	2	osoba je već našla posao koji će započeti za više od 3 mjeseca
	3	osoba ne traži zaposlenje i nije pronašla bilo koji posao koji će započeti kasnije
	4	osoba traži posao
	9	nije primjenjivo
	prazno	Nema odgovora

Izvor: prilagođeno prema EU-LFS

Što se dobne strukture radnika tiče, ispitanici su rangirani prema klasifikaciji OECD-a u pripadajuće starosne grupe, odnosno razrede:

- 15 – 24 godine (oni koji ulaze na tržište rada nakon edukacije)
- 25 – 54 godine (oni koji su u radnom vijeku u najboljim godinama)
- 55 – 64 godine (oni koji prolaze vrhunac svoje karijere i približavaju se mirovini)

Motivacija za traženjem novog zaposlenja definira se formulom:<sup>3</sup>

$$M_{TNP}^* = \frac{\sum_{i=0}^n M_n^{**}}{V_{TN}^{***}}$$

\*  $M_{TNP}^*$  = motivacija za traženjem novog zaposlenja

\*\*  $\sum_{i=0}^n M_n$  = ukupan broj metoda korištenih za pronalaženje posla

\*\*\*  $V_{TN}$  = vremensko trajanje nezaposlenosti

### 3.2. Analiza uzorka istraživanja

U tablici 2. prikazan je ukupan broj ispitanika po državi u razdoblju od 2008. do 2018. godine i to ukupno 49.324.504 ispitanika.

<sup>3</sup> Navedeno prema EU-LFS

Tablica 2. Ukupan broj ispitanika u uzorku prikazan prema državama i godinama

Država	Godina	Broj ispitanika	Država	Godina	Broj ispitanika	Država	Godina	Broj ispitanika
AT	2008	194070	BE	2008	105604	BG	2008	34835
AT	2009	185242	BE	2009	104395	BG	2009	35329
AT	2010	182154	BE	2010	102473	BG	2010	34791
AT	2011	180847	BE	2011	95940	BG	2011	33103
AT	2012	180941	BE	2012	96720	BG	2012	30924
AT	2013	180923	BE	2013	96519	BG	2013	33240
AT	2014	177254	BE	2014	102316	BG	2014	33846
AT	2015	173881	BE	2015	96561	BG	2015	31453
AT	2016	177375	BE	2016	98568	BG	2016	35309
AT	2017	178997	BE	2017	47153	BG	2017	32064
AT	2018	175914	BE	2018	43637	BG	2018	34128
CH	2008	47899	CY	2008	40380	CZ	2008	241934
CH	2009	49390	CY	2009	41422	CZ	2009	235119
CH	2010	67088	CY	2010	43662	CZ	2010	234219
CH	2011	71872	CY	2011	43522	CZ	2011	45361
CH	2012	74193	CY	2012	43306	CZ	2012	44531
CH	2013	71705	CY	2013	42977	CZ	2013	42868
CH	2014	68892	CY	2014	40772	CZ	2014	42010
CH	2015	66608	CY	2015	40265	CZ	2015	42214
CH	2016	62732	CY	2016	40853	CZ	2016	41455
CH	2017	63495	CY	2017	40926	CZ	2017	40993
CH	2018	64727	CY	2018	39955	CZ	2018	39823
DE	2008	47915	DK	2008	115508	EE	2008	22242
DE	2009	50035	DK	2009	118732	EE	2009	19856
DE	2010	47196	DK	2010	133023	EE	2010	20065
DE	2011	48176	DK	2011	140538	EE	2011	21639
DE	2012	482236	DK	2012	144310	EE	2012	24464
DE	2013	478173	DK	2013	143312	EE	2013	24315
DE	2014	478491	DK	2014	142283	EE	2014	24320
DE	2015	483728	DK	2015	139883	EE	2015	23763
DE	2016	520622	DK	2016	129254	EE	2016	24232
DE	2017	539751	DK	2017	126594	EE	2017	27672
DE	2018	526517	DK	2018	129437	EE	2018	28584
ES	2008	109503	FI	2008	60953	FR	2008	348562
ES	2009	113337	FI	2009	59455	FR	2009	417131
ES	2010	114102	FI	2010	57845	FR	2010	500462
ES	2011	110032	FI	2011	55716	FR	2011	517118
ES	2012	113390	FI	2012	54991	FR	2012	515408
ES	2013	111056	FI	2013	53392	FR	2013	480641
ES	2014	111022	FI	2014	53158	FR	2014	530025
ES	2015	111218	FI	2015	52208	FR	2015	527939
ES	2016	104966	FI	2016	51180	FR	2016	533305
ES	2017	103659	FI	2017	49725	FR	2017	522358
ES	2018	103237	FI	2018	47675	FR	2018	516732



Država	Godina	Broj ispitanika	Država	Godina	Broj ispitanika	Država	Godina	Broj ispitanika
GR	2008	293618	HR	2008	43847	HU	2008	290431
GR	2009	297460	HR	2009	42255	HU	2009	289049
GR	2010	302136	HR	2010	40038	HU	2010	282935
GR	2011	271770	HR	2011	38205	HU	2011	282740
GR	2012	242672	HR	2012	37276	HU	2012	274633
GR	2013	245180	HR	2013	35784	HU	2013	259318
GR	2014	237701	HR	2014	37406	HU	2014	255230
GR	2015	232211	HR	2015	38206	HU	2015	245064
GR	2016	249731	HR	2016	32537	HU	2016	234165
GR	2017	247680	HR	2017	32475	HU	2017	226927
GR	2018	239204	HR	2018	37034	HU	2018	213745
IE	2008	278293	IS	2008	12356	IT	2008	671939
IE	2009	273122	IS	2009	12370	IT	2009	659561
IE	2010	246328	IS	2010	12491	IT	2010	662986
IE	2011	228205	IS	2011	12730	IT	2011	657569
IE	2012	234162	IS	2012	12681	IT	2012	606972
IE	2013	209237	IS	2013	12399	IT	2013	611255
IE	2014	208574	IS	2014	12153	IT	2014	604580
IE	2015	192293	IS	2015	11910	IT	2015	597872
IE	2016	170246	IS	2016	11220	IT	2016	584571
IE	2017	153386	IS	2017	10488	IT	2017	581449
IE	2018	144319	IS	2018	12837	IT	2018	579869
LT	2008	61774	LU	2008	14288	LV	2008	38597
LT	2009	66803	LU	2009	19229	LV	2009	40424
LT	2010	66867	LU	2010	18781	LV	2010	37433
LT	2011	65166	LU	2011	19942	LV	2011	35856
LT	2012	62838	LU	2012	23219	LV	2012	34887
LT	2013	61126	LU	2013	16139	LV	2013	39011
LT	2014	59789	LU	2014	13831	LV	2014	42685
LT	2015	56511	LU	2015	27703	LV	2015	41362
LT	2016	56046	LU	2016	31225	LV	2016	41070
LT	2017	59156	LU	2017	29616	LV	2017	18078
LT	2018	59954	LU	2018	27936	LV	2018	17322
MT	2008	0	NL	2008	109585	NO	2008	20163
MT	2009	26399	NL	2009	93491	NO	2009	20422
MT	2010	26183	NL	2010	82389	NO	2010	19985
MT	2011	23969	NL	2011	87876	NO	2011	19737
MT	2012	24656	NL	2012	81733	NO	2012	19254
MT	2013	25597	NL	2013	83840	NO	2013	23669
MT	2014	25589	NL	2014	76990	NO	2014	19138
MT	2015	25683	NL	2015	73768	NO	2015	19328
MT	2016	25513	NL	2016	74078	NO	2016	19743
MT	2017	24479	NL	2017	71557	NO	2017	20450
MT	2018	23273	NL	2018	80970	NO	2018	20654
PL	2008	206893	PT	2008	167970	RO	2008	240785
PL	2009	212420	PT	2009	164964	RO	2009	239426

Država	Godina	Broj ispitanika	Država	Godina	Broj ispitanika	Država	Godina	Broj ispitanika
PL	2010	414121	PT	2010	161168	RO	2010	240404
PL	2011	421133	PT	2011	159736	RO	2011	238807
PL	2012	418980	PT	2012	159948	RO	2012	230669
PL	2013	391150	PT	2013	159659	RO	2013	226205
PL	2014	364042	PT	2014	167243	RO	2014	225202
PL	2015	343085	PT	2015	166495	RO	2015	239124
PL	2016	323659	PT	2016	162885	RO	2016	231785
PL	2017	304573	PT	2017	158200	RO	2017	230482
PL	2018	283626	PT	2018	153295	RO	2018	228114
SE	2008	205262	SI	2008	65600	SK	2008	109840
SE	2009	201336	SI	2009	65919	SK	2009	105014
SE	2010	260251	SI	2010	64599	SK	2010	104685
SE	2011	252642	SI	2011	61888	SK	2011	104274
SE	2012	248236	SI	2012	58415	SK	2012	101469
SE	2013	241152	SI	2013	61223	SK	2013	100810
SE	2014	227392	SI	2014	62543	SK	2014	97958
SE	2015	212943	SI	2015	60979	SK	2015	93459
SE	2016	202839	SI	2016	62887	SK	2016	92759
SE	2017	202127	SI	2017	64849	SK	2017	89462
SE	2018	189351	SI	2018	65070	SK	2018	87788
UK	2008	193630						
UK	2009	95254						
UK	2010	93215						
UK	2011	88824						
UK	2012	86284						
UK	2013	84041						
UK	2014	86405						
UK	2015	82229						
UK	2016	80193						
UK	2017	81073						
UK	2018	82144						
Oznaka	Naziv zemlje	Oznaka	Naziv zemlje					
AT	Austrija	IS	Island					
BE	Belgija	IT	Italija					
BG	Bugarska	LT	Litva					
CH	Švicarska	LU	Luksemburg					
CY	Cipar	LV	Latvija					
CZ	Češka	MT	Malta					
DE	Njemačka	NL	Nizozemska					
DK	Danska	NO	Norveška					
EE	Estonija	PL	Poljska					
ES	Španjolska	PT	Portugal					
FI	Finska	RO	Rumunjska					
FR	Francuska	SE	Švedska					
GR	Grčka	SI	Slovenija					
HR	Hrvatska	SK	Slovačka					

Država	Godina	Broj ispitanika	Država	Godina	Broj ispitanika	Država	Godina	Broj ispitanika
HU		Mađarska	UK			Ujedinjeno Kraljevstvo		
IE		Irska						

Izvor: prilagođeno prema EU-LFS

### 3.3. Statistička obrada i analiza podataka istraživanja

U tablicama ispod prikazani su rezultati istraživanja korelacija varijabli SEEKWORK sa varijablom TEMP za sve promatrane zemlje i za RH.

Tablica 3. Korelacije SEEKWORK / TEMP za sve promatrane zemlje

SEEKWORK	TEMP
Pearsonov koeficijent koeralacije	,527
značajnost	,025

Izvor: izrada autora

Tablica 4. Korelacije SEEKWORK / TEMP za RH

SEEKWORK	TEMP
Pearsonov koeficijent koeralacije	-,232
značajnost	,048

Izvor: izrada autora

Prema tablicama 3. i 4. može se primijetiti kako postoji značajna razlika promatranih varijabli za sve promatrane zemlje u odnosu na RH. Naime, kod svih promatranih zemalja može se vidjeti kako postoji pozitivna korelacija promatranih varijabli, iako nije značajna. Sa druge strane, također se može vidjeti kako je kod RH ta korelacija čak negativna. Može se, stoga, zaključiti kako je prva hipoteza, H1. Veća proporcija zaposlenosti na određeno vrijeme u zemljama EU te zemljama Island, Norveška, Švicarska i Velika Britanija ima značajan pozitivan utjecaj na motivaciju radnika za traženjem novog posla, potvrđena i to parcijalno, dok se druga hipoteza, H2. Veća proporcija zaposlenosti na određeno vrijeme promatrana zasebno za RH ima značajan pozitivan utjecaj na motivaciju radnika za traženjem novog posla, odbacuje.

## 4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

I ovaj rad pokazao je nužnost promjena na tržištu rada RH te da je neophodno uvesti nove aktivne politike tržišta rada koje će povećati motivaciju većine radno aktivnih građana za rad na određeno vrijeme što će posljedično dovesti do veće kvantitete pri selekciji kako u privatnom sektoru, tako i u javnoj upravi, a upravo je to osnovni preduvjet podizanja razine fleksibilnosti javne uprave i osiguravanja veće kvalitete usluge te iste javne uprave prema građanima. Nužnost se pokazuje i u sustavnoj edukaciji te promjeni mentaliteta svih naših građana kada je u pitanju rad na određeno vrijeme i povećana fleksibilnost sa jedne strane, odnosno sa druge strane smanjena sigurnost radnog mjesta. Sve to imat će i druge pozitivne učinke kao što su smanjenje vremenskog intervala nezaposlenosti između dva posla te povećanje prilika za

zapošljavanje. Nositelji političkih odluka morat će stoga više i brže raditi na uvođenju koncepta fleksibilnosti, fleksibilnih oblika procesa rada, radnopravnog statusa, radnog vremena i organizacije rada, ali i na izmjenama zakonskih regulativa te uvođenju temeljite prilagodbe obrazovnog sustava potrebama tržišta rada.

## LITERATURA

1. Baumann, I. (2016): Job Search Strategies and Unemployment Duration, in book: The Plight of Older Workers, DOI:10.1007/978-3-319-39754-25
2. Burdin, G., Pérotin, V. (2019): Employee representation and flexible working time, Labour Economics 61 (2019) 101755
3. Canetta, E., Fries-Tersch, E., Mabilia – Milieu, V. (2014): 2014 Annual report on statistics catId=85 [pristupljeno: 19. 09. 2021.]
4. Eurostat (2020): Employment and unemployment, dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database> [pristupljeno 20. 09. 2021.]
5. Kersan-Škabić, I. (2015): Ekonomija Europske unije, II. Izdanje, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Fakultet za ekonomiju i turizam „Dr. Mijo Mirković“
6. Klau, F., Mittelstadt, A. (1986): Labour market flexibility, OECD journal: economic studies, Paris, ISSN 1995-2848, ZDB-ID 858174-5. - Vol. 6.1986.
7. OECD (2021): Long-term unemployment rate (indicator), doi: 10.1787/76471ad5-en dostupno na: <https://data.oecd.org/unemp/long-term-unemployment-rate.htm> [pristupljeno: 13. 09. 2021.]
8. Westerheide, N., Kauermann, G. (2012): Flexible Modelling of Duration of Unemployment Using Functional Hazard Models and Penalized Splines: A Case Study Comparing Germany and the UK, studies in Nonlinear Dynamics & Econometrics, Volume 16, Issue 1. Article 5. DOI: 10.1515/1558-3708.1914

**OTUĐENOST I UTICAJ SOCIJALNE DISTANCE NA FUNKCIONISANJE  
POJEDINACA I PORODICA – POSLJEDICE PANDEMIJE VIRUSA COVID-19**

**ALIENATION AND THE INFLUENCE OF SOCIAL DISTANCE ON THE  
FUNCTIONING OF INDIVIDUALS AND FAMILIES – CONSEQUENCES OF THE  
COVID-19 VIRUS PANDEMIC**

**Akademik prof. dr Miodrag N. Simović**

potpredsjednik Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, redovni profesor Pravnog fakulteta  
Univerziteta u Banjoj Luci i redovni član Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine  
e-mail: [vlado\\_s@blic.net](mailto:vlado_s@blic.net)

**mr Jelena Kuprešanin**

viši stručni saradnik za socijalnu zaštitu u Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite Republike  
Srpske, magistar socijalnog rada, specijalista kriminalista  
e-mail: [jelenakupresanin@yahoo.com](mailto:jelenakupresanin@yahoo.com)

**Sažetak**

Pandemija virusa COVID-19 ostavlja globalne posljedice na živote ljudi širom svijeta, a veliki broj smrtnih ishoda svjedoči o opasnosti ovog „nevidljivog“ neprijatelja. Neizvjesnost i nemogućnost predviđanja kraja pandemije, atak na sve sfere društvenog djelovanja, kao i na živote pojedinaca i porodica je rizik sa kojim se svakodnevno suočavamo. Uvođenje različitih mjera u cilju prevencije i saniranja posljedica pandemije rezultiralo je otuđenošću, anksioznošću, strahom za sopstvenu egzistenciju i život, kao i brigom za najbliže. Vulnerabilne kategorije društva su u ovim trenucima dodatno eksponirane, a veliki značaj ima multisektorska saradnja, učenje na iskustvima drugih zemalja, razmjena znanja, informacija i praksi, te lobiranje za fondove i sredstva koja će bar djelimično ublažiti posljedice i omogućiti početak oporavka pojedinaca, porodica i društva u cjelini. Fokus ovog rada se odnosi na implikacije na polju mentalnog zdravlja, stigmatizaciju kao latentnog pratioca pandemije, reakcije porodičnog sistema na krizne situacije, otuđenost porodica i pojedinaca i usamljenost *per se* kao fenomen modernog doba čijim uzrocima i posljedicama bi se nauka i praksa trebale baviti više i detaljnije. Krajnje posljedice pandemije sa kojom se suočava čovječanstvo, biće vidljive tek u budućnosti, a na to će u velikoj mjeri uticati i ponašanje i djelovanje svakog pojedinca.

**Ključne riječi:** *pandemija, posljedice, društvo, porodica, otuđenost.*

**Abstract**

The pandemic of the COVID-19 virus leaves global consequences on the lives of people around the world, and a large number of deaths testify to the danger of this “invisible” enemy. Uncertainty and the impossibility of predicting the end of the pandemic, an attack on all spheres of social action, as well as on the lives of individuals and families, is a risk that we face every day. The introduction of various measures aimed at preventing and repairing the consequences of the pandemic resulted in alienation, anxiety, fear for one's own existence and life, as well as care for loved ones. At the moment, vulnerable categories of society are additionally exposed and of great importance is multisectoral cooperation, learning from the experiences of other

countries, exchanging information, knowledge and practices, and lobbying for funds and resources that will partially mitigate the consequences and enable the beginning of recovery of individuals, families and society as a whole. The focus of this Paper is on the implications in the field of mental health, stigmatization as a latent companion of the pandemic, family system reactions to crisis situations, alienation of families and individuals and loneliness per se as a phenomenon of the modern age whose causes and consequences science and practice should deal with in more detail. The ultimate consequences of the pandemic facing humanity will be visible only in the future, and this will be greatly influenced by the behavior and actions of each individual.

**Keywords:** *pandemic, consequences, society, family, alienation.*

*What is health? The ability to adapt.  
The Lancet*

## 1. INTRODUCTORY QUESTIONS

Numerous historical events and experiences that the human race has encountered have shown that the times of the greatest crises require the highest degree of solidarity, and that they should be a lesson for future generations. The development of technologies and diverse social processes have contributed to the possibilities of better predicting of various events, but also to easier remediation of the consequences. However, certain crisis situations, such as natural disasters and (or) infectious diseases, cannot be predicted, and in the moments when they occur the greatest weaknesses and strengths of a certain social system are shown. The corona virus pandemic, which spread to the entire planet in 2020, has brought many challenges to people around the world, both personally and professionally. Apart from the irreparable loss of human lives, the true consequences of this crisis epidemiological situation will only be revealed in the future.

The family core of the modern age is shaped by the influence of numerous internal and external factors. The family, as the greatest social value, is going through different phases, family boundaries are shifting, lifestyles are changing, internal conflicts are growing, and the tendency of falling birth rates is noticeable. The rift between the younger and older generations is more visible than ever. We live in a time characterized by a growing phenomenon of loneliness and self-centeredness. Also, deprivation is visible in many fields, and man is increasingly turning into a being who fights for survival every day, and in that fight he is sometimes in his own worst enemy.

Governments around the world have approached to making of various strategies to recover from the consequences caused by the Coronavirus pandemic. The success of the implementation of these strategies will depend exclusively on the budgets available to states, but also on the will of policy makers and the degree of trust of citizens they enjoy.

## 2. HEALTH RISKS AND IMPLICANTIONS ON MENTAL HEALTH

The events that began in 2020, caused by a sudden change in the epidemiological situation, brought about numerous social changes and the need to adapt to the new situation as quickly as

possible. Also, these tectonic changes have greatly affected both family systems and individuals. Faced with uncertainty, health and economic risks, care for their loved ones and their own existence, families around the world, as a result, they found themselves under great attack in the field of mental health.

According to the definition of the World Health Organization, health is a state of complete physical, mental and social well-being, and not just the absence of disease and infirmity (Official records of the WHO). An infectious epidemic can cause a range of stress reactions (e.g. insomnia, decreased sense of security, increased anxiety and worry), victim search and stigmatization, health risk behaviors (increased use of tobacco, alcohol or other addictions), increased work-life imbalance (excessive commitment to work in a situation of coping with severe stress), and the occurrence of psycho-somatic symptoms (e.g. physical symptoms such as lack of energy), but also behaviors such as increased and uncontrolled use of means of medical protection. All of this can significantly impair mental health and limit the possibility of realizing full potential and successfully coping with stress. In addition, it can lead to the development or worsening of mental disorders such as depressive and anxiety disorder, and post-traumatic stress disorder (Muslić, 2020). It is inevitable that being healthy is a complex concept that implies sustainable stability in many social and life fields. If the homeostasis of the individual and (or) family system is endangered in times of crisis situations, due actions and remediation of possible or already occurred consequences is of great importance.

Coping with a natural health disaster is challenging and stressful. Sources of stress may include exposure to scenes of human suffering, risk of personal injury, intense workload, limited resources, and separation from family members. In such crisis situations, regardless of the general preparation for action, the psychological defense mechanisms are weakened (Rizvan and Ridic, 2020). A crisis reaction is a normal reaction to abnormal circumstances and in addition to the fact that an individual can be found in a crisis, groups, organizations and larger social communities can also find themselves in crisis. Crisis reactions can occur immediately after a crisis event and delayed. In most cases, they are normal and transitory, with a positive end result, and only in a small number of people they can be very intense and long-lasting, and take forms that require professional psychological and medical assistance. Most people will recover and function relatively quickly after the crisis, just as they did before the crisis, or perhaps even better (Vračić, 2020). The real threat of coronavirus infection (COVID-19), self-isolation and other prevention measures are stressful for most people. Stress can have negative effects on physical and mental health, and it is important to know and use procedures that can protect against the negative effects of stress (A group of authors and institutions in the field of Croatian public health, 2020). Euroepan Federation of Psychologists Associations points out that in difficult times global society found itself, there is no doubt that our „sense of community“ and ability to support each other can become a crucial factor in how we deal with a situation we have never experienced before. They also state that this will especially refer to the weakest groups in the communities and in order to establish mutual support for the most vulnerable groups, strong communities need to be maintained and nurtured. Cross-sectoral cooperation between institutions, initiatives and different groups will help to establish a strong sense of community („we are not alone“). A plan needs to be prepared to address future pandemics (threats) involving various actors, including community members. The capacity demonstrated

by communities during the crisis should be the basis for future actions. In this context, financial resources are also needed so that strategies and action plans can be successfully implemented, and especially so that they can be a quality basis for the prevention of future similar events. Medium and underdeveloped countries face additional challenges in this field because their budgets are already targeted and exhausted.

The United Nations agencies in Bosnia and Herzegovina conducted a survey with the aim of gaining insight into the social effects of the crisis caused by the COVID-19 pandemic and measures to combat the pandemic on the population, children and households in Bosnia and Herzegovina. The findings indicated mental health as one of the key areas in which the population faced challenges and where 45% of respondents stated that due to the COVID-19 situation they had to focus exclusively on their own survival and the survival of their family. The crisis has had significant effects on the mental health of people, 40.3% of people stating increased stress and fear of infection, especially among those living in overcrowded and cramped living space. Survey data indicate a significant deterioration in the financial position of households. The financial situation is worse for 48.5% of households than before the crisis, and 12% of households are in a much worse position. Migration from Bosnia and Herzegovina was one of the ongoing problems even before the crisis caused by the COVID-19 virus. According to the survey, 25% of respondents thought about leaving Bosnia and Herzegovina even before the crisis. A significant problem was found in households with children and persons under 18 years of age (21%) due to the inability of parents (due to lack of time and /or knowledge) to help children understand lectures (UNICEF and UNDP Bosnia and Herzegovina, 2020).

### **3. STIGMATIZATION – CONSEQUENCE OR SYMPTOM?**

Regarding World Health COVID-19 Weekly Epidemiological Update from the beginning of the pandemic, until February 22, 2021, over 111 million cases and about 2.5 million deaths were recorded as a result of coronavirus infection. The COVID-19 pandemic has devastated hundreds of millions of people around the world, and it is children and their families who have been hardest hit by the economic crisis caused by the pandemic. Prior to COVID-19, children were twice as likely as adults to live in extreme poverty. Now the number of children living below their national poverty line could increase by as much as 117 million, leaving 700 million children's future even less certain (UNICEF, 2020). The social policies of many countries will need to be revised to ensure economic sustainability and social stability.

Several countries affected by the COVID-19 virus have seen an increase in levels of domestic violence, including violence against children, violence against intimate partners and the elderly. Countries also face the increasing challenges in maintaining support and care for victims of violence (World Health Organization, 2020). Crisis situations often lead to the escalation of existing conflicts within family systems, but also to the creation of new conflicts that can lead family members to certain risks and dangers.



Some authors suggest various interventions to reduce the risk of violence against women and children during the pandemic, stating (Petterman and associates, 2020):

1. Strengthen systems that respond first to violence: at the beginning of epidemic, it is important to prepare for a sudden increase in violence. Concrete actions may include the increase of number of professional staff, support and response lines, as well as increase of communication and awareness of services through information and advocacy;
2. Ensure the response of health systems when it comes to violence against women and children: it is necessary to enable victims to seek help in health care even during a pandemic;
3. Expand and strengthen social safety nets: there is already a large number of global and local organizations working to provide social security through humanitarian assistance, which also has the effect on alleviating the long-term economic crisis;
4. Expand shelters and temporary accommodation for victims: there is a risk of reducing the number and capacity of shelters during pandemic, as there may be a need to use them for other purposes (shelter for other vulnerable categories);
5. Encouraging informal and virtual social support networks: these mechanisms can help both women and children feel connected;
6. Clear communication and support during quarantine: although quarantine and self-isolation are often necessary public health responses to pandemics, they also affect the physical and mental health of the population;
7. Integration of support for these categories into long-term pandemic preparation and investment in flexible funding mechanisms.

The COVID-19 virus can quickly change the circumstances in which children live. Quarantine measures, such as school closure and restrictions on movement, disrupt children's regular lives and social support, while putting additional stress on parents and carers, who must find other childcare options or give up going to work. Stigma and discrimination related to the COVID-19 virus can make children more susceptible to violence and psychosocial harassment (Alliance for the Protection of Children in Humanitarian Activities, 2019).

The stigma and discrimination associated with the COVID-19 pandemic occur worldwide, although it manifests differently in different countries, communities, religious groups, and among individuals. They are often accompanied by other forms of stigma and discrimination, such as racism, homophobia, misogyny and are often directed at the most vulnerable categories of society, including minorities, the elderly or those suffering from various chronic diseases (World Vision International, Bosnia and Herzegovina, 2020). Stigma is discrimination of a group of people, places or nation, which can be identified. It is related to the lack of knowledge about how COVID-19 is spreading, the need to accuse someone, fears of illness and death, and gossips spreading rumors. Stigma harms everyone, creating more fear or anger towards ordinary people, instead of focusing on the disease that is causing the problem. Stigma can also cause people hiding their symptoms or illness and prevent them from seeking health care immediately and adopt healthy behaviors. This means that stigma can make it harder to control spreading of the epidemic (Centers for Disease Control and Prevention, 2019). Examples of stigma-initiated discrimination include social avoidance or rejection, denial of health care, education, housing or employment, verbal and physical violence, accusation of certain groups for spreading the

virus, refusal to buy or sell food from a person who has (been) infected, dismissal of employees who are (were) infected, refusing contact or socializing or excluding children whose family members (were) infected and rejection and condemnation by the communities of people who have (been) infected (ibid).

What is needed is a systematic response to the stigmatization that is increasingly present in society, but also the will of individuals to resist prejudice and to contribute to overcoming the crisis situation as quickly as possible in the spirit of altruism and solidarity. The question is whether stigmatization is a consequence of the appearance of the corona virus or is it a symptom of a society that is already deep in the crisis of the value system?

#### **4. CHALLENGES FOR FAMILY SYSTEM IN CRISIS SITUATIONS**

Covid-19 has created a multi-layered crisis in societies around the world. In addition to the devastating direct effects of the pandemic on the infected and their families, the health system, the economy, education, social life and psychological well-being are also endangered. The most vulnerable to the consequences of COVID-19 are those found in the cracks of most social protection systems, e.g. workers (Devereux and associates, 2020). While developed countries are investing additional funds in aid packages for target groups, especially for private sector companies and the population as a whole, developing countries are reallocating existing budget funds for economic crises through relief measures caused by the virus. COVID-19 has undoubtedly shown that neither national governments, the business sector, nor international organizations were ready for an immediate and effective response faced with a deadly global pandemic. At the beginning of the pandemic, governments around the world were preoccupied with measures to combat the virus, in terms of limited movement of population, stopping of public transportation, closing the schools, kindergartens, colleges, malls and all service facilities, suspending travel flights, etc. With the virus outbreak the focus was on its suppression. It was unthinkable to talk about the real consequences for the economy, because the scale of the virus in terms of severity and duration was not known. According to the International Labor Organization, the COVID-19 pandemic could cause about 195 millions of job losses (UNDP, 2020).

The drivers of family dynamics and child adjustment in economically endangered families during the new coronavirus pandemic have not yet been fully understood. A study of 572 low-income families in Chicago identified one dimension of the pandemic experience of low-income families that seems consistently positive - increasing of the time parents spend with their preschool children after school closure. About 75% of the respondents' parents in the study reported they were spending much more time caused by the pandemic caring for their young children. Although this research experience was on average moderately stressful for parents, it was also a significant positive predictor of a parent's perception that the child was enjoying time with the parent and a parent's report on more positive interactions with the child. COVID-19 will eventually end, but the economic and social forces that shape family life will remain with us in the future, and may take on new forms. Understanding of these phenomena and creating of an appropriate political response to mitigate shocks for parents and children should be a top priority for both professionals and policy makers (Calil and associates, 2020).

Educators, policy makers, families and students found themselves in unexplored territory during the COVID-19 crisis. The results of research conducted in America showed that students probably did not gain enough knowledge during the academic year 2019-2020 and that they are likely to lose much more than they gain during the time they spent outside the school. At the same time, it cannot be argued that financial uncertainty, virus-related health problems, and psychological stress will affect further academic development (Kuhfeld and associates, 2020).

The family is a separate emotional system of at least three generations of living relatives who are connected by blood, legal and historical ties, which are entered by birth, and left by death. The family is a living organism that grows and develops over time. It is much more than a simple sum of individual members in which changes in one part are reflected in the way the whole system functions. This means that if one family member is unhappy, the other members cannot feel well either. The family symbolizes the deepest dreams of every man about love, intimacy, stability, security and protection, but also fears of abandonment, loss and failure. It is a teacher of basic human values who passes on to its offsprings the idea of desirable behavior, family organization and relationships. The family has its own structure, subsystems of parents and children, as well as a hierarchical organization within which parents and children have different roles and responsibilities that arise from them (Latić, 2013). The family represents an institution in relation to the system, but also a group of individuals connected by intimate ties. On the other hand, family relationships are based on closeness, cooperation and exchange, but they can also be motivated by different interests, which leads family interactions to balance and (or) conflict. The family carries different meanings in relation to different social actors in the public and private sphere (Tomanović, 2019). The family is a natural social system whose components are interconnected, intertwined and interdependent in varying degrees of strength and intensity (Pašalić-Kreso, 2004).

Research related to the hypothesis that the crisis worsened psychological well-being of parents and children, by comparing data before and after the crisis, showed that parents reported much more negative mood during the crisis than before. Many families experienced difficulties during the crisis, including job and income loss, the burden of care, and illness. The well-being of both parents and children in the post-crisis period was strongly related to the number of difficulties associated with the crisis that the family experienced. This crisis has harmed the psychological well-being of families, suggesting the need for an immediate increase in social support and for additional interventions aimed at addressing the economic and mental health needs of families (Gassman-Pines and associates, 2020). Some researches have examined how much the place of residence affects the functioning of the family and whether family members are satisfied with the place where they live and with the quality of life they have. It has been shown that place of residence can be a significant indicator of whether family functions have been fulfilled (Günindi and associates, 2012).

Family life has changed in the last few decades. Over time, child welfare indicators have evolved in different directions. Average incomes increased, but at the same time child poverty rates increased, and households without children made higher financial gains than households with children. The number of young people employed is higher than before, and health outcomes for children show evidence of improvement. As long as there are improvements in

certain areas, much more could be done to improve the well-being of children (The Organisation for Economic Cooperation and Development, 2011).

#### **4.1. Alienation of families and individuals**

The family is an integral part of society, so family relationships cannot be viewed outside social reality, that is, separately from other social relationships and phenomena. There is no universal model of a healthy family that is constantly facing temptations in this time of dynamic change (Kiurski, 2003). The family as a social group is not in isolation, but belongs to the wider social system, because it is simply an integral part of it. Between the family as a micro system and the global society as a macro system, there is a reciprocal relationship of mutual causality which is reflected, on the one hand in the influence of society on the transformation and functioning of the family, and on the other hand in the reproduction of society which is made possible by the family by realizing its basic, reproductive function. (Kaljević, 2011). The family system changes, develops and is conditioned by internal and external factors. Each family member and individual generally goes through certain life cycles on the path of their own development. There are different approaches in the study of lifelong development, and the goal of each of them is to discover and connect the potentials and activities of each individual, and the correlation with others, but also with the environment in which he lives.

According to the approach of lifelong development, the paths of change are very different because development is embedded in multiple contexts. Broad and diverse influences can be grouped into three categories, act together and are combined in unique ways, shaping each individual's life path. These categories are age-related impacts (events that are strongly age-related, and therefore their occurrence and duration are quite predictable, e.g. most children walk soon after their first birthday), influences related to historical events (epidemics, wars, periods of economic progress or crisis, innovation, etc.) and non-normative influences experienced by only one individual or a couple of people and do not occur according to a predictable schedule (Berk, 2008).

An important group of factors that can affect the health are those related to the level of social functioning, such as the size of social network, the frequency of social contacts, social support and isolation, loneliness and solitude. Psycho-social functioning can be an important factor in shaping of assessment of one's own health (Page, 2009 in Tucak Janković, 2013).

Loneliness can be defined as a state of presence of negative feelings associated with perceived social isolation (Wenger and Shahtahmasebi, 1996 in Vuletić and Stapić, 2013). Loneliness is a universal human experience, it is uncomfortable and painful, and it encourages people to take activities that could overcome the circumstances that make them lonely (Lacković- Grgin, 2008). Although loneliness is usually temporary, when it becomes chronic- the consequences can be serious. Loneliness is associated with depression, anxiety, hostile behavior towards people, increased vulnerability to health problems, and even suicide. For many people, loneliness can significantly affect their quality of life and their physical and mental health. People who are chronically lonely tend to isolate themselves no matter how their life circumstances change- social interactions make them anxious even though they need more sociability (Oppong, 2019). Loneliness is often difficult to detect, because many try to cover it

up because they believe that loneliness and everything that can come from it is a feature of weakness, and that it is a shame to seek help. Sometimes it is unclear even to family members what psychological processes are happening to their loved ones, what are the causes and what are possible consequences of such conditions.

The recommended measures of social isolation give the best results in the fight against the epidemic, but they also bring changes in routines for all family members. In crisis and stressful situations, it is common for children to seek more contact and to be more demanding towards their parents. Children, as well as adults, can feel relief when they express and share their fears and worries with others. In doing so, children observe the behavior of adults and their emotions in order to know how to manage their feelings (UNICEF Serbia, 2019). An increasing number of people are forced to quarantine, self-isolation and (or) social distancing due to the spread of Corona virus. Although isolation is an epidemiologically correct response to the current global pandemic, the opposite response to the loneliness epidemic is needed. Loneliness affects the health, behavior and thinking of the individual, but also of society as a whole. It is still not entirely clear to scientists how the Corona virus functions, but they have known for some time that social isolation and loneliness „take a health tax“ everywhere in the world. Loneliness is another threat to public health in modern world (Institute for Public Health, Split-Dalmatia County, 2020).

## **5. CONCLUSION REMARKS**

Throughout history, mankind has faced numerous challenges, more or less successfully. It is eminent to human nature to use the full potential of a personality in crisis situations in order to overcome it. However, sometimes this is significantly aggravated by certain external factors. Also, the way in which each individual understands and experiences a certain crisis situation, determines the way and mechanisms that he will use to overcome it. Often, individuals and families are already under some pressure and their defense mechanisms are exhausted, and they need additional support. If they cannot find this support in themselves or family members, relatives and friends, it is necessary to seek professional help. In this process, each society should minimize the occurrence of any form of discrimination and stigma, and provide enough professionals to assist professions. Successfully overcoming of crisis situations must not be a burden to individuals, but an obligation of every state to enable and facilitate the recovery of the whole society. Strong health, social and economic policies are an imperative of any mature society.

Successfully overcoming the crisis requires proactiveness, seeking and accepting help, but also providing help whenever possible. The Corona virus pandemic has significantly disrupted all social processes at a global level, but it has also pointed to the fact that we must be prepared for an uncertain future.

More than ever, it is necessary to take into account the mental and physical health of each individual and families, to renew and strengthen social networking, and to develop quality and realistic strategies and action plans. At the systemic level, it is necessary to maximally engage all available resources, lobby for financial resources and all forms of support, and especially to invest in science and public health.

## LITERATURE

1. Alliance for the Protection of Children in Humanitarian Activities (2019). Technical information: Protection of children during a coronavirus pandemic, version 1.
2. Berk, L.E. (2008). Psychology of lifelong development. Jastrebarsko: Naklada Slap.
3. Calil, A., Mayer, S., Shah, R. (2020). Impact of the COVID- 19 crisis on Family Dynamics in Economically Vulnerable Households. Becker Friedman Institute for Economics at the University of Chicago.
4. Centers for Disease Control and Prevention. Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). Reducing Stigma, <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/daily-life-coping/reducing-stigma.html>.
5. Devereux, S., Lind, J., Roelenand, K., Sabates-Wheeler, R. (2020). Covid-19 and social protection needs: who are the most vulnerable? Institute of development studies.
6. Gassman-Pines, A., Oltmans Ananat, E., Fitz- Henley. (2020). Covid-19 and Parent-Child Psychological Well-being. Pediatrics- Official Journal of the American Academy of Pediatrics 146 (4).
7. Group of authors and institutions in the field of Croatian public health (2020). Mental health care in crisis: Stress, anxiety, fear. Empowerment and self-help procedures. The process of calming anxious people. Medix Specialized Journal, No. 141.
8. Günindi, Y., Şahin, F., Demircioğlu, H. (2012). Functions of the family: Family structure and place of residence. Energy Education Science and Technology Part B: Social and Educational Studies. 4. 549-556
9. Kaljević, M. (2011). Emotional connection and adaptability in the families of the central region of Montenegro. Sociological light V / 2.
10. Kiurski, J. (2003). Domestic Violence”, “Temida” Magazine No. 2, p. 37-44.
11. Kuhfeld, M., Soland, J., Tarasawa, B., Johnson, A., Ruzek, E., & Liu, J. (2020). Projecting the potential impacts of COVID-19 school closures on academic achievement. Educational Researcher. <https://doi.org/10.3102/0013189X20965918>.
12. Lackovic-Grgin, K. (2008). Loneliness - phenomenology, theories and research. Jastrebarsko: Naklada Slap.
13. Latić, A. (2013). Family system, establishment of boundaries, rules and disciplines. Cantonal Public Institution "Family Counseling" Sarajevo, [www.porodicno.ba](http://www.porodicno.ba).
14. Muslić, Lj. (2020). Corona virus and mental health- psychological aspects, tips and recommendations v.1.0.2020. Croatian Psychological Chamber.
15. Organization for Economic Cooperation and Development (2011) Families are changing. <https://www.oecd.org/els/soc/47701118.pdf>.
16. Pasalic-Kreso, A. (2004). Coordinates of family upbringing: a contribution to a systematic approach to understanding family and family upbringing. Sarajevo: Jež.
17. Peterman, A., Potts, A., O Donnell, M., Thompson, K., Shah, N., Oertelt-Prigione, S., Deldel, N. (2020). Pandemic and Violence against Women and Children. Center for Global Development.
18. Rizvan, I., Ridjic, D. (2020). Prevention and management of stress in crisis situations - principles of reaction and self-protection in a situation caused by the corona virus (COVID-19). Mental Health Project in Bosnia and Herzegovina [www.mentalnozdravlje.ba](http://www.mentalnozdravlje.ba).

19. World Vision International in Bosnia and Herzegovina (2020). Guidelines for preventing the spread of stigma related to COVID-19.
20. Tomanović, S. (2019). What are we talking about when we talk about family. *Sociology*, 61, p. 301-322.
21. Tucak Junakovic, I. and associates (2013). Loneliness and preferred loneliness as predictors of adult health self-assessment. *Med Jad* 2013: 43 (1-2): 11-21.
22. UNDP (2020). Analysis of the economic impact of the COVID-19 pandemic in BiH, <https://news.un.org/en/story/2020/04/1061322>.
23. UNICEF and UNDP in Bosnia and Herzegovina (2020). Assessment of the Consequences of COVID-19 on Society in Bosnia and Herzegovina, <https://www.unicef.org/bih/izvještaji/procjena>.
24. UNICEF (2020). Protecting families from the economic impact of COVID-19, <https://www.unicef.org/coronavirus/protecting-families-economic-impact-COVID-19>.
25. Vračić, I. (2020). Corona virus and mental health- psychological aspects, tips and recommendations v.1.0.2020. Croatian Psychological Chamber.
26. Vuletić, G., Stapić, M. (2013). Quality of life and the experience of loneliness in the elderly", *Klinička psihologija*, 6, 1–2,45–61.
27. World Health Organization (2020). Addressing violence against children, women and older people during the covid-19 pandemic: Key actions.

*Sources from the web*

1. Oppong, T. (2019), The psychology of loneliness and what we can do when we feel lonely <https://www.frontslobode.ba/vijesti/zdravlje/146913/psihologija-usamljenosti-i-sto-mozemo-uciniti-kada-se-osjecamo-usamljeno> accessed 10.01.2021.
2. Unicef Serbia (2019) <https://www.unicef.org/serbia/kako-da-se-nosite-sa-novom-situacijom-tokom-epidemije-korona-virusa>, accessed 10.01.2021.
3. Teaching Institute for Public Health, Split-Dalmatia County, 2020, <https://www.nzjz-split.hr/index.php/2-uncategorised/393-korona-virus-zajednistvo-usamljenost>, accessed 10.01.2021.
4. Euroepan Federation of Psychologists Associations (2020), [https://efpa.magzmaker.com/covid\\_19/community\\_work](https://efpa.magzmaker.com/covid_19/community_work), accessed 20.12.2020.

POKROVITELJ KONFERENCIJE



REPUBLIKA HRVATSKA  
Ministarstvo pravosuđa i  
uprave

MEDIJSKI POKROVITELJ

**NOVI** Informator

ISBN 978-953-7734-38-1